



**HAL**  
open science

# Le développement rural en Argentine: transformations de l'action publique et recompositions territoriales. Une étude à partir du Chaco argentin.

Marie Gisclard

## ► To cite this version:

Marie Gisclard. Le développement rural en Argentine: transformations de l'action publique et recompositions territoriales. Une étude à partir du Chaco argentin.. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2011. Français. NNT: . tel-00574455

**HAL Id: tel-00574455**

**<https://theses.hal.science/tel-00574455v1>**

Submitted on 8 Mar 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





# **THESE**

**En vue de l'obtention du  
DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE TOULOUSE**

**Délivré par :**  
Université de Toulouse 2-Le Mirail

**Discipline ou spécialité :**  
Géographie-Aménagement

**Présentée et soutenue par :**

**Marie GISCLARD**

Le 23 février 2011

**Le développement rural en Argentine :  
transformations de l'action publique et recompositions  
territoriales.**

**Une étude à partir du Chaco argentin.**

**Ecole Doctorale :**  
Temps, Espaces, Sociétés, Cultures (TESC)

**Unité de recherche :**  
UMR Dynamiques Rurales (UTM, INP-ENSAT, ENFA)

**Directeurs de Thèse :**  
Gilles ALLAIRE, Directeur de recherche à l'INRA  
Martine GUIBERT, Maître de conférences à l'Université de Toulouse 2-Le Mirail  
(co-directrice)

**Rapporteurs :**  
Roberto BUSTOS CARA, Professeur à la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca  
Sébastien VELUT, Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3

**Autres membres du jury :**  
Christophe ALBALADEJO, Directeur de recherche à l'INRA  
Rogério HAESBAERT DA COSTA, Professeur à la Universidade Federale Fluminense,  
Rio de Janeiro



*« Acá, el campo no es bucólico »*

(Instituteur rural. Reconquista, 2008)



## Remerciements

La présentation de mes remerciements à tous ceux qui ont joué un rôle de près ou de loin dans l'aboutissement de ce travail de thèse est pour moi un moment attendu, tant est grande ma gratitude à l'égard de ceux dont j'ai croisé le chemin durant ces années, en France comme en Argentine. Puisse sa qualité refléter l'immesurable aide dont j'ai bénéficié et l'amitié témoignée, qui auront transformé un travail universitaire en véritable aventure humaine.

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à mon directeur de thèse, Gilles Allaire qui, tout en me montrant les multiples versants de « la montagne », m'a laissé la liberté d'emprunter le chemin qui m'a permis de la gravir et m'a tendu les outils nécessaires pour cela.

Des montagnes patagones jusqu'à la plaine *chaqueña*, Martine Guibert m'a guidée dans ma formation de chercheuse et m'a fait partager ses connaissances et sa passion pour l'Argentine. Au-delà de l'accompagnement patient et des encouragements prodigués tout au long de ces années, et sans lesquels rien n'aurait été possible, merci pour avoir fait de mon « rêve d'Argentine » une réalité. Merci à tous deux pour la confiance accordée sans laquelle je n'aurais pu obtenir une allocation de recherche du Ministère.

Je suis profondément reconnaissante à Laurence Barthe et à Christophe Albaladejo d'avoir accepté de former mon comité de thèse et d'avoir toujours répondu présents avec beaucoup de gentillesse à mes sollicitations. La cartographie a été réalisée grâce à l'aide inestimable de Laurent Jégou qui n'a jamais manifesté le moindre signe d'agacement face à mes incertitudes, indécisions, hésitations et problèmes techniques.

Ma plus grande préoccupation reste de savoir ce que ce travail peut apporter en retour à ceux qui, dans une région « oubliée de dieu » comme ils aiment à le dire, m'ont montré, à travers leur engagement auprès des autres, ce que l'humanité a de meilleur. Parce qu'il n'y a pas de mots pour exprimer la fierté que je ressens à vous connaître, la moindre des choses était de transmettre un peu du formidable travail de l'ombre que vous effectuez et donc, de mener le mien à terme, prouvant ainsi que je ne suis pas qu'une « passante ». Je tiens donc à remercier du côté argentin la communauté de Grl San Martin dans le Chaco et, en particulier, les membres de l'agence d'*extensión* de l'INTA : Hector Ferrario, Elena Piemontese et Roberto, ainsi que ceux qui la fréquentaient à différents titres : Mario Benitez, Luis Pasamano, Lucrecia, Silvia, Isidro, Nasario, les membres de l'association Fortaleza Campesina, qui nourrissent tous l'illusion qu'une autre Argentine est possible en contribuant quotidiennement à sa construction. Merci d'avoir considéré ma présence comme une chance plutôt que comme une contrainte et avoir ainsi facilité mon apprentissage de votre réalité. Merci à tous les techniciens, agriculteurs, institutionnels rencontrés dans la province du Chaco. A Reconquista, nombreux sont ceux qui m'ont initiée à cette « autre Argentine » qui se construit depuis un demi-siècle au rythme des soubresauts et des changements dont ils sont tour à tour victimes ou acteurs. Je pense plus particulièrement à Marta et Guillermo Stahringer, Magui Charpentier, Andrea Milanese, Luciana Chiappara, Gabriel Lacelli, les membres de l'agence de l'INTA Reconquista, du PSA Santa Fe et d'INCUPPO qui m'ont aussi ouvert leur dortoir de Resistencia. Sans oublier Fabio Moschen, qui avec beaucoup d'amitié m'a

ouvert les portes du gouvernement de Santa Fe et donné quelques clefs de lecture politique. Je ne peux citer ici toutes les personnes qui m'ont intégrée à cette petite société une fois les journées de travail passées, ni celles qui m'ont guidée et accompagnée sur le terrain, mais je sais ce que je leur dois.

Mon travail sur place et mon intégration sociale n'auraient pas été les mêmes sans l'aide et la générosité de ceux qui ont accepté de partager un petit moment de leur vie et une grande partie de leur foyer avec une Française inconnue. Que soient ici remerciés María Silvia Pereda, Pochón Desmaras et Aníbal Burlli *mis abuelos postizos*, et Magui Charpentier, qui m'ont aussi appris que la lutte n'a pas d'âge et qu'elle emprunte différents chemins.

Le laboratoire Dynamiques Rurales m'a accueillie et m'a offert un environnement scientifique et matériel dont je le suis reconnaissante. Je remercie mes compagnons du labo pour cet environnement intellectuel favorable à l'évolution de ma réflexion, et surtout pour les bons moments. En premier lieu, Aude, dont je suis les traces depuis la maîtrise. Je pense qu'il n'a pas toujours été simple de supporter mon humeur massacrant dans le bureau que nous partagions, tu as pourtant été inconditionnellement présente pour m'aider à franchir toutes les étapes de ce travail. Merci aussi à Arlette, Susana, Eve Anne, Mélanie, Fabricio, jamais avares de bons conseils, et à Rémi pour l'énergie transmise. Un clin d'œil aux complices, Emilien Soulenq et Johan Milian pour leur présence indéfectible dans les bons moments comme dans les autres.

A l'INRA de Castanet je remercie les membres de l'Unité ESR-ODR pour leur accueil et le confort matériel exceptionnel qui m'a été prodigué ; un grand merci à Bernadette, Brigitte et Nathalie dont le travail a facilité les démarches en tout genre. Une pensée pour les autres doctorants dont les mots d'encouragement ne sont jamais anodins ; Matthieu, ta rigueur de politiste m'a été précieuse ; Julie, merci pour le coup de pouce de la dernière ligne droite.

J'ai également bénéficié de l'aide de relecteurs patients et attentifs. En premier lieu, Xavier Cinçon qui a très aimablement et méticuleusement promené son regard avisé et critique sur une grande partie du mémoire. Ton aide et tes encouragements sont tombés à point nommé. Merci également à Aude, Laurence, Eve Anne, Johan, Emilien, Estéban, Valentina, Sylvain, Iran, Pierre.

Une pensée pour les amis qui se reconnaîtront et qui, je l'espère, savent et mesurent l'importance qu'ils ont revêtu durant ces années. Et puis pour Thomas Poméon, croisé au hasard d'un chemin auquel mène l'aventure de la thèse. Parce que nous avons voulu, malgré tout, être ensemble, tu as appris qu'il est plus difficile de partager le quotidien d'un doctorant que celui d'un *ranchero* du Michoacán. Merci pour ton infinie patience.

Je dédie ce travail à mes parents, à mes frères et à ma famille, parce que si faire une thèse consiste avant tout à parler des autres et, dans mon cas, d'un « ailleurs » assez lointain, elle raconte aussi beaucoup de nous et de là d'où l'on vient.

# Sommaire

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 LES DYNAMIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES ESPACES RURAUX DU CHACO : UNE LECTURE A PARTIR DE LA NOTION DE PACTE TERRITORIAL .....</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre 1 Territorialité, mondialisation et développement : un triptyque au cœur de la relation Etat-territoire .....</b>	<b>31</b>
1. La territorialité humaine, un système dynamique d'organisation socio-spatiale .....	33
2. Le pacte territorial pour appréhender les changements.....	38
3. Quelles nouvelles organisations socio-spatiales dans la mondialisation ?.....	42
<b>Chapitre 2 Consolidation de l'Etat moderne et structuration territoriale nationale : le Chaco dans le pacte territorial agraire (1860-1955) .....</b>	<b>59</b>
1. La conquête militaire et l'appropriation des terres indigènes .....	61
2. Première forme d'occupation spatiale capitaliste : l'exploitation du bois de quebracho .....	77
3. L'arrivée des migrants étrangers dans les colonies agricoles (1872-1940).....	93
<b>Chapitre 3 Splendeur et décadence de l'économie régionale du coton : la province du Chaco et le nord de celle de Santa Fe dans le pacte territorial agricole (1955-2008).....</b>	<b>125</b>
1. Le pacte moderne : modernisation technique et développement agricole.....	127
2. Le pacte productiviste agro-exportateur : vers la crise du pacte moderne et la déterritorialisation du Chaco.....	147
<b>PARTIE 2 DE L' « INVENTION » A L'INSTITUTIONNALISATION DU DEVELOPPEMENT RURAL EN ARGENTINE.....</b>	<b>197</b>
<b>Chapitre 4 Pacte territorial moderne et exclusion sociale : aux racines du développement rural (1960-1990).....</b>	<b>203</b>
1. Les paradigmes du développement agricole : de l'éducation au transfert technologique.....	204
2. Une action collective régionale qui s'adapte à la modernisation : <i>du Movimiento Rural aux Ligas Agrarias</i> .....	224
3. Une action éducative et populaire à la marge du pacte agricole .....	247
<b>Chapitre 5 Le développement rural comme un champ d'action publique : entre normes internationales, action de l'Etat et contingences locales .....</b>	<b>279</b>
1. La formulation d'une politique publique nationale de développement rural .....	281
2. La mise en œuvre : une politique publique atomisée .....	314

<b>PARTIE 3 TRANSFORMATIONS DE L’ACTION PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL : VERS UN PACTE TERRITORIAL RURAL ?</b> .....	<b>371</b>
<b>Chapitre 6 Evolution des principes de l’action publique : la territorialisation du développement rural</b> .....	<b>379</b>
1. Nature et origine du changement : le territoire comme pratique et enjeu de l’action publique	380
2. Le développement territorial rural en débat en Argentine .....	398
3. La « territorialisation » des programmes nationaux de développement rural .....	419
<b>Chapitre 7 Des innovations territoriales : quand le développement rural devient une scène locale d’action publique</b> .....	<b>427</b>
1. Deux inondations à l’origine de deux territoires pour le développement .....	429
2. Des politiques publiques de développement rural à l’action publique territorialisée.....	449
<b>Chapitre 8 Des innovations organisationnelles : changement des répertoires de l’action collective et mouvements sociaux</b> .....	<b>485</b>
1. Des espaces d’articulation pour défendre les droits des petits producteurs .....	487
2. La protection de l’environnement, nouvel objet du développement rural ?.....	503
3. La (re)politisation du développement rural à travers les mouvements sociaux .....	515
<b>Chapitre 9 L’agriculture familiale : une innovation institutionnelle à l’origine d’un référentiel du développement rural</b> .....	<b>533</b>
1. L’institutionnalisation de l’agriculture familiale, un changement en trois séquences et à trois échelles .....	535
2. Un nouveau régime de gouvernementalité et un nouveau référentiel de développement rural	550
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>575</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>587</b>
<b>LEXIQUE</b> .....	<b>611</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b> .....	<b>615</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>617</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>623</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>627</b>

## Introduction générale

Dans les années 1930, l'Argentine était considérée comme la 5<sup>ème</sup> économie mondiale. En 1945, elle incarnait, pour le prix Nobel d'économie Paul Samuelson, la puissance économique du troisième millénaire. Pourtant, l'Argentine est entrée dans le XXI<sup>ème</sup> siècle au moment où la plus grosse crise politique et économique de son histoire atteignait son paroxysme, ce qui n'est pas peu dire au regard des nombreux soubresauts qui l'ont agitée depuis la proclamation de son indépendance en 1816. Les origines de cette crise sans précédent ont été attribuées aux institutions financières internationales, FMI en tête, pour avoir imposé des politiques d'ajustement structurel drastiques et des réformes macro-économiques néolibérales qui ont désindustrialisé le pays et appauvri sa population, ainsi qu'aux élites politiques corrompues qui les ont non seulement suivies scrupuleusement mais les ont également poussées au bout de leur logique. La crise pluridimensionnelle de l'Argentine devenait alors un exemple paradigmatique et symbolique des méfaits sociaux imputés à la mondialisation néolibérale. Contrairement au Mexique, en 1994, et au Brésil, en 1998, dont les crises économiques respectives ont été endiguées par un plan de sauvetage international par crainte de les voir se propager aux autres économies de la région, l'Argentine n'a bénéficié d'aucune aide extérieure significative. Par conséquent, en plus de l'échec retentissant de son projet national que cette crise semblait sanctionner, ce pays, qui avait suscité tant d'espoir chez les nombreux migrants qui, au XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, avaient rejoint ses terres pleines de promesses, n'était plus désormais qu'une périphérie oubliée, ne comptant plus dans la hiérarchie mondiale. Même la plus grave crise de son histoire n'a finalement pas eu une grande influence sur l'équilibre international, et si peu au niveau régional, sur ses voisins et partenaires du MERCOSUR.

Mais, après que les Argentins ont laissé éclaté leur colère pendant plusieurs semaines dans les rues de Buenos Aires contre les élites dirigeantes, les choix macro-économiques contestables des Ministres de l'économie successifs formés à Harvard ou les institutions internationales désignées comme les fautifs du naufrage du pays, la crise a laissé voir un autre visage. Celui incarné par les expériences et les initiatives développées par une

population qui venait de passer, pour une proportion significative, sous le seuil de pauvreté ; par une classe moyenne en plein délitement qui avait pourtant fait la singularité du pays à l'échelle du continent. Grâce à leur capacité de mobilisation et d'organisation collective, les Argentins montraient au monde que de l'effondrement d'un système pouvaient surgir des expériences inédites et des innovations : usines autogérées, clubs de troc, assemblées populaires, etc. Ainsi, ce pays qui a toujours regardé vers l'extérieur, y cherchant son salut et, paradoxalement, un sens à son organisation interne, semblait enfin se retourner sur lui-même et puiser dans ses propres forces.

Au-delà des expériences (parfois éphémères) nées de cette période, c'est le réinvestissement des citoyens dans la vie publique que nous souhaitons souligner, ainsi que leur introspection passionnée de leurs institutions déficientes et corrompues (notamment celles de l'Etat), constituant une opportunité pour repenser le modèle de développement d'un pays arrivé au bout d'une impasse politique, économique et sociale. La référence à 2001 constitue un marqueur temporel de l'histoire politique et économique de l'Argentine, une période qui, bien que ce soit de façon violente, a laissé la place à quelque chose de nouveau, et que la mort récente, en 2010, de l'ex-président Nestor Kirchner a été l'occasion de requestionner. Dix ans après la crise, les Argentins ont eu maintes occasions de jeter collectivement un regard rétrospectif sur l'effectivité d'une transition qui prétendait laisser derrière elle le règne du néolibéralisme et s'ouvrir sur une ère nouvelle, quoique encore indéfinie dans ses contours. Au-delà de la reprise économique, c'est la construction d'un pacte social national et le choix des modèles politiques, économiques et sociaux qui sont en jeu dans cette transition. C'est dans ce contexte de transition, dans lequel l'Etat se redéploie, se réinstallant au cœur de la société, que s'inscrit notre recherche sur le développement rural. A travers l'évolution de ce champ d'action publique, nous tenterons de contribuer à un éclairage de l'apparent « changement d'époque » (Souza Silva, 2001).

## **Les espaces ruraux aux prises avec un double mouvement d'internationalisation du secteur agricole et de territorialisation du développement rural**

Depuis une vingtaine d'années, les espaces ruraux argentins connaissent des transformations brutales et profondes qui changent complètement leur configuration et les problématiques sociales et productives qui leur sont associées. Le secteur agricole a bénéficié d'un phénomène de « récupération » après la crise de 2001, à la faveur notamment de la fin de la convertibilité peso-dollar et de la hausse des prix des oléo-protéagineux sur les marchés internationaux. Ceci a favorisé la consolidation d'un modèle d'agriculture entrepreneuriale exportatrice qui, conjugué à l'absence de politique agricole

nationale, a conduit à l'apparition d'une « agriculture sans agriculteurs » (Lattuada et Neiman 2005) qui s'appuie sur des formes et des facteurs de production inédits. Dans ce contexte, la question du développement rural qui, en Argentine comme dans la plupart des pays du Sud, reste étroitement associée à la pauvreté et aux petits producteurs, loin d'être occultée, aborde un nouveau tournant marqué par une réorientation des discours et des méthodologies d'intervention qui lui sont liés. Longtemps, la responsabilité de la question des petits producteurs et de la pauvreté rurale a incombé aux ONG et au clientélisme politique local et provincial. La notion même de développement rural est apparue une fois ce champ réintégré par l'Etat national, soit dans les années 1990. En parfaite cohérence avec sa politique néolibérale qui culmine alors, l'Etat propose des programmes d'assistance à caractère social, censés pallier les effets collatéraux attendus des politiques d'ajustement structurel. Pour la majorité, leur contenu est conditionné par les préconisations des organisations internationales qui les financent.

Les processus à l'œuvre en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle dans les espaces ruraux laissent entrevoir plusieurs tensions et contradictions. Ces dernières reposent, d'une part, sur un phénomène de croissance agricole sans précédent. Le secteur, bénéficiant de la forte demande des marchés internationaux et d'une faible régulation politique, est de plus en plus concentré et les pratiques culturelles sont intensifiées grâce à un recours généralisé aux intrants et aux semences transgéniques. Cependant, cette croissance s'accompagne d'une forte exclusion sociale (Lattuada et Neiman, 2005) qui ne faiblit pas depuis les années 1990 et qui se traduit par l'accélération de l'exode rural, la concentration des exploitations agricoles et l'augmentation de la pauvreté rurale. Certains observateurs considèrent ces phénomènes comme des facteurs de « déterritorialisation » (Manzanal et *al.*, 2006) de l'agriculture et des espaces ruraux ou encore de fragmentation socio-spatiale (Valenzuela, 2005). D'autre part, on assiste à un apparent redéploiement de l'Etat dans le champ du développement rural et à l'adoption de nouvelles méthodologies d'intervention. Ces dernières proviennent de différents circuits. D'une part des injonctions des bailleurs de fonds qui conditionnent le financement du développement à l'application de certaines méthodologies. D'autre part, de communautés de pensée, constituées à l'échelle internationale d'experts, d'universitaires et de praticiens, porteuses de cadres cognitifs et normatifs d'intervention et s'inspirant des expériences nées dans des contextes géographiques et institutionnels fort différents, notamment européens. Ces nouveaux principes d'intervention font référence à la territorialisation de l'action publique et au développement territorial, incitant à la responsabilisation des acteurs locaux et au renforcement de leurs capacités par le biais de la décentralisation et de la participation. L'évolution des cadres cognitifs et normatifs qui circonscrivent le champ du développement rural témoigne d'une volonté de dépassement des politiques sociales et de

l'émergence de nouvelles représentations et conceptions du développement rural et de ses cibles.

Notre objet de recherche vise donc à comprendre deux phénomènes. D'abord, la façon dont se reconfigure le champ du développement rural à partir de l'adoption d'un paradigme « territorial » et les traductions nationales des nouvelles méthodologies et principes d'intervention internationalisés auxquelles procèdent les acteurs du développement rural. Ensuite, les transformations socio-spatiales aujourd'hui à l'œuvre sous le coup de processus contradictoires et le rôle des nouvelles politiques publiques de développement rural dans ces transformations. En effet, comment créer du territoire et favoriser l'« empowerment » (Jouve, 2006) du local et de ses acteurs quand les espaces ruraux sont marqués par des processus de déterritorialisation (des hommes, des activités, des politiques), quand l'exode rural s'accélère et que la pauvreté augmente ? Que devient le territoire, alors que les espaces ruraux ont été produits pour répondre aux exigences d'un secteur agricole qui est le moteur de l'économie et du régime d'accumulation ? Ce sont donc également les tensions et contradictions que l'évolution de l'action publique de développement rural révèle entre le secteur agricole et celui du développement rural, que rend visibles la dualisation des structures sociales et productives, que nous étudions.

### **Les relations Etat-territoire-société au prisme de la thèse du « double mouvement » : question de recherche et cadre d'analyse**

Nous inscrivons notre interrogation sur le développement rural en Argentine, le changement dont il témoigne et ses effets sur les organisations socio-spatiales, dans le cadre problématique de la thèse du « double mouvement » proposée par Polanyi dans « La grande transformation » (1983). Cet économiste défend l'idée que le credo libéral et l'utopie du marché autorégulateur (la « fabrique du diable ») ne peuvent « *exister de façon suivie sans anéantir la substance humaine et naturelle de la société, sans détruire physiquement l'homme et sans transformer son environnement en un désert* » (Polanyi, 1983, p. 22). La violence exercée par les forces du marché sur la société, la « désolidarisant » et la « deshumanisant », engendre automatiquement une réaction d'autoprotection de la société (le principe de protection sociale). Nous situons les contradictions et les tensions décrites dans les espaces ruraux argentins dans le cadre de ce double mouvement dialectique.

En effet, l'idée même de « développement » peut être, selon les périodes, rapportée à l'un ou l'autre de ces deux mouvements contradictoires, témoignant de l'évolution des relations entretenues par l'Etat et par la société avec les forces du marché. Les différentes stratégies et théories du développement qui ont dominé selon les époques incarnent selon

nous, ce double mouvement, insistant différemment sur le rôle de l'Etat dans les régulations exercées sur le marché et accordant une importance variable à l'encastrement de l'économie dans la société. Pour Albaladejo (2009) qui étudie le développement dans sa dimension géographique, il correspond à une relation Etat-territoire qu'il décrit à partir de la notion de « pacte territorial » que nous reprenons pour étudier l'évolution de l'action publique de développement. Un pacte territorial correspond à la traduction spatiale de modèles ou paradigmes de développement qui dominent les relations internationales depuis l'après-guerre et qui s'incarnent dans des compromis institutionnalisés au niveau national. Ainsi, après avoir représenté un projet global national puis, après avoir été arrimé, à partir de années 1970, à l'insertion au marché mondial – la mondialisation était censée se substituer au développement (Rist, 1996) – le développement se détache progressivement de la croissance économique pour incarner son pendant social. Il est alors associé à des domaines d'action publique ou des secteurs considérés comme « déficients » ou « en retard » par rapport à un modèle ou un idéal à atteindre. Ce retard cherche à être réduit, selon les cas, au nom d'une éthique et d'une « justice socio-spatiale » (Raynaud, 1981) ou bien dans l'optique de réinsérer « les pauvres au système de marché » (Rist, 1996). Dans le contexte de la mondialisation, le modèle à atteindre est moins le produit de ce qu'une société locale ou nationale considère comme le progrès ou ce qu'elle associe à son bien-être, que défini à partir de représentations dominantes à l'échelle internationale. Chez Jobert et Muller (1987), ces représentations apparaissent sous le terme de référentiel global, ce dont témoigne la diffusion internationale de méthodologies d'intervention dans des secteurs particuliers et qui sont ensuite intégrées aux politiques publiques nationales.

**Notre question de recherche vise à savoir dans quelle mesure les nouveaux principes d'intervention dans le champ du développement rural constituent un « contre-mouvement » à la croissance d'une agriculture productiviste exportatrice, incarnation de la mondialisation néolibérale, si les traductions des principes de territorialisation constituent des contre-feux à la déterritorialisation et à la fragmentation socio-spatiale perceptibles dans les espaces ruraux et quels sont les nouveaux modes de territorialisation qui apparaissent.**

Pour répondre aux deux axes de recherche que comporte cette problématique, nous mobilisons un cadre d'analyse en géographie sociale. Il permettra de comprendre les transformations socio-spatiales et le rôle des politiques publiques dans le double mouvement de déterritorialisation et de reterritorialisation. Ce cadre est explicité dans le chapitre 1 et enrichi au fil du développement de l'argumentaire. La géographie sociale se concentre sur les interactions entre espace et société et part du postulat que l'espace est le produit des rapports sociaux. La géographie sociale étudie la façon dont les hommes et les sociétés organisent et modèlent leur espace, construisent leur territoire à partir de leurs connaissances et de leurs pratiques (Raffestin, 1989) et de visées intentionnelles (Santos,

1997). Les changements dans les rapports sociaux trouvent donc des traductions spatiales. Pour Raffestin (1986), la pratique de l'espace spécifique à un groupe social qu'il désigne par le terme de « territorialité » est un processus dynamique en permanente évolution conduisant à des mouvements de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation. Nous mobilisons donc les approches qui théorisent le changement socio-spatial et qui l'appréhendent comme le produit d'une triple tension économique, technique, mais aussi politique, montrant que, selon les périodes, l'une ou l'autre de ses dimensions domine les facteurs de production de l'espace (Lefebvre, 2000). Arendt nous rappelle que le changement n'est pas un phénomène moderne mais qu'il est inhérent à un monde habité et organisé par des êtres humains. Le changement constant est donc inséparable de la condition humaine. En outre, la notion de progrès (puis de développement) introduit l'idée même de changement pour le changement (Arendt, 1983). Il représente donc l'essence même de l'idée de développement. Par conséquent, c'est moins le fait que l'Argentine et le champ du développement rural connaissent une période de transformation qui nous importe que les acteurs qui provoquent le changement, les fins vers lesquelles ils l'orientent et les valeurs ou les idées qui les motivent. En revanche, la rapidité avec laquelle se produit le changement n'est pas constante. Elle varie très sensiblement d'une époque à l'autre, d'un pays à l'autre.

Parce qu'elle est à l'origine de la mise en réseau de toutes les parties du monde grâce aux progrès techniques et à l'amélioration des communications, la mondialisation a transformé les temporalités dans lesquelles se produit le changement. Le courant « critique » de la géographie sociale se préoccupe des fondements et des vecteurs des différences et des inégalités socio-spatiales et cherche à les théoriser. Ses auteurs définissent la mondialisation comme la diffusion du modèle du capitalisme néolibéral à l'échelle planétaire, dans le sillage duquel les systèmes techniques, sociaux et culturels (Santos, 2002 ; Harvey, 2007 ; Ianni, 2007) tendent à s'homogénéiser. Toutefois, la mondialisation est incomplète (Santos, 1997) car elle conduit à une valorisation différenciée des lieux et à leur sélection par des acteurs hégémoniques de l'économie, de la politique et de la culture en fonction de leurs intérêts et de leurs intentionnalités (Santos, 1997), cherchant ainsi à façonner un monde à leur image (Harvey, 2006). Ces approches expriment donc le changement socio-spatial dans le cadre de la mondialisation en termes d'homogénéisation ou de fragmentation et montrent qu'elle accélère les phénomènes de déterritorialisation et de reterritorialisation. Ces approches nous permettent de donner une teneur géographique à la thèse du double mouvement. En effet, le processus dialectique d'homogénéisation, d'exclusion et de fragmentation correspond au premier mouvement décrit par Polanyi. Le second mouvement renvoie à des formes de résistance ou d'opposition qu'incarne le développement territorial en tant que processus de construction territoriale locale et dans son objectif de créer de nouvelles cohésions ou cohérences socio-

spatiales. Or, la référence au développement territorial et à la territorialisation de l'action publique est aussi le produit de ce même paradoxe. Elle correspond, en premier lieu, à un principe d'action diffusé à l'échelle internationale qui, en incitant les populations et les acteurs locaux à prendre en main leur développement et en recommandant à l'Etat de recentrer ses prérogatives sur un champ d'intervention plus limité, répond aux objectifs du néolibéralisme. Pourtant, et dans le même temps, le territoire et le local apparaissent dans les discours académiques et dans ceux des mouvements sociaux comme les lieux de la résistance à la mondialisation néolibérale et de la valorisation de la singularité dans l'universalité.

Nous cherchons donc à savoir quelles sont les implications du développement territorial rural dans les relations Etat-territoire et quels sont les acteurs qui sont à l'origine d'un mouvement de résistance ou de contre-pied au processus conjoint de fragmentation et d'homogénéisation socio-spatiale, et les innovations auxquelles ils procèdent. Hirschman (1974) a abordé le développement des pays du Sud en remettant en question les grands modèles en vigueur dans les années 1970 et les stratégies opposées qui les accompagnaient : l'industrialisation par substitution des importations que défendait la théorie de la dépendance comme les principes néolibéraux des économistes de l'Ecole de Chicago. C'est notamment sur le rôle attribué à l'Etat dans chacune de ces théories que porte sa critique. Selon lui, la place qu'il occupe dans les processus de développement ne doit pas être figée, mais être flexible en fonction des situations. L'Etat peut, selon les cas, jouer un rôle inducteur, en encadrant et en régulant certaines activités par exemple, en construisant des infrastructures et en ciblant certaines régions ou secteurs. Mais il peut aussi être induit, autrement dit, répondre *a posteriori* à des attentes et des demandes formulées par des acteurs en fonction de leurs besoins et de la réalité vécue : « *L'objectif d'une politique ou d'une théorie du développement est d'examiner dans quelles conditions les décisions de développement vont être provoquées, en dépit de ses imperfections, par des dispositifs d'entraînement, ou des mécanismes d'induction* » (Hirschman, 1974, p. 40). Alors qu'il semblerait que le développement local et le développement territorial signent la fin des grands modèles de développement (comme Morin [1977] en appelait de ses vœux) – à moins qu'ils ne les remplacent – la question qui nous intéresse alors est celle de la provenance de ces mécanismes d'induction, des acteurs qui les déclenchent et des échelles auxquelles ils se situent. S'agit-il des acteurs locaux à qui, au nom du territoire et de la territorialisation de l'action publique, est renvoyée la responsabilité du développement ? De la société civile qui s'investit davantage dans l'action politique et témoigne d'une plus grande propension à participer à l'action collective ? S'agit-il de l'Etat qui démontre, à certains égards, un redéploiement de son action ? S'agit-il d'acteurs situés à une échelle globale participant à la diffusion de nouvelles idées afférentes au développement rural, tels les bailleurs de fonds internationaux ou les mouvements sociaux ?

Travailler sur le développement est inséparable d'une dimension politique (Lafaye De Micheaux, Mulot et Ould-Ahmed, 2007). C'est à travers le contenu des politiques publiques afférentes et leur formulation que nous qualifierons l'évolution des relations entre l'Etat, la société et le marché, et partant, le territoire qui est le reflet de ses rapports. Pour cette raison, nous compléterons notre analyse géographique des transformations territoriales par l'analyse cognitive des politiques publiques que nous présentons dans le chapitre 5. En se centrant sur le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques, elle permet de comprendre, à travers l'analyse des discours des acteurs, le contenu politique des nouveaux principes d'intervention. Elle met en lumière les acteurs clefs du changement politique et donc, socio-spatial, et le sens du mouvement qu'ils défendent. Elle nous éclaire par ailleurs sur les relations entre idées globales, traductions nationales et innovations locales. C'est à travers l'analyse de la formulation mais, aussi, de la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques de développement que nous identifions les contours du nouveau pacte territorial qu'Albaladejo présente comme en émergence. Dans ce dernier pacte, les capacités des acteurs situés à des échelles locales se renforcent, leur permettant de construire des normes et de produire du consensus régissant le fonctionnement de la société au niveau local. En effet, le contexte « post-crise » nous amène à étudier les nouvelles relations et formes d'articulation entre l'action de l'Etat et l'action collective située à des échelles locales. Par conséquent, même si la technique (Santos, 1997) et l'économie (Harvey, 2007) restent des agents puissants des transformations territoriales dans la mondialisation, la dimension politique ne disparaît pas pour autant : elle se recompose selon des modalités que nous tentons d'explicitier et reste un marqueur important du changement.

Munis de ce cadre d'analyse général, nous formulons deux hypothèses de travail à la lumière desquelles nous avons mis en œuvre notre travail de recueil d'informations sur le terrain. La première renvoie à l'adoption de principes d'action territorialisés dans le champ du développement rural :

L'approche territoriale du développement correspond en Argentine à la diffusion internationale d'une technique d'action publique territorialisée. Cependant, le changement de politique publique du développement rural n'est pas seulement favorisé par des injonctions descendantes venues des bailleurs de fonds ou des organisations internationales. Les traductions auxquelles procèdent les acteurs nationaux et locaux du développement rural dépendent des connaissances et des capacités qu'ils ont bâties dans le temps long et répondent également aux nouvelles réalités des espaces ruraux qui nécessitent de mettre en œuvre de nouvelles méthodologies d'intervention. Elles dépendent des conditions organisationnelles et institutionnelles locales favorisées par une action collective et citoyenne qui s'est

construite les décennies précédentes en réaction à la faiblesse de l'intervention de l'Etat national et provincial dans ce champ. Le développement territorial rural est donc le produit d'une hybridation entre action publique et action collective, entre injonctions et opportunités du global, et pratiques locales. Ses traductions sont le produit d'un redéploiement de l'action publique autour de la société civile et des héritages organisationnels locaux des acteurs du développement rural.

La seconde hypothèse concerne le contenu du nouveau pacte territorial que laisse deviner la nouvelle politique publique de développement rural :

La reformulation de la politique publique de développement rural sur la base d'une articulation entre action publique locale et intégration de nouveaux principes d'intervention au niveau national est rendue possible par l'émergence d'un nouveau pacte territorial. Celui-ci, s'il intègre les principes du développement territorial et s'il appuie le développement des populations rurales pauvres, ne se focalise pas sur la régulation du secteur agricole en pleine expansion spatiale dont la croissance s'avère toujours plus incompatible avec le maintien de populations rurales à la campagne. Il est donc porteur des contradictions visibles dans les espaces ruraux entre un secteur agricole laissé au marché et un secteur du développement rural qui se déploie autour de nouveaux principes et méthodologies d'intervention. La contradiction entre les deux processus se règle alors au niveau des « territoires ». Les acteurs situés à ces échelles en construction ont désormais la responsabilité de participer et, par ce biais, de défendre l'un ou l'autre modèle de développement. Les innovations sociales, organisationnelles et territoriales locales constituent des contre-pieds aux dynamiques prédatrices d'un secteur agricole sensible aux tendances des marchés internationaux.

### **Le choix du Chaco argentin et d'une approche socio-historique pour appréhender le changement territorial**

Le choix du Chaco argentin pour mener notre recherche relève d'un choix méthodologique qui tient, non seulement aux caractéristiques géographiques particulières de la région, mais également à son histoire ; nous mettons en effet en œuvre une approche socio-historique. Cette dernière répond au présupposé que l'étude du changement ne peut s'affranchir de la connaissance et de la compréhension des réalités à laquelle les acteurs politiques, économiques et sociaux tentent de s'arracher. Le changement n'est, par ailleurs, jamais complet, il ne fait jamais table rase du passé. Au contraire, les stigmates du passé et les institutions forgées dans le temps long expliquent également les formes qu'il emprunte. C'est ce que nous apprennent depuis des angles disciplinaires différents des géographes comme Milton Santos (1996b, 1997), des historiens comme Fernand Braudel (1985), des

politistes comme Pierre Muller (2005) ainsi que les économistes de l'institutionnalisme historique (Théret, 2000 ; Boyer, 2003). Les acteurs du changement le réinterprètent systématiquement au prisme de leurs connaissances, de leurs représentations, de leurs idées, mais aussi de leurs intérêts (Hall et Taylor, 1997). Le changement est toujours le produit d'une tension entre des acteurs qui le provoquent et ceux qui le freinent ou le bloquent en reproduisant des routines institutionnelles (North, 1990). C'est également l'intuition d'Arendt (1983) qui nous enseigne que le changement et le besoin de changement n'évacuent pas pour autant un certain besoin de stabilité : « *l'aptitude au changement n'est pas plus illimitée chez l'espèce humaine que sa capacité de préservation, la première étant réduite par l'influence du passé sur le présent – l'homme devant se former par référence à un donné – et l'autre par le caractère imprévisible de l'avenir* » (p. 80). C'est en inscrivant leurs travaux dans une approche socio-historique que les géographes ont montré que l'espace n'est pas le simple support des activités économiques ; il n'est pas neutre, et les actions qui s'y exercent ne le sont pas non plus. En tant qu'hybride, entre des systèmes d'objets et des systèmes d'actions (Santos, 1997), l'espace est tout autant transformé par les actions qui s'y exercent que celles-ci sont transformées à son contact. L'action n'est donc pas distribuée de façon homogène et indifférenciée dans l'espace, elle est le reflet des organisations socio-spatiales passées et actuelles. Celles-ci ne sont pas un donné *a priori* mais correspondent bien à des constructions sociales qui ont répondu à des intérêts et à des visions politiques et économiques qui ont prévalu à un moment donné, et qui en disent long sur les relations entre l'Etat, le territoire et ses citoyens. Albaladejo (2009) a d'ailleurs développé la notion de pacte territorial pour pouvoir rendre compte du chevauchement, dans l'espace, de l'ancien et du nouveau, et des résiliences du passé dans les processus à l'œuvre. Ainsi la persistance de formes socio-spatiales anciennes alors que de nouvelles viennent les enchâsser est une des caractéristiques des espaces ruraux argentins.

Le Chaco argentin occupe une place particulière dans le système territorial national où il incarne ce qu'est une région « périphérique » qui a d'abord servi à alimenter la région centrale pampéenne et qui tend désormais à lui ressembler à travers un processus économique et technique dit de « pampéanisation » observable depuis les années 1990. Ce processus provoque des transformations rapides et brutales des organisations socio-spatiales et des structures productives décrites en termes de « déterritorialisation » qui se traduit tant par l'avancée de la frontière agricole du soja que le développement de l'élevage qui est expulsé de ses zones traditionnelles et pampéennes de production. Les manifestations sociales et environnementales du déplacement d'un modèle de développement agricole pampéen y sont particulièrement exacerbées et sont de plus en plus sujettes à controverses. Nous voulions nous plonger dans une région qui ne répond pas aux schémas de la Pampa, où les populations ciblées par les politiques de développement

rural, en l'occurrence les populations rurales pauvres, soient représentées en nombre significatif, où le « rural » n'est pas seulement un espace de production mais encore un lieu de vie, ce qui est encore le cas pour presque 30% de la population de la région *chaqueña* (INDEC, 2001). C'est aussi parce que la situation relative à la progression de la frontière agricole et à l'exode rural se révèle particulièrement conflictuelle que notre interrogation y prend le plus de relief. Les confins et les positions marginales nous semblent constituer une caisse de résonance des processus de changement à l'œuvre au niveau national. C'est en effet dans ce type de contexte, où les positions des acteurs sont plus marquées et où la réalité est plus contrastée que nous supposons les innovations sociales plus nombreuses et permettant de mettre davantage en évidence les contours du nouveau pacte territorial.

Faire le choix du Chaco, c'est aussi se plonger dans une région étonnamment peu étudiée par les travaux argentins ciblés sur le développement rural ou agricole. Ceci est peut-être dû au fait que, mal connue, ses forêts « impénétrables », ses indigènes « hostiles » et sa chaleur presque palpable en été continuent de nourrir l'imaginaire de ceux qui n'ont pas parcouru ses immensités fascinantes et surprenantes et est donc toujours l'objet de représentations négatives. Son image de confins désolés se construit également par rapport au centre pampéen qui cristallise les représentations positives où, tout ce qui est beau, sain et digne d'intérêt est cultivé, labouré et surtout, exporté. Plus on s'enfonce dans ce « Nord », plus l'imaginaire des habitants de Buenos Aires ou de la Pampa l'associe à une image repoussante. Nous comprenons alors que le développement et le paysage sont corrélatifs dans leurs représentations, car bien que la plaine et l'immensité soient là, comme dans la Pampa, le Chaco n'est pas si scrupuleusement cultivé. Il conserve encore des écosystèmes uniques au monde, que l'on nous a pourtant décrits comme « moches » et « sales », et qu'un modèle agro-exportateur, qui a très tôt imprégné le pays, n'a cessé de détruire en essayant de modeler la plaine à l'image de la Pampa. C'est son histoire qui explique que le Chaco n'est pas le prolongement de la Pampa contrairement à ce qu'indiquent les anciens atlas de géographie classique. C'est un temps et un espace qui sont « autres ». Le développement rural est le reflet de cette fracture, de ces différences régionales, mais aussi d'un passé qui a marqué de sa violence symbolique les corps et les mémoires. Le Chaco représente un terrain idéal parce que l'on peut lire dans ses structures les stigmates des différentes étapes du développement en Argentine.

A l'intérieur du Chaco argentin, nous nous sommes focalisés sur deux régions en particulier. La première a pour épiscentre la ville de Reconquista, au nord de la province de Santa Fe, et la deuxième, la ville de San Martín, au centre-est de la province du Chaco. Nous n'avons pas défini au préalable des territoires aux limites strictement bornées selon des critères administratifs ou naturels. Nous avons préféré conserver un contour flou aux régions dans lesquelles nous avons mis en œuvre le travail de recueil d'informations. A

l'instar de Long (2007), notre terrain d'investigation s'est calqué sur les références sociales, spatiales et symboliques des personnes rencontrées au gré des entretiens, ainsi que de leurs pratiques et de leurs réseaux sociaux et professionnels, nous permettant ainsi de mesurer les différentes façons de concevoir, de pratiquer l'espace de référence et de le délimiter. D'ailleurs, comme le souligne Swingedown (2000, p. 216), « *la priorité théorique et politique ne se situe jamais à une échelle géographique particulière, mais plutôt dans le processus par lequel les échelles particulières se re-constituent* ». C'est ce que nous avons essayé de voir à travers nos enquêtes. Le choix de Reconquista et de San Martín n'est pas non plus dû au hasard. L'histoire du développement rural en Argentine est étroitement liée à ces deux régions. Au Chaco en général et à Reconquista en particulier, parce qu'elle y plonge une grande partie de ses racines (ceci est l'objet du chapitre 4) ; les populations rurales se sont très tôt organisées et ont développé une action collective cherchant à pallier la faiblesse de l'intervention de l'Etat dans de nombreux domaines d'action publique. Pour l'anthropologue Archetti (1988), qui a mené un long travail auprès des agriculteurs familiaux du nord de la province de Santa Fe, « *privilégier [cette région] signifie privilégier une situation conflictuelle et changeante* ». Quant à San Martín, les processus à l'œuvre dans la période contemporaine témoignent des changements de l'action publique de développement rural. Ces deux micro-régions présentent chacune un terreau institutionnel riche quoique différent dans ce champ. Nos enquêtes se basent principalement sur des entretiens semi-directifs réalisés entre 2007 et 2008, auprès d'une quarantaine d'acteurs dans chacune de ces deux régions. La majorité est des techniciens et des agents de développement au statut très variable, retraités ou en activité travaillant pour des programmes gouvernementaux ou des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Nous avons également mené des entretiens auprès d'agriculteurs petits et moyens, de représentants d'organisations de petits producteurs, ainsi que d'instituteurs ruraux. Nous avons par ailleurs interviewé des élus des municipalités et des gouvernements de Santa Fe et du Chaco ainsi que des fonctionnaires de différents ministères. Nous avons également interrogé une dizaine d'acteurs situés à une échelle nationale : des responsables de programmes fédéraux, des représentants de l'INTA et de la SAGPyA, dont un représentant de cette dernière institution au niveau du MERCOSUR, ainsi que des dirigeants de mouvements sociaux. De plus, une grande partie de notre travail de collecte d'informations repose sur de l'observation participante réalisée entre février et juin 2007 et entre juin et décembre 2008 en accompagnant dans leur travail et ce, de façon régulière, les agents de développement.

Dans une première partie, nous revenons sur les dynamiques socio-spatiales du Chaco que nous étudions à partir de la notion de pacte territorial qui nous permet de repérer les grandes phases de déterritorialisation et de reterritorialisation de la région. Nous précisons dans le chapitre 1 les concepts et le cadre d'analyse en géographie sociale privilégiés. Nous

insérons ensuite la région du Chaco argentin dans un ordre économique et politique national et international, en distinguant deux périodes et deux régimes de développement : le pacte territorial agraire et le pacte territorial agricole. Le chapitre 2 traite de la construction socio-spatiale du Chaco dans le pacte agraire, c'est-à-dire au moment de la consolidation de l'Etat argentin et de l'affirmation de sa souveraineté sur son territoire. Le chapitre 3 décrit l'émergence du pacte agricole au milieu des années 1950 puis les manifestations socio-spatiales de sa crise dans la période contemporaine à travers la croissance puis le déclin crise de l'économie du coton, production emblématique du Chaco. Nous montrons pour chaque période comment les paradigmes dominants du développement agricole ont transformé les territorialités des populations rurales et accentué la dualité socio-spatiale déjà ancienne dans cette région. C'est pour répondre à la fragmentation socio-spatiale qui s'accélère après les années 1990 que sont légitimées l'action publique et l'action collective de développement rural présentées en deuxième partie.

La deuxième partie se penche plus précisément sur le développement rural et ses acteurs. Nous le présentons dans le chapitre 4 comme une action de promotion humaine et sociale. Celle-ci apparaît comme une réaction de la part d'agriculteurs, d'ecclésiastiques et de laïcs au pacte territorial moderne. Ils entreprennent alors une action collective qui, à la marge de la Pampa et à la marge du pacte territorial, prend en charge les populations rurales qui en sont exclues, notamment les petits producteurs, et construisent les compétences et les connaissances de ce qui va devenir le développement rural. Dans le chapitre 5, nous montrons comment le développement rural devient un champ d'action publique, à partir des années 1990, associé à la problématique sociale. En distinguant entre la formulation et la mise en œuvre de la politique publique de développement rural, nous montrons que ce champ est éclaté entre des idées, des intérêts et des logiques de comportement différentes, mais que depuis des arènes locales, des acteurs nouveaux participent à l'évolution de la politique publique : le réseau des agents de développement et les groupes de petits producteurs.

Dans la troisième et dernière partie, nous montrons les évolutions à l'œuvre dans le champ du développement rural qui aboutissent à la formulation d'un nouveau référentiel de développement rural au centre duquel se trouve la figure politique et économique de l'agriculture familiale. Après avoir présenté les différents canaux de diffusion internationaux de nouvelles méthodologies d'intervention et ses implications politiques et idéologiques dans le chapitre 6, nous nous focalisons sur les différents facteurs qui conduisent au changement d'action publique ; chacun faisant l'objet d'un chapitre. Des innovations territoriales (abordées dans le chapitre 7), des innovations organisationnelles (décrites dans le chapitre 8) et des innovations institutionnelles (explicitées dans le chapitre

9) favorisées par des acteurs différents et situés à différents niveaux d'échelle, contribuent à transformer les cibles et les objets du développement rural. Chacun de ces chapitres et chacune de ces innovations nous permettent de conclure sur le nouveau pacte territorial rural en émergence. Ce dernier, s'il réintègre les petits producteurs au territoire et à la société par la reconnaissance de leur multifonctionnalité, ne régule pas l'avancée de l'agriculture entrepreneuriale et institutionnalise, de ce fait, des territorialités contradictoires.

### **Indications de lecture**

Sauf mention contraire, nous avons réalisé toutes les traductions de l'espagnol. Certains extraits originaux de l'espagnol figurent en note de bas de page lorsque nous avons estimé que le caractère littéraire du texte ou que les subtilités de la langue méritaient de figurer dans leur version originale.

Un lexique des mots en espagnol est situé à la fin du mémoire. Les mots qui y figurent sont signalés à l'aide d'un astérisque (\*) et disposent d'une première définition lors de leur première apparition.

Les références bibliographiques apparaissent entre parenthèses et figurent ensuite dans la bibliographie située en fin du mémoire. Les références des ouvrages qui n'ont pas fait l'objet d'une consultation approfondie de notre part figurent en note de bas de page.

Les Argentins font la différence entre l'agriculture (*agricultura*) et l'élevage (*ganadería*). Le terme *agropecuario* regroupe ces deux activités. Lorsque nous ne les distinguons pas explicitement, le terme « agriculture » comprend, comme en France, ces deux activités.

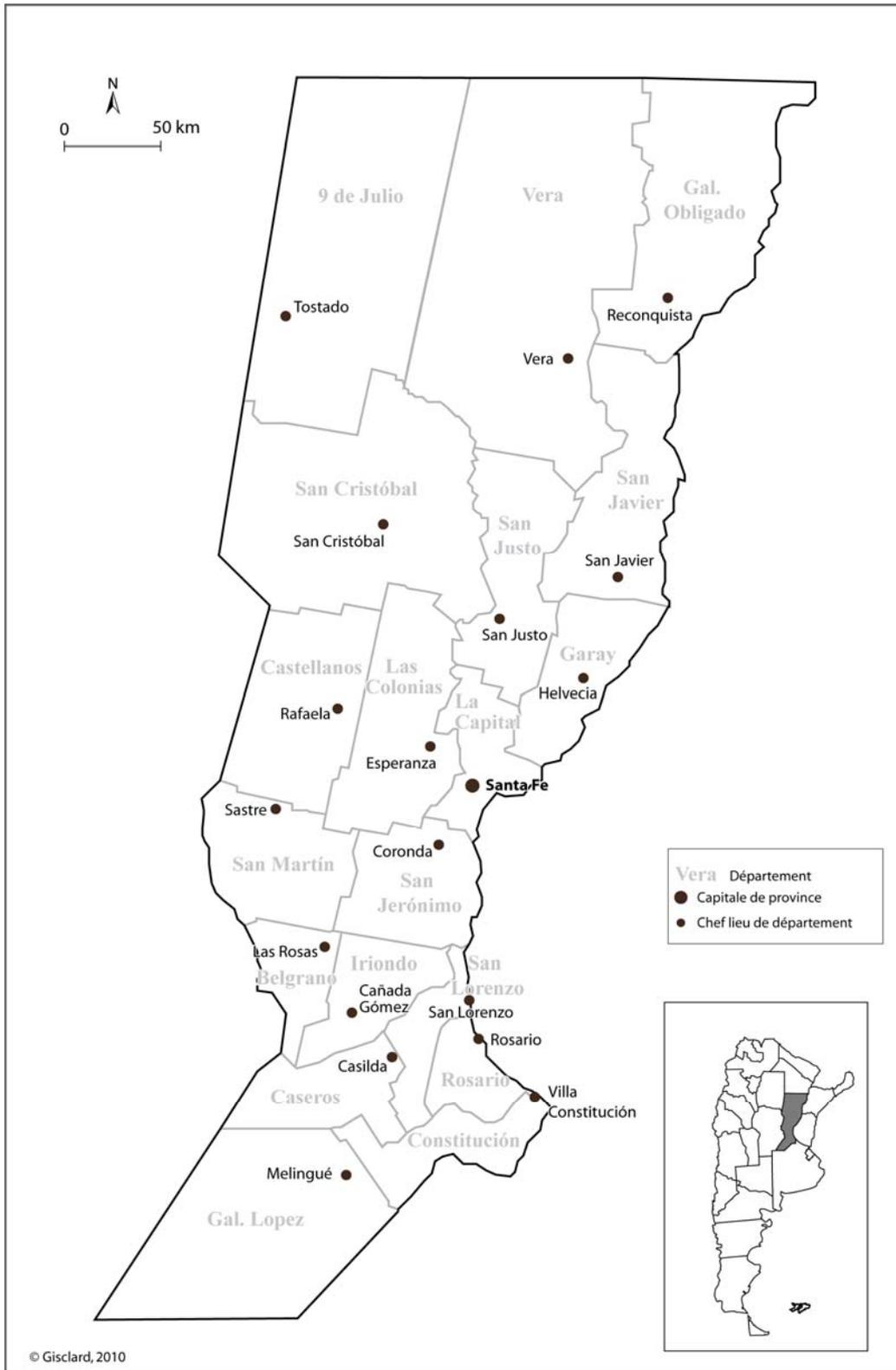
Carte 1-Le Gran Chaco en Amérique du Sud : entre l'Argentine, la Bolivie et le Paraguay



Carte 2-Le territoire argentin : provinces politico-administratives et grandes divisions régionales

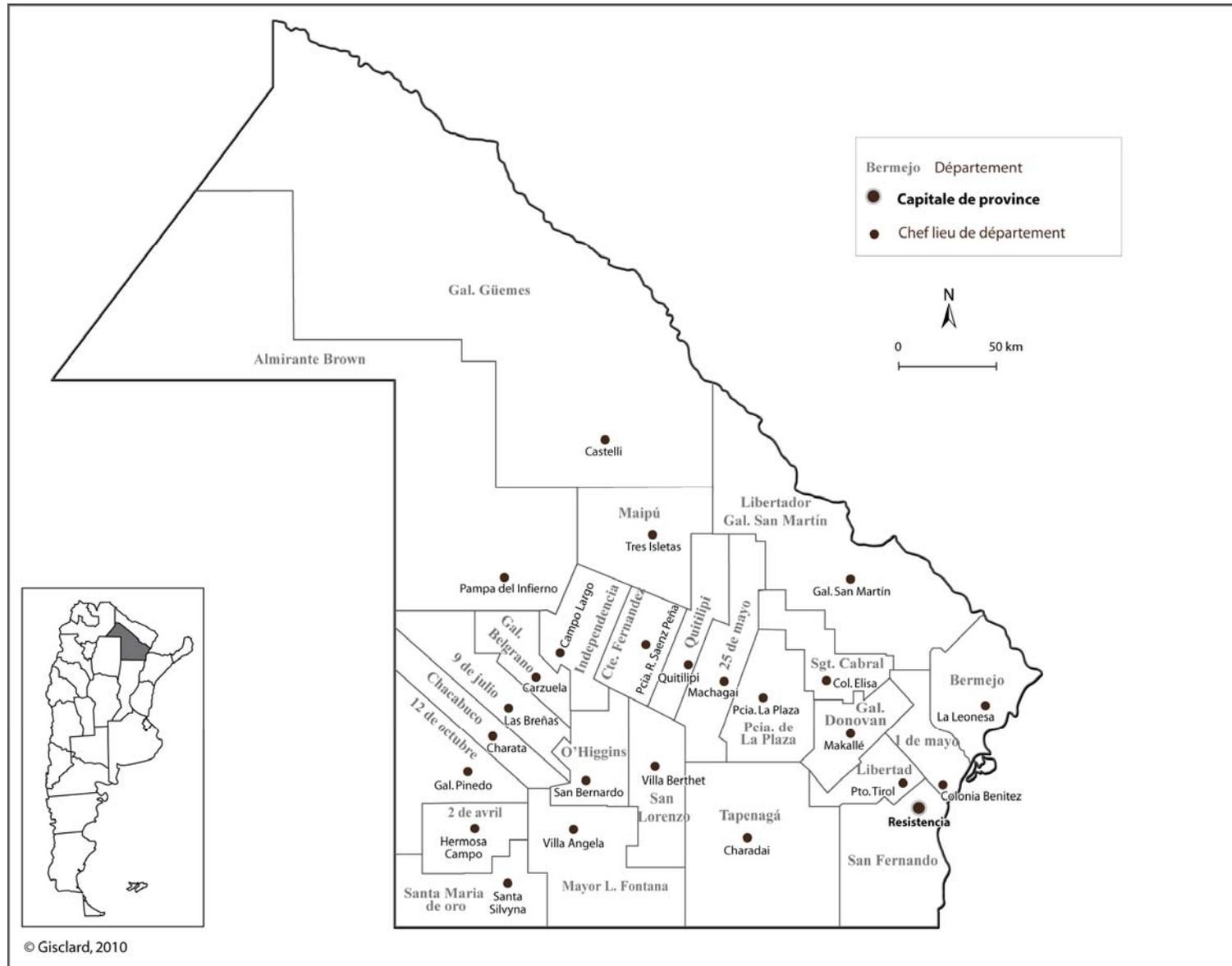


Carte 3-Les départements de la province de Santa Fe en Argentine





Carte 4- Les départements de la province du Chaco en Argentine





## **PARTIE 1**

### **Les dynamiques socio-économiques des espaces ruraux du Chaco : une lecture à partir de la notion de pacte territorial**



*« Les hommes font leur propre histoire, mais ils ne la font pas arbitrairement dans des conditions choisies par eux ; ils la font dans des conditions directement données et héritées du passé. »*

Karl Marx

*« Il n'y a jamais entre passé, même passé lointain et temps présent de rupture totale, de discontinuité absolue ou, si l'on préfère, de non contamination. Les expériences du passé ne cessent de se prolonger dans la vie présente, de la grossir. »*

Fernand Braudel

## **Introduction de la partie 1**

Bien plus qu'un simple exposé historique à propos des deux régions d'études sélectionnées, la première partie de cette thèse vise à inscrire l'analyse dans une approche de géographie sociale et critique, qui recherche des clefs de lecture des différenciations socio-spatiales<sup>1</sup>, mais aussi de leur dynamique de changement, dans les actions et les idées, qui s'enracinent dans le passé. Elle retrace les processus socio-économiques successifs qui ont conduit à la configuration actuelle des espaces ruraux du Chaco et sur lesquels les formes d'action publique et d'action collective de développement rural entendent aujourd'hui agir, sur la base d'instruments d'intervention renouvelés. Cet intérêt pour les marques du passé et les déterminants des constructions socio-spatiales peut interroger, alors que la mondialisation semble avoir aboli les contraintes des distances et annihilé l'épaisseur du temps, en donnant l'illusion d'une certaine homogénéisation du monde par la mise en réseau de ses différentes parties. Pourtant, tout comme il n'est pas question de proclamer la fin de l'histoire, ce n'est pas non plus celle de la géographie, *a fortiori* si l'on admet avec Reclus (1905) que la géographie c'est « *l'histoire dans l'espace, de même que l'histoire c'est la géographie dans le temps [...]* ».

Cette première partie replace le Chaco, non seulement dans le temps long de sa production (Lefebvre, 2000) et de sa transformation, mais aussi dans un contexte de

---

<sup>1</sup> « Socio-spatial » fait référence à une interaction particulière qui se joue entre société et espace dans un lieu et à un moment donné.

construction de l'Etat-nation argentin, puis dans une dynamique socio-économique nationale qui, elle-même, s'insère différemment, selon les périodes, dans un régime international<sup>2</sup>. Bien que l'Argentine soit parfois définie comme le pays du « *nomeacuerdo* » (jenemesouvienspas) (Roze, 2007), pour pointer du doigt une certaine absence de mémoire historique dans les comportements individuels et collectifs, ce sont bien ces traces qui permettent de comprendre les formes de l'action contemporaine et les processus à l'œuvre. De fait, les espaces ne sont pas dépourvus de mémoire collective (Halbwachs, 1950) et les actions qui s'y déploient sont marquées par des contingences spatiales et temporelles qui ne s'expliquent que par un retour dans le passé : « *la société recrée son espace sur la base d'un espace concret, toujours déjà donné, hérité du passé* » (Lipietz, 1977, p. 22). Par conséquent, les principes de l'action publique et les formes de l'action collective s'exercent de façon différenciée dans l'espace, où les « rugosités<sup>3</sup> » spatiales ont laissé leurs empreintes.

Ce retour vers le passé permet également de poser un regard rétrospectif sur l'émergence et l'évolution de la notion de développement et de ses manifestations, qui constituent la toile de fond de cette partie. Nous verrons en effet à travers l'histoire du Chaco argentin, par quelles politiques macro-économiques se sont traduites les différentes théories et stratégies qui ont été le support de l'idée de développement, et dans lesquelles les différenciations socio-spatiales sont appréhendées à travers le prisme binaire du développement et du sous-développement, du centre et de la périphérie, de l'archaïque et du moderne, etc. Par ce biais, nous mettrons en évidence quelques-unes des origines du « mal développement » dans la région du Chaco, désignée selon les périodes comme une région périphérique, en retard, ou sous-développée. Dans les deux parties suivantes, nous traiterons du développement sous un autre angle, celui des politiques publiques et celui du champ spécifique du développement rural. Le développement, compris comme une intervention des pouvoirs publics, peut être appréhendé comme un instrument de « justice socio-spatiale<sup>4</sup> » (Reynaud, 1981). Il suppose l'existence d'un retard, d'un déséquilibre, d'un écart, qu'il soit social, économique ou institutionnel, par rapport à un objectif ou un modèle à atteindre, et qui trouve à son origine une construction sociale et historique

---

<sup>2</sup> Par régime international, nous entendons les formes d'insertion d'un pays aux marchés internationaux et à un système interétatique constitué d'un ensemble de règles dans le cadre desquelles les Etats interagissent.

<sup>3</sup> Le terme de « rugosité » désigne pour Santos (2007, p. 101) « ce que le passé a laissé comme formes, espace construit, paysage ; ce qui est resté du processus de suppression, d'accumulation, de superposition au cours duquel les choses disparaissent ou s'accumulent en tout lieu. [...] Elles représentent les restes de division du travail passés [...] les restes des types de capital utilisés et leurs combinaisons techniques et sociales dans le travail. C'est « le temps passé, cristallisé dans les formes ». Par exemple, un latifundium peut-être interprété comme une rugosité socio-spatiale. Le terme peut être rapproché de ce que Raffestin (1986) nomme les « sédimentations socio-géographiques », à la fois pratiques et morphologiques.

<sup>4</sup> La notion de « justice socio-spatiale » traduit des principes d'atténuation des inégalités au niveau social et spatial mis en place par les pouvoirs publics dans un souci de redistribution entre ce que Reynaud interprétait, dans les années 1980, comme des centres et des périphéries. Ceci est, selon nous, l'objet du développement rural dans un contexte d'Etat-providence.

particulière. Nous mettrons en lumière l'origine de ce déséquilibre, en interprétant les traductions matérielles et idéelles de la notion de « progrès » qui a précédé celle de développement (Wallerstein (2002) parlerait d' « idéologie du progrès »), et au nom duquel le Chaco s'est construit. La diffusion du « progrès », telle que nous allons la décrire, correspond finalement à une métaphore de la progression du capitalisme. Pour cette raison, nous ne pouvons déconnecter l'histoire du Chaco de son insertion dans une dynamique socio-économique nationale qui détermine les formes particulières qu'arbore le capitalisme dans le pays, et dans une économie-monde capitaliste (Wallerstein, 2002).

C'est plus particulièrement à travers l'évolution des espaces ruraux du nord de la province de Santa Fe et du centre-est de celle du Chaco que nous étudierons l'évolution socio-spatiale du Chaco argentin. Nous mettrons l'accent sur les politiques macro-économiques ayant encadré le secteur de l'agriculture qui, en Argentine, a cristallisé sur de longues périodes la quasi-totalité des conceptions du progrès, au moins en termes économiques, et au moins dans les espaces ruraux. Les espaces étudiés ont été modelés et adaptés par l'agriculture; ce sont aussi ses soubresauts qui ont déterminé l'évolution des organisations socio-spatiales, comprises comme des types de relations entre des activités économiques, des groupes sociaux qui donnent une cohérence à un espace géographique, qui se dote ainsi de traits culturels et identitaires qui lui sont spécifiques.

Dans le premier chapitre, nous proposons un cadre théorique de géographie sociale pour comprendre les transformations et différenciations socio-spatiales dans le contexte de la mondialisation. Il reprend des apports de la géographie sociale et critique qui s'appuient sur une double dialectique : local/global et temps/espace. Le chapitre 2 présente la construction socio-spatiale du Chaco, depuis sa colonisation par l'Etat argentin, jusqu'à une première fracture temporelle qu'Albaladejo décrit comme l'avènement d'un pacte territorial moderne qui vise la modernisation des infrastructures spatiales et productives, pour mieux articuler cet espace au reste du pays et au monde. Dans le chapitre 3, et en se concentrant davantage sur les effets de cette modernisation sur le secteur agricole et les espaces ruraux, nous mettons à jour des phénomènes de transformation socio-spatiale qui sont au cœur des préoccupations des organisations et des politiques de développement rural. Albaladejo interprète ces phénomènes comme des manifestations de la crise du pacte moderne. Cette partie s'arrête au cours des années 2000, dans un moment qui pourrait apparaître comme une transition vers la construction d'un nouveau pacte territorial<sup>5</sup>, hypothèse que formule Albaladejo (2009), et qui est l'objet de la partie 3.

---

<sup>5</sup> Une synthèse historique (Figure 1) située à la fin de cette partie permet de resituer chronologiquement l'évolution socio-spatiale du Chaco et son insertion dans des régimes de développement national et international.



## **Chapitre 1**

### **Territorialité, mondialisation et développement : un triptyque au cœur de la relation Etat-territoire**

#### **Introduction du chapitre 1**

La question du développement rural posée dans le contexte argentin nous incite à nous intéresser à une géographie des inégalités sociales et des différenciations socio-spatiales. L'axiome d'un espace qui n'est pas neutre dans les processus économiques et sociaux est encore valide dans une période où se parachève le phénomène de mondialisation, dont les conséquences économiques et socio-spatiales continuent de nourrir sinon des controverses, du moins des débats dans les milieux scientifiques comme politiques autour d'un curieux paradoxe : le retour des « territoires », « du local » dans les stratégies et théories du développement, dans un monde où se pose la question de l'homogénéisation des espaces, des cultures, des politiques et où se réalise une unité technique, économique et temporelle.

Le triomphe du néolibéralisme dans les années 1990 a vu émerger l'idée, relayée par des organisations internationales, que la mondialisation, comprise comme l'adhésion des pays et des régions à l'orthodoxie néolibérale, allait résoudre les problèmes de développement et, par conséquent, s'y substituer (Rist, 1996). Si l'accélération des inégalités entre pays et à l'intérieur des pays démontre le contraire, la question du lien entre mondialisation et développement reste posée. Mais les termes du débat ont évolué et se concentrent sur ses conséquences socio-spatiales et les ressorts des différentes stratégies mises en place pour contrer ou intégrer la mondialisation. Ceci maintient ouvert un champ de recherche sur un processus sur lequel on croyait avoir tout dit, ou presque. Les différentes stratégies économiques et politiques qui viennent alimenter ce débat abordent sous des angles opposés le phénomène de mondialisation, tout en brandissant la même bannière du développement. On peut ainsi observer des stratégies et des discours

« localistes » axés sur un repli ou une valorisation du local, par des acteurs cherchant un « contre-feu à la mondialisation » (Offner, 2006), ou encore des stratégies et des discours d'intégration à la compétition territoriale internationale. La reconsidération des échelles d'action occupe une place particulière dans ces débats, pas seulement pour décrire des processus qui prennent forme à l'une ou l'autre de ces échelles, mais surtout pour mettre en lumière l'articulation entre elles, les combinaisons complexes auxquelles elles participent (Bret, 2005). Ceci démontre que le lien entre le développement, la mondialisation et les territoires, bien que souvent questionné, reste complexe. Les différentes stratégies et discours sur le développement sont, selon nous, le reflet d'un phénomène pluridimensionnel dont rendent compte les géographes : la fragmentation socio-spatiale, qui renvoie la problématique du développement à une compétition entre territoires. Grâce aux progrès techniques et scientifiques, la perception et la conception du temps (cyclique dans les sociétés traditionnelles ou linéaire dans les économies fordistes) est désormais marquée par la simultanéité à l'échelle planétaire. La réaction plus ou moins rapide des activités et des espaces à divers types de manifestations économique ou politique engendre une valorisation différenciée des régions et des territoires, ce que l'on entend par fragmentation socio-spatiale (Hiernaux-Nicolas, 1999). Celle-ci est interprétée par Hiernaux-Nicolas (1999) comme une forme de « flexibilisation » des territoires, une manière de supprimer les mécanismes de contrôle et d'organisation du territoire et de rendre autonomes des unités spatiales les unes par rapport aux autres. Celles-ci répondent de manière différenciée et dans des temporalités différentes aux informations et signaux extérieurs.

Ce premier chapitre présente le cadre d'analyse mobilisé pour interpréter les organisations socio-spatiales, leur construction et leur évolution. Nous y développons l'idée que les compromis sociaux, les régulations économiques et politiques, les infrastructures et les superstructures ne sauraient être de simples données de l'espace ; leur implantation est le résultat d'une histoire régionale et nationale, voire internationale, qui compte pour comprendre les processus en cours. Nous allons donc dresser un cadre général d'interprétation du changement socio-spatial. Dans un premier temps, nous proposons un cadre théorique des dynamiques des organisations socio-spatiales et de leurs facteurs de transformation, autour de la notion de « territorialité ». Dans un deuxième temps, nous associons les modalités de territorialisation, déterritorialisation, reterritorialisation à la notion de pacte territorial, traduisant des compromis sociaux incarnés par une relation Etat-territoire, et dont l'évolution détermine aussi celle des organisations socio-spatiales. Dans un troisième temps, nous présentons la mondialisation comme un phénomène à l'origine de la crise du pacte territorial en vigueur. Nous questionnons les nouveaux principes d'organisations socio-spatiales en termes de « fragmentation » dont rendent compte les géographes pour traiter des processus à l'œuvre dans la période contemporaine.

# **1. La territorialité humaine, un système dynamique d'organisation socio-spatiale**

## **1.1. Les fondements du concept de territorialité**

Les outils conceptuels et analytiques proposés par Claude Raffestin et Milton Santos donnent des éléments de compréhension des différentes logiques d'organisation socio-spatiale. Ils sont éclairants au moment d'appréhender l'universalisation d'une même rationalité économique et technique qui semble s'étendre à l'ensemble de l'écoumène, sans pour autant supprimer les particularités liées aux lieux, aux régions, aux territoires, et les systèmes d'objets et les systèmes d'actions qui les animent. Ils permettent de comprendre en particulier l'apparent paradoxe de la fragmentation dans l'homogénéisation (Lefebvre, 2000) et l'inégal développement des régions et des territoires et à l'intérieur, des différents groupes sociaux qui les habitent. En considérant l'espace comme à la fois un contenant et un contenu, ces approches démontrent que les objets et les idées ne sont pas appliqués, distribués, traduits indifféremment dans l'espace, mais qu'ils sont modifiés par son contenu préexistant, et que de façon symétrique, l'espace est transformé par des éléments extérieurs qui y sont projetés.

Sans ignorer les autres directions de recherche concernant l'étude de la territorialité qu'empruntent des géographes comme Debarbieux et qui se concentrent sur sa dimension symbolique et identitaire, nous privilégions la définition proposée par Raffestin (1986a) qu'il érige en véritable paradigme de la géographie.

### *1.1.1. Le territoire et la région : des cadres d'interactions sociales*

Avant toute chose, nous allons procéder à un rapide éclairage de l'utilisation différenciée que pratiquent nos auteurs de référence, des concepts centraux de la géographie que sont l'espace, le territoire ou la région. En effet, si Raffestin voit de l'espace et du territoire là où Santos voit déjà du construit social et des régions, ces quelques différences sémantiques ne doivent pas occulter la proximité de leur conception et appréhension des constructions socio-spatiales. D'ailleurs, cet usage différencié des termes « [...] *n'est vraiment important, ni non plus vraiment grave pour autant que l'on*

*sache de quoi on parle* » (Raffestin, 1982, p.167). Procédons néanmoins à une rapide précision : chez Santos, l'espace est l'objet central de la géographie, il est un construit social, fait de temps, de technique et d'intentionnalité, produit de la main de l'homme en fonction de l'intérêt, mais aussi des représentations qu'il projette dessus. Raffestin, quant à lui, considère l'espace comme un donné de base, une matière première à partir de laquelle un ou des acteurs construisent un territoire en y projetant dessus de l'information. Leur différence réside essentiellement au niveau du registre sémantique qui désigne pourtant les mêmes objets et évoque les mêmes processus. D'autant plus que, dans les deux cas, il est question d'une « géographie du pouvoir ». Toutefois, la toile de fond constituée par leur contexte d'étude et les lieux de référence de ces deux auteurs – le Brésil pour Santos, et la Suisse pour Raffestin – a probablement influencé leurs choix conceptuels et analytiques : Santos plus préoccupé par les questions de sous-développement et de logique centre-périphérie, appréhende l'espace comme le résultat d'une logique hégémonique d'implantation et de distribution des objets et des actions dans l'espace, et met en œuvre une approche plus structuralo-fonctionnelle, alors que Raffestin, privilégiant une approche relationnelle qu'il mesure en termes de symétrie et d'asymétrie, considère le territoire d'abord comme un processus au cours duquel se manifestent toutes sortes de relations de pouvoir, puis comme un moyen pour les acteurs qui exercent le pouvoir de parvenir à leurs fins.

Régions et territoires désignent pour nous les cadres spatiaux des interactions sociales et impliquent l'idée d'une construction sociale. En effet, toute pratique spatiale nécessite une organisation, comme « champ opératoire » de l'action d'une société, qui se traduit par la construction d'un maillage, de nœuds, de réseaux (des moyens de communications, des villes, des centres de pouvoir etc.), pour permettre l'exercice d'un pouvoir et son contrôle (Raffestin, 1980), ou la réalisation des intentionnalités des acteurs dominants. Ce système de maillage, nœuds et réseaux n'a d'autre but que de contrôler ce « *qui peut-être distribué, alloué et ou possédé* » (Raffestin, 1980, p. 136), autrement dit : les ressources (naturelles, matérielles, cognitives, financières, etc.). La distribution des structures matérielles dans l'espace témoigne de l'importance qui est accordée par les groupes sociaux aux ressources dont ils disposent, et établit ainsi une hiérarchie d'organisation entre les espaces, en fonction des actions que ces groupes y mettent en œuvre. Le territoire conçu par Raffestin peut renvoyer à différentes échelles (un territoire national, le territoire d'une entreprise, etc.) dès lors qu'il incarne une forme de pouvoir qui le contrôle. Par comparaison, cette définition correspond davantage à ce que Santos nomme une région, puisqu'il réserve l'usage du territoire à l'échelle particulière où s'exerce le pouvoir de l'Etat-nation.

En ce qui nous concerne, nous utiliserons dans cette première partie la notion de région pour traiter de la construction et de l'évolution socio-spatiale du Chaco en tant que cadre

d'interactions pour l'action publique et l'action collective que nous étudierons dans les parties suivantes. Elle nous séduit en effet, pour les mêmes raisons qui lui ont longtemps été reprochées : son caractère flou, sans limites précises et objectives, qui lui confèrent le statut de « concept relatif » (Thisse, 1997). En effet, si les « *discours qui se construisent autour* [du mot région] *sont libres de tout rapport au réel* » (Dulong, 1978, dans Raffestin, 1982, p. 164), ce n'est pas parce qu'« *il ne renvoie à aucun signifiant* » (Raffestin, 1982). La région est en effet un « contexte d'interaction sociale » (Giddens, 1984), dont le cadre est mouvant selon les critères désignés au préalable pour l'observer, c'est une construction (intellectuelle ou pragmatique) à partir d'objectifs et d'hypothèses (Velut, 2007). Nous réserverons l'usage de territoire, soit pour traiter du territoire de l'Etat-nation, soit pour traduire une relation particulière établie entre un groupe social, l'espace et la société faire référence à une forme de relation ou d'interaction locale tissée entre un groupe social, son espace et la société : nous parlerons alors de médiation territoriale (nous définissons plus loin le terme) ou de « territorialité ».

### *1.1.2. La territorialité pour comprendre les interactions sociales*

Davantage que les cadres spatiaux (c'est pourquoi nous utiliserons parfois indifféremment région et territoire), ce sont les actions et les interactions qui y prennent forme qui nous intéressent et que traduit le concept de territorialité. Celui-ci, associé à un groupe humain permet, en effet, de décrire des manières de pratiquer l'espace (dans un cadre d'interaction localisé) en fonction des connaissances des populations et en vue du contrôle et de l'accès aux ressources (Raffestin, 1980) ou encore en réaction aux influences externes. Nous entendons l'idée de territorialité comme une forme de relation à l'espace, qui peut être individuelle ou collective.

Le concept de territorialité, élevé au rang de paradigme par Raffestin (1986a), reflète la relation existentielle ou productive du groupe à l'espace, et le comportement particulier qu'il adopte dans le but de l'organiser et de gérer ses ressources : « *Les racines d'une théorie de l'écogenèse territoriale [...] résident dans la pratique et la connaissance que les groupes humains mettent en œuvre pour occuper, exploiter et modeler l'espace de manière à le transformer en territoire doué d'une certaine habitabilité. Les racines de toute théorie générale de la géographie humaine et, partant, sociale ne peuvent être recherchées que dans la pratique et la connaissance du groupe et par conséquent les groupes qui le composent. Ces pratiques et ces connaissances se traduisent par des relations à l'extériorité et à l'altérité et sont modulées par les médiateurs employés. L'ensemble de*

*ces relations constitue, en première approximation et d'une manière encore vague ce que l'on pourrait appeler la territorialité* » (Raffestin, 1986a, pp. 91-92). Lefebvre nous donne des indications sur ces médiateurs : « *La croissance des forces productives n'entraîne pas la constitution d'un espace ou d'un temps qui en résulteraient selon un schéma causal. Des médiations et des médiateurs s'interposent : groupes agissant, raisons dans la connaissance, l'idéologie dans les représentations* » (Lefebvre, 2000, p. 88).

Aussi la notion de territorialité nous renvoie à deux types de relations : celle qu'un groupe humain tisse avec son espace, et celle qui le lie à l'extériorité et à l'altérité. La territorialité comme modèle d'organisation et d'appropriation spatiale ne se conçoit qu'en rapport avec d'autres groupes qui présentent une autre pratique spatiale, et est déterminée par des inclusions et des exclusions (Soja, 1971, dans Raffestin, 1980) : « *La territorialité apparaît donc comme constituée de relations médiatisées, symétriques ou dissymétriques avec l'extériorité [...]. La territorialité s'inscrit dans le cadre de la production, de l'échange et de la consommation des choses. C'est toujours un rapport même différé avec les autres acteurs. [...] Chaque système territorial secrète sa propre territorialité que vivent les individus et les sociétés* » (Raffestin, 1980, p. 144). Les relations avec l'extérieur sont médiatisées par des éléments tangibles ou intangibles, des instruments qui peuvent être des objets techniques mais aussi des règles formelles ou informelles qui régissent ces relations, autrement dit des institutions, et qui, selon les acteurs qui les établissent, déterminent les formes de pouvoir et les types de relations avec l'extérieur. Les médiateurs permettent de coordonner l'action des individus et des collectifs. Or, ces médiateurs déterminent mais aussi limitent la territorialité et doivent être observés au prisme des capacités des groupes et des individus à les manier, en fonction de leurs intérêts, de leur culture, de leurs idées. De fait : « *Ce sont les instruments et les concepts qui signifient la territorialité humaine par le fait même que les maillages, les nœuds et les réseaux sont produits par des systèmes d'instruments techniques, économiques, sociaux, culturels et politiques. Ces mailles, nœuds, réseaux constituent un système territorial (mega-médiateur) par lequel toute société régule ses rapports avec l'espace pour acquérir son autonomie* » (Raffestin, 1988, p. 266).

En mobilisant la notion de territorialité, nous mettons l'accent sur les relations à l'extériorité et à l'altérité, puisque nous nous attacherons à observer l'évolution d'une région et des activités sociales et économiques qui s'y exercent, en relation avec l'Etat et l'action publique, mais aussi des processus venus d'une échelle mondiale. Au sein d'une même région ou d'un même territoire, nous observons des territorialités différentes propres à certains groupes sociaux dont les formes d'articulation donnent sa cohérence au territoire.

## 1.2. Un processus en perpétuelle évolution

Tout comme les régimes de croissance économique ou les régimes politiques, les organisations socio-spatiales et les territorialités ne sont pas immuables, elles sont l'objet de processus dynamiques de changement et d'évolution. Braudel (1985) et à sa suite Wallerstein (2002), ont montré qu'un système historique n'est pas éternel, il possède un début, une vie pendant laquelle il se développe, puis une phase finale. Raffestin en vient au même constat : la territorialité d'un groupe qui définit l'organisation de son espace pour gérer ses ressources et acquérir son autonomie vis-à-vis de l'extérieur relève d'un ordre dynamique en perpétuelle évolution. Ce processus dynamique correspond à une « *crise de la territorialité* » (Raffestin, 1980), qui se produit « *lorsque l'énergie et l'information qui sont projetées dans les réseaux changent de nature et se transforment, alors l'espace connaît des processus de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation* ». La territorialité et ses crises trouvent comme point de départ, les instruments, objets et actions que les acteurs ont utilisés ou exercés dans l'espace (Raffestin, 1986a), comme des traces, ou des rugosités spatiales. Par conséquent, l'analyse de la territorialité et de ses changements n'est possible qu'au travers de la saisie de relations socio-spatiales médiatisées et replacées dans leur contexte historique.

Pour comprendre ces marques du passé, il faut comprendre par quoi et comment est structuré l'espace, ainsi qu'a tenté de le théoriser Santos (1997). Pour ce géographe, l'espace est un ensemble indissociable de systèmes d'objets et de systèmes d'actions. Les objets correspondent aux formes matérielles de l'espace, tels les objets tangibles, techniques, et à l'ensemble des infrastructures. Les actions, au contraire des infrastructures, relèvent des superstructures, c'est-à-dire les idées qui orientent l'action et la guident, à partir desquelles sont formulées des politiques publiques par exemple. Il s'agit là des institutions comme l'Etat, l'Eglise ou l'Ecole et que Commons (1931) définit comme une action collective contrôlant, libérant et étendant l'action individuelle, et qui donnent également du sens à l'action. Les types d'institutions présentes dans une société sont elles-mêmes héritées du passé. La sphère des idées (et donc de l'action) est appelée « *sémiosphère* » chez Raffestin (1986a) et parfois « *psychosphère* » chez Santos (1997) où elle s'oppose à l'instar de la dialectique infrastructure/superstructure à la « *technosphère* », la sphère matérielle des objets. Chez Raffestin, comme chez Santos, la sphère de l'action et la sphère des objets sont distinguées mais participent d'un même mouvement, car elles sont indissociables l'une de l'autre.

Dans cette configuration, la transformation de l'espace et de la territorialité se produit lorsqu'une information nouvelle apparaît, ou au contraire lorsque des informations

n'arrivent plus. Soit parce que les infrastructures ne sont pas adaptées ou déficientes pour diffuser une information, soit parce qu'un changement s'est produit au niveau de la sphère des idées et transforme les actions qui vont s'exercer. Pour Raffestin l'information est au centre de toutes les politiques : « *l'accès ou non à l'information commande le processus de territorialisation, déterritorialisation des sociétés* ». Pour Santos et Raffestin, les changements dans les systèmes d'information ou l'inégal accès à l'information sont toujours le produit d'une visée intentionnelle. Ils produisent une discontinuité socio-spatiale, autrement dit, une hiérarchie des espaces selon leur accès à certains types d'information : les discontinuités spatiales ne sont pas « *offertes par l'espace mais inventées par les hommes* » (Raffestin, 1980).

## **2. Le pacte territorial pour appréhender les changements**

Les transformations socio-spatiales qui touchent le Chaco, depuis sa colonisation (à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle) jusqu'au tout début du XXI<sup>ème</sup> siècle, peuvent être interprétées à partir du cadre d'analyse proposé par Albaladejo (2009) en termes de pacte territorial. Celui-ci nous permet de réinsérer la région dans un projet et un ordre politique et économique national et international, et de comprendre le changement des territorialités au prisme des transformations politiques et économiques. Nous resituerons ainsi dans le temps, les conceptions du progrès et du développement qui ont influencé les systèmes d'objets et les systèmes d'action qui se sont exercés dans le Chaco. Les conditions de la progression de l'économie capitaliste, sa régulation politique, ou absence de régulation politique, sont autant d'éléments qui peuvent être interprétés comme des types d'informations ou des dispositifs de médiation, qui transforment, guident et orientent les systèmes d'objets et d'action, autrement dit, transforment ou orientent les territorialités des groupes sociaux et les constructions territoriales.

### **2.1. Une relation Etat-territoire**

Avant d'être reprise et conceptualisée par Albaladejo (2009), la notion de pacte territorial a d'abord été proposée par Santos (2007). Dans les premières approximations, Santos le conçoit comme la relation qu'entretient un Etat national avec son territoire, qui se traduit dans de grands arrangements politico-administratifs. La construction des

communes, des provinces, des Etats sont autant de nouveaux arrangements politico-territoriaux par lesquels d'une part, s'exprime la voix des populations et, d'autre part, est assurée la représentation et l'expression du pouvoir de l'Etat dans les territoires infranationaux. De fait, Santos tisse un lien étroit entre les pactes territoriaux successifs qui marquent les grandes étapes de la construction de l'Etat-nation brésilien et l'exercice de la citoyenneté. Il s'interroge alors sur la place du citoyen dans l'élaboration et le changement de pacte territorial qui, de fait, s'inscrit dans les mouvements de transformation de la société. Dans ce sens, le pacte territorial est directement relié au modèle de l'Etat-nation et son échelle de référence est donc nationale. Pour autant, les pactes territoriaux ne sont pas seulement l'expression d'un régime politique national à une époque donnée. Le pacte exprime et traduit les visées stratégiques (en termes économiques et politiques), idéologiques et dogmatiques des groupes sociaux qui composent l'Etat national, envers le territoire et son organisation, et qui ont des incidences différentes selon les régions. En effet, comme nous nous sommes attachés à le montrer, ces visées stratégiques vont prendre différentes traductions en fonction des systèmes d'objets et des systèmes d'action, mais aussi des médiateurs qui existent déjà et qui agissent comme une grille à travers laquelle « passe » différemment l'histoire. L'analyse en termes de pacte territorial implique donc un double regard, à la fois national (l'établissement d'un pacte territorial) et local (ses traductions sur les objets et les actions situées à cette échelle). L'articulation entre ces échelles se fait au moyen de compromis institutionnalisés qui régissent la relation entre l'Etat et le territoire, et qui orientent les comportements collectifs. Albaladejo (2009) interprète les processus de déterritorialisation et de reterritorialisation à partir des changements successifs de pactes territoriaux.

Albaladejo (2009) considère le pacte territorial comme l'articulation du champ du développement avec le territoire, qu'il analyse dans le contexte rural au travers de la relation ou « interaction » liant l'activité agricole aux espaces ruraux et à l'Etat. De fait, un pacte territorial détermine un type d'action, à un moment donné, dans un champ donné. Elle définit ainsi une relation particulière d'un groupe social à son espace et au reste de la société, médiatisée localement par des compromis institutionnalisés, un exercice de la citoyenneté, une configuration territoriale. C'est ce qu'Albaladejo définit en termes de médiation territoriale, comme une façon particulière pour des groupes sociaux de produire socialement l'espace et de construire spatialement la société (Albaladejo 2009, reprenant Chevalier, 1999). Les médiations territoriales propres aux catégories d'agriculteurs étudiées par Albaladejo sont décrites au moyen d'indicateurs qui touchent entre autres à la relation aux autres, à l'espace, à l'activité, aux connaissances etc. Le changement de pacte territorial introduit de nouveaux systèmes d'informations, de nouveaux objets et de nouvelles actions, qui transforment les médiations territoriales de certains groupes qui instaurent une nouvelle relation à la société et à l'espace.

## 2.2. Agriculture et territoire dans les pactes traditionnel et moderne

La notion de pacte territorial définie par Albaladejo induit une relation hégémonique à un moment donné entre des modèles de développement et le territoire. Cette relation hégémonique privilégie des catégories sociales, dont les représentations dominantes vont orienter l'action publique et l'action collective engagées dans les espaces ruraux (Albaladejo, 2009). Le pacte territorial génère donc une hiérarchie des secteurs et des régions et, par conséquent, induit des formes de territorialités qui répondent plus ou moins à cette relation hégémonique. On peut par conséquent essayer de voir les systèmes de maillages, nœuds, réseaux et la gestion des ressources territoriales comme la manifestation ou la traduction d'un pacte territorial.

Santos fait correspondre les pactes territoriaux successifs à l'évolution du régime démocratique brésilien et aux aléas de la construction de l'Etat moderne. Albaladejo ne se calque pas sur ce schéma séquentiel, mais établit deux grands types de pactes territoriaux dont il étudie les manifestations en France, au Brésil et en Argentine à travers l'agriculture familiale. Nous nous intéresserons à celles qu'il décrit pour ce dernier pays. Il identifie tout d'abord l'établissement d'un « pacte agraire » à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, puis l'émergence, surtout dans les années 1950-1960, d'un nouveau pacte territorial « agricole ». Chacun induisant des médiations territoriales particulières entre l'activité agricole, les groupes sociaux ou professionnels qui la pratique et le territoire. Quand un type de médiation territoriale devient hégémonique, Albaladejo parle de « pacte ». Le pacte agraire serait l'émanation sectorielle d'un pacte territorial « traditionnel » contrôlé par les notables locaux et une bourgeoisie traditionnelle, et le pacte agricole serait l'émanation d'un pacte territorial « moderne ». Dans ce dernier, l'intervention de l'Etat national est plus forte, l'agriculture est érigée en secteur professionnel et ne correspond plus à une relation sociale locale, comme lors du pacte antérieur. A certains égards, l'émergence du pacte agricole pourrait correspondre à l'établissement d'un « compromis fordiste »<sup>6</sup> (Boyer, 2003), bien que ses manifestations dans ce pays soient bien différentes d'un modèle fordiste européen ou nord-américain, en particulier parce que, comme nous le verrons, la modernisation technique et économique de cette période n'est pas concomitante d'une modernité sociale. Pour cette raison, il semble plus correct de parler, à l'instar de Lipietz (1986), de « fordisme périphérique ».

Dans la mesure où l'agriculture est l'activité économique dominante en termes d'occupation de l'espace et d'emploi rural, tous les changements qui affectent le secteur

---

<sup>6</sup> Le compromis fordiste désigne les mécanismes et compromis permettant d'aligner l'accroissement des salaires et du pouvoir d'achat sur les gains de productivité.

transforment les territorialités des populations rurales. Dans notre cas, et dans la mesure où notre objet de recherche est le développement rural et non pas seulement le développement agricole, nous nous intéressons aux populations rurales visées par ce qui est désignée aujourd'hui par la politique publique de développement rural. Aussi verrons-nous comment ont évolué les territorialités et les médiations territoriales des petits producteurs, afin de montrer comment leur relégation sociale dans les pactes territoriaux successifs ont fini par en faire des cibles des politiques publiques de « développement rural », se distinguant d'une politique strictement agricole, et comment leur prise en compte témoigne d'une évolution du pacte territorial.

Albaladejo ajoute deux précisions au sujet de ces pactes. Premièrement, l'hégémonie d'un pacte territorial n'efface pas et ne se substitue pas complètement au pacte antérieur, dont perdurent des manifestations diverses. Ceci permet d'interpréter notamment la continuité d'objets ou d'actions, mais aussi de territorialités spécifiques issus des pactes précédents alors que domine un nouveau pacte. Ensuite, l'hégémonie du pacte moderne dans l'articulation développement-territoire ne se traduit pas forcément par une hégémonie dans le territoire de la catégorie sociale qui en a bénéficié<sup>7</sup>. La mise en œuvre de ce cadre d'analyse dans différents pays a montré les implications sociales et territoriales différentes des pactes dans chacun d'eux. Ils prennent surtout dans notre cas des traductions différentes selon les régions, en fonction de leur histoire singulière et des formes d'articulation au « centre » pampéen. Dans certaines régions les résiliences des pactes antérieurs peuvent être plus importantes que dans d'autres régions par exemple. Ceci dépend notamment du pouvoir exercé par les « blocs sociaux régionaux » (Lipietz, 1977) qui représentent les catégories sociales dominantes localement, les compromis sociaux qu'elles ont établis avec les autres catégories de population et avec les élites nationales.

L'émergence d'un pacte moderne agricole produit un processus de déterritorialisation et de reterritorialisation (Albaladejo, 2009), qui fait apparaître localement un « nouvel espace » (Lipietz, 1977) d'articulation des rapports sociaux, autrement dit, de nouvelles territorialités. « Nouveaux » et « anciens » espaces se superposent, se juxtaposent, et sont l'objet d'une tension entre les tenants de chacun d'eux. Chaque pacte et chaque espace d'articulation révèle un ordre hégémonique et donc des formes de domination de groupes sociaux ou d'une région par rapport à d'autres.

La notion de pacte territorial permet d'interpréter et de garder à l'esprit la persistance des formes du passé et des ordres anciens qui ne disparaissent jamais complètement en période de changement. D'une part, elle nous permet d'analyser la juxtaposition ou la

---

<sup>7</sup> Si le pacte moderne a bénéficié en France à l'agriculture familiale et s'est traduit par une hégémonie de la forme familiale d'exploitation dans le territoire, cela n'a pas été le cas en Argentine (Albaladejo, 2009).

superposition de territorialités différentes dans une même région, comme la juxtaposition de pactes territoriaux différents, dont les marques tangibles ou intangibles constituent des rugosités socio-spatiales. Ainsi, bien qu'il prétende à l'hégémonie, un pacte territorial ne tend pas forcément à l'homogénéisation, il marque juste un mode de pensée et d'agir dominant à un moment donné. D'autre part, les pactes décrits par Albaladejo nous permettent d'insérer notre objet de recherche dans de grandes lignes de fracture historiques, durant lesquelles l'intervention de l'Etat se transforme. Ces fractures peuvent être interprétées comme des régulations que l'Etat exerce sur les forces du marché et sur la technique, qui sont d'autres grands vecteurs de transformation socio-spatiale, et dont les registres de justification évoluent selon les époques.

Albaladejo formule l'hypothèse que le pacte moderne est à l'apogée de sa crise (nous verrons quelles sont les manifestations et les raisons de cette crise) et qu'un nouveau pacte territorial est en construction. Nous adhérons à cette hypothèse, en présentant dans le dernier chapitre les manifestations du processus de déterritorialisation que nous appréhenderons dans les espaces ruraux du Chaco. Ce phénomène de déterritorialisation constitue une période de transition vers quelque chose de nouveau dont nous tenterons de définir les contours dans les parties suivantes. Ces moments de **transition**, de passage sont des moments clefs, comme le soulignait Wallerstein (2009), qui méritent toute notre attention. Mais il est aussi important d'avoir compris ce qui faisait la substance des pactes précédents pour comprendre les manifestations de changement et les nouvelles territorialités qui se mettent en place. En effet, celles-ci ne se comprennent qu'à la lumière de ce qui fondait leur cohérence, et n'a d'intérêt qu'en observant à quelles réalités elles « tentent de s'arracher » (Albaladejo, 2009). C'est l'objet de cette première partie.

### **3. Quelles nouvelles organisations socio-spatiales dans la mondialisation ?**

Nous appréhendons maintenant la façon dont comment les géographes traitent des transformations socio-spatiales liées à la mondialisation pour mieux comprendre sur quelles modalités se produit la territorialisation, déterritorialisation, reterritorialisation des espaces et des sociétés. Les manifestations de la mondialisation sont, selon nous, à l'origine de la crise du pacte moderne puisqu'elle induirait son affaiblissement dans les régulations politiques, économiques et sociales de son territoire.

### 3.1. La mondialisation, un facteur de la crise de la territorialité ?

La mondialisation a commencé à prendre de l'ampleur dans les discours scientifiques et économiques à partir des années 1990. Elle apparaît comme un phénomène enfin parachevé sous les auspices de l'idéologie néolibérale dominante à l'échelle internationale, grâce à l'abaissement de plusieurs obstacles : la chute du régime soviétique et la remise en question du modèle de capitalisme fordiste qui dominait depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La mondialisation en tant que phénomène économique mais encore davantage politique, est en réalité associée au retour de l'idéologie libérale. Dans l'après-guerre, l'avènement des Etats interventionnistes constitue une réaction à l'idéologie du « laissez-faire » en matière de régulation des marchés économiques, accusée d'avoir entraîné les pays dans la guerre. Cette réaction témoigne de la prise de conscience de l'impossible autorégulation des marchés et de son danger pour la société (Polanyi, 1983). Mais les Etats-providence entrent en crise dans les années 1970, bouleversés par les changements structurels induits par les chocs pétroliers. Cette crise se manifeste alors par l'affaiblissement des arrangements institutionnels mis en place par les Etats pour protéger la société des marchés. La crise de la dette des années 1980 dans les pays du Sud et en particulier en Amérique-latine, permet aux organisations internationales de faire pression sur les compromis sociaux nationaux, en instaurant un principe de conditionnalité des aides économiques au développement en échange de réformes politiques et économiques allant dans le sens de l'idéologie néolibérale.

Pour cette raison, la mondialisation est présentée par certains observateurs comme un phénomène avant tout politique (Adda, 2010), idéologique (Touraine, 2001) ou encore rhétorique (Wallerstein, 2002), même si ses contenus et sa dynamique relèvent du champ économique. En effet, les phénomènes décrits pour la caractériser en termes économiques : l'internationalisation des marchés, l'accroissement des échanges économiques internationaux, la suppression des entraves nationales aux échanges commerciaux, ne sont pas nouveaux puisqu'ils ont été analysés, notamment par Braudel<sup>8</sup> (1985) dans ses travaux sur la dynamique du capitalisme, et dont nous donnerons des illustrations à partir du Chaco argentin. Ce dernier affirme en 1948 que « *chaque partie du monde reflète l'histoire du monde entier, la subit, s'en accommode* » (Braudel, 1948, p. 102), ce qui peut être une définition de la mondialisation. De fait, d'aucuns considèrent que la mondialisation, plus qu'un phénomène nouveau et spécifiquement contemporain, a plus vraisemblablement entamé une nouvelle étape (la troisième selon Cohen, 2004 ; Ferrer, 1997) qui serait son expression paroxystique. Pour cette raison, nous appréhenderons la période contemporaine

---

<sup>8</sup> Selon Braudel (1985), c'est au XVIII<sup>ème</sup> siècle qu'apparaît une véritable économie mondiale.

comme une nouvelle étape de la mondialisation qui présente des spécificités, en particulier au niveau des progrès des techniques, de la rapidité des échanges grâce à ces mêmes progrès techniques et l'établissement d'institutions internationales comme la Banque Mondiale, l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), etc.

La mondialisation est un terme trop souvent galvaudé par les observateurs et les chercheurs, et donc rapidement accusé de tous les maux ou porteur de tous les espoirs, en tous les cas trop facilement mobilisé par ses défenseurs ou détracteurs. En réalité, la mondialisation traduit un ensemble de phénomènes pluridimensionnels qui prennent forme à l'échelle internationale et qui aujourd'hui plus qu'à toute autre période de l'histoire, font prendre conscience aux hommes de l'unité de la terre, des interrelations et des interdépendances qui les lient, et dont la complexité et l'aspect polymorphe des manifestations sont retranscrits dans la description qu'en fait Ianni : *« l'histoire du capitalisme peut être lu comme l'histoire de la mondialisation, de la globalisation du monde. Un vaste processus historique simultanément social, économique, politique et culturel, dans lequel bougent des individus et des multitudes, des peuples et des gouvernements, des sociétés et des cultures, des langues et des religions, des nations et des continents, des mers et des océans, les formes des espaces et les possibilités des temps. Un vaste processus historique dans lequel émergent des conquêtes et des réalisations, des impasses et des contradictions. Dans l'essence de la rationalité du capitalisme, comme mode de production matériel et spirituel, comme processus civilisateur, se trouve son irrationalité, sa négativité, sa condition de l'absurde. On peut parler de capital et de travail, de pauvre et de riche, de centre et de périphérie, d'industrialisé et de sous-développé, de dominant et de dépendant, mais on peut aussi parler de production et de consommation, d'emploi et de chômage, d'abondance et de paupérisation, d'intégration et de fragmentation, de massification et de solitude. Il y a toujours un étrange pathos traversant ce processus civilisateur »* (Ianni, 2007, p. 41).

La mondialisation comme paradigme de la période contemporaine (Santos, 2002) n'est possible que grâce aux progrès des techniques d'information et de communication qui, en réduisant les contraintes du temps et des distances, réalise la simultanéité et la continuité de l'action et de l'information dans l'espace, et la mise en réseau de lieux auparavant déconnectés. Or, ces outils techniques ne sont que les vecteurs au service de l'économie, et qui de façon directe et indirecte induit des changements culturels et politiques. Elle traduit alors la généralisation à l'échelle planétaire du modèle d'échange capitaliste (malgré la diversité des formes de capitalisme qu'ont mis en évidence les travaux régulationnistes (Boyer et Saillard, 2002)), et l'expansion des marchés à cette échelle. Ceci produit dans une certaine mesure, une homogénéisation non seulement des modèles économiques, mais aussi culturels par l'intermédiaire notamment des habitudes de consommation. Elle induit

également l'expansion de la puissance des firmes multinationales, et la transformation des anciens instruments de régulation économique et politique dont la gestion est déplacée à d'autres échelles de gouvernance.

A partir de cette approche de la mondialisation, évidemment non exhaustive au regard de la somme de travaux et d'analyses qu'elle a suscitée, nous pouvons interpréter les processus économiques et politiques qui lui sont inhérents comme de nouveaux signaux d'informations, comme la diffusion de nouveaux systèmes d'objets et systèmes d'action, générant une « crise de territorialité ». En effet, la question de la relation des sociétés à l'extérieur et à l'altérité et de leur autonomie est complétement modifiée par le phénomène unificateur à l'échelle internationale attribué à la mondialisation. Nous allons présenter les interprétations des formes de déterritorialisation et de reterritorialisation liées à la mondialisation réalisées par les géographes issus de la tradition critique. Elles nous donnent ainsi des pistes pour comprendre les relations Etat-territoire qui s'établissent dans le contexte néolibéral.

### **3.2. Déterritorialisation et fragmentation**

La mondialisation a complètement bouleversé les rapports à l'altérité des groupes sociaux et les échelles de référence des individus, des organisations, des institutions. Elle a modifié les anciennes modalités et contraintes d'accès aux ressources institutionnellement construites. Les relations entre les groupes et leur espace sont de plus en plus souvent marquées par des dissymétries de pouvoir et des inégalités dans les capacités à agir sur les institutions qui contrôlent l'accès aux ressources (Van Griethuysen, 2003). C'est pourquoi on prête à la mondialisation une action « déterritorialisante ». L'idée de déterritorialisation prend différentes acceptions selon les échelles auxquelles ses manifestations sont observées et les objets considérés. Ainsi, la sociologie privilégie l'angle des hommes et des sociétés, l'économie celui des activités productives et des entreprises, alors que la science politique met l'accent sur les lieux d'élaboration des politiques publiques. Dans tous les cas cependant, elle traduit une rupture et une perte de repères : « *la globalisation, tend à déraciner les personnes, les choses, les idées* » (Ianni, 2007, p. 61). Aussi depuis l'échelle locale, elle est associée à l'image du « déracinement », de la dissociation entre les particularités locales et les comportements et donc comme « *la perte de relation "naturelle" de la culture avec les territoires géographiques et sociaux [...] alors que se produisent [...] dans le même temps, certaines relocalisations territoriales relatives, partielles, des productions symboliques anciennes et nouvelles* » (Canclini, 1997, cité dans

Haesbaert, 2001). Mais la mondialisation est souvent interprétée au prisme de l'Etat national, comme la perte de sa capacité de régulation politique et économique, au profit d'autres échelles infranationales ou supranationales de gouvernement, ou d'autres acteurs politiques ou économiques.

La question qui se pose alors, est celle des formes de reterritorialisation qui se produisent. Car comme cela est précisé dans la précédente citation de Canclini, le mouvement de déterritorialisation s'accompagne forcément d'un mouvement de reterritorialisation (Haesbaert, 2001). Selon nous, la reterritorialisation implique pour les sociétés d'avoir recours à de nouveaux médiateurs pour accéder aux nouveaux signaux d'informations et s'adapter aux nouveaux objets et aux nouvelles actions diffusés par la mondialisation ; soit dans l'objectif de s'en prémunir et tenter de conserver un peu d'autonomie et de préserver leurs singularités, soit, au contraire, pour s'adapter à ses exigences et à ses conditions. Chacune de ces stratégies n'étant pas exclusive, les acteurs politiques et économiques jouent bien souvent sur ces deux registres. Ceci renvoie à la question de la différenciation et de l'homogénéisation dans la mondialisation.

### *3.2.1. Homogénéisation ou différenciation spatiale ?*

Par définition, la mondialisation est un phénomène global qui concerne l'ensemble de la planète, et dans ce sens, elle est interrogée dans sa capacité d'homogénéisation des espaces. Ce qui aurait du sens, si l'on fait l'hypothèse que tous les espaces reçoivent désormais les mêmes signaux extérieurs, venus de mêmes centres de pouvoir universels situées à une échelle supranationale, par le biais des mêmes réseaux qui les relient tous les uns aux autres, et qu'ils s'organisent pour répondre à ces mêmes signaux extérieurs. Or, c'est oublier leurs histoires singulières et le type de pacte territorial dominant. Et de fait, les conséquences socio-spatiales de la mondialisation sont plutôt observées selon un mode dialectique de fragmentation et d'intégration.

Le processus de fragmentation socio-spatiale et celui de déterritorialisation peuvent être appréhendés de manière complémentaire, si ce n'est que le premier relève davantage d'une lecture abstraite de l'espace. Il est interprété comme le produit de la sélection, de la discrimination des lieux et des régions et, en ce sens, il relève d'une lecture binaire, distinguant les « gagnants » et les « perdants » de la mondialisation. En revanche, le terme de déterritorialisation ouvre davantage sur la diversité des formes de reterritorialisation possibles.

Les deux termes sont parfois compris comme des synonymes si l'on considère la fragmentation de l'espace ou du territoire comme l'« *épuiement d'une structure, dans un cycle de structuration, déstructuration, restructuration* » (Bret, 2005, p. 389). De même, si l'idée de fragmentation renvoie à l'idée de discontinuité des lieux, elle s'oppose alors à une logique d'organisation socio-spatiale autour de mailles et de nœuds qui garantissait une certaine continuité et homogénéité spatiale qui caractérisait le mode de production capitaliste du fordisme (Hiernaux-Nicolas, 1999). La fragmentation, c'est aussi la condition de la diversité, de la pluralité, de la multiplicité. Une diversité et une pluralité qui renvoient aux histoires singulières des lieux et des hommes, dont les logiques, et les territorialités, après s'être articulées, pourraient se révéler aujourd'hui contradictoires dans le contexte de mondialisation. Dans ce sens, la fragmentation peut être comprise comme une forme de déterritorialisation. Si la fragmentation décrit la perte de continuité socio-spatiales et l'accentuation des déséquilibres régionaux et territoriaux, elle décrit également des processus internes à ces régions : comme une désarticulation entre les territorialités de différents groupes et collectifs et la contradiction de leurs logiques socio-spatiales. Désormais, c'est la logique de fonctionnement en réseaux, typique des possibilités techniques permises les progrès de la science, qui vient bouleverser les anciennes configurations socio-spatiales (Raffestin, 1986a) et les interrelations des différents groupes sociaux.

La mondialisation se caractérise chez Santos par trois données constitutives, à la fois cause et effet les unes des autres : l'unicité technique, avec l'universalité des techniques ; la convergence des moments, avec la perception universelle de la simultanéité ; et l'unité du moteur de la vie sociale avec l'universalisation de la plus-value (Santos, 2002). Par conséquent, à travers la mondialisation ce sont aussi les fondements territoriaux du mode de production capitaliste que questionne déjà Raffestin en 1980 (p. 165) et *par rapport auquel on peut se demander s'il ne supprime pas toute différence liée à l'espace ?* ». Pour Harvey (2008), la logique capitaliste mondialisée est définie comme une différenciation dans l'homogénéisation spatiale, et pour Hiernaux-Nicolas (1999), la mondialisation produit une homogénéisation qui passe par l'exclusion. Les travaux des économistes de l'Ecole de la régulation – dans un autre registre et à un autre niveau d'analyse – répondent indirectement à cette question en mettant à jour la variabilité dans le temps et dans l'espace des formes de capitalisme et la multiplicité des régimes d'accumulation et des modèles de développement (Boyer, 2002 ; Benko et Lipietz, 2002) qui y sont associés.

Nous considérons donc la mondialisation comme un facteur (parmi d'autres) de déterritorialisation en raison de la force des incitations qui s'exercent depuis l'extérieur de façon simultanée dans l'espace, et parce qu'elle transforme le rôle de l'Etat, qui nous

l'avons dit, joue un rôle important comme médiateur des flux et des informations. Par conséquent, elle transforme les relations entre l'Etat et le territoire, qui deviennent moins organiques. La mondialisation n'est évidemment pas le seul phénomène facteur de déterritorialisation et de fragmentation, mais elle est intéressante en ce qu'elle réalise l'unité du monde, sans pour autant avoir réussi à l'unifier (Santos, 1992a). Au contraire, elle le complexifie en ce qu'elle accélère un phénomène de fragmentation et de désintégration, de façon souvent brutale. Ainsi, elle introduit de nouveaux paramètres pour les analyses qui, comme la nôtre, cherchent à comprendre l'articulation et les combinaisons possibles entre les facteurs internes et externes des territorialités et qui provoquent le changement. Les travaux de Santos, qui proposent un modèle explicatif de la dialectique d'un monde à la fois homogène et fragmenté (Lefebvre, 2000), mettent l'accent sur le rôle de la technique comme vecteur d'inclusion et d'exclusion dans la mondialisation, et dans la transformation des organisations socio-spatiales. Ceci fait fortement écho à la théorie de la territorialité de Raffestin qui souligne l'importance des « médiateurs » permettant de recevoir et d'interpréter les flux<sup>9</sup>, et de gérer les relations verticales avec l'extérieur, et donc de déterminer le niveau d'autonomie des groupes et des collectifs.

### 3.2.2. *Le rôle de la technique dans la fragmentation socio-spatiale*

Santos place la dimension technique au centre de son dispositif d'explication des différenciations socio-spatiales et de fragmentation à l'échelle planétaire. Comme chez Raffestin, l'instrument est donc au cœur de la relation homme-milieu. C'est un médiateur entre deux classes de dialectiques : entre le temps et l'espace, entre le local et le global. Selon Santos (1997), le milieu naturel a connu trois grandes étapes de transformation : le milieu, au départ « naturel » avant d'être approprié par l'homme puis « technique », peut aujourd'hui être qualifié dans l'étape actuelle de la mondialisation de « milieu technico-scientifique-informationnel ». En effet, l'actuelle étape de la mondialisation en tant que véhicule « sélectif » de la technique a multiplié le degré d'artificialisation du milieu par l'homme. Elle transforme une relation qui se faisait sur un mode binaire, en triptyque science, technique, information, aujourd'hui à la base de la production, de l'utilisation et du fonctionnement de l'espace et, par conséquent, de sa fragmentation. Le milieu technico-scientifique-informationnel est caractéristique de l'époque contemporaine et est considéré comme le visage géographique de la mondialisation : « *Si le nouveau mode de production*

---

<sup>9</sup> Les flux désignent chez Santos les formes ou objets tangibles ou intangibles (personnes, argent, informations...) mis en mouvement à travers des réseaux. Ils s'opposent aux fixes qui désignent les structures concrètes implantées et immobiles qui structurent l'espace, et que l'on retrouve chez Raffestin comme des « invariants territoriaux ».

*est global, c'est parce qu'il est aussi un mode de production scientifique et technique. Cette interdépendance entre science et technique, aujourd'hui sous la domination de la technique, se vérifie dans tous les aspects de la vie. Elle se rencontre dans toutes les parties du monde et elle constitue avec l'information la nouvelle variable motrice, qui permet aussi bien d'identifier un nouveau système temporel que l'organisation d'un nouvel espace » (Santos, 2002).*

La diffusion des techniques et de l'information de façon simultanée à l'échelle internationale contribuerait vraisemblablement à réduire la diversité des formes de territorialité humaine : *« auparavant, les systèmes techniques n'étaient que locaux ou régionaux [...]. L'histoire humaine est également celle de la diminution progressive du nombre de systèmes techniques sur la surface de la terre. Le mouvement d'unification, accéléré par le capitalisme, atteint aujourd'hui son apogée, avec la prédominance, partout, d'un unique système technique, base matérielle de la globalisation. »* (Santos, 2002). La gestion et l'appropriation des ressources dépendraient des mêmes logiques techniques et économiques, de plus en plus universelles, qui accentuent les écarts, favorisent un phénomène d'exclusion entre les espaces qui répondent à la définition du milieu technico-scientifique-informationnel, et les autres.

Selon Santos, cette union entre science et technique se réalise sous l'égide du marché qui devient mondial, justement grâce à la science et à la technique. Les nouvelles reconfigurations de l'espace et la nouvelle division internationale et régionale du travail qui découlent de ces phénomènes sont ainsi chargées d'intentionnalités et répondent à une logique de marché, provoquant de ce fait une transformation des logiques socio-spatiales : *« les espaces ainsi "requalifiés" répondent avant tout aux intérêts des acteurs hégémoniques de l'économie, de la culture et de la politique et sont pleinement intégrés aux nouveaux courants mondiaux. Le milieu géographique de la mondialisation est à l'image du milieu technico-scientifique-informationnel, il tend à être universel et obéit à une logique mondiale »* (1997, p. 170). En dotant les régions et les territoires d'une histoire commune, la mondialisation réduit dans le même temps le nombre et la diversité des acteurs qui interviennent dans le nouveau schéma d'organisation mondial.

### 3.3. De nouvelles formes de territorialisation

L'unité, l'universalité et la totalité de la technique (Ellul, 2004) mènent à un mouvement de rationalisation de l'espace par les acteurs disposant des plus grandes ressources matérielles et idéologiques, et dont l'intentionnalité se déploie à toutes les échelles spatiales. Or, l'émergence de la mondialisation ne conduit pas pour autant à un monde homogène et à la suppression des inégalités visibles aux époques antérieures. Comme le rappelle Santos, nous ne sommes pas face à un unique espace mondial globalisé, il n'y a que des espaces de la globalisation. Les systèmes d'objets et les systèmes d'actions possèdent encore des impacts différenciés selon les lieux, les régions, les territoires, qui conservent leurs particularités. Autrement dit, la mondialisation est « incomplète », et le milieu technico-scientifique-informationnel n'est pas uniformément distribué et présent sur toute la surface du globe, mais à des degrés différenciés selon les régions. De plus, des vestiges des époques antérieures persistent et se perpétuent : *« L'histoire des techniques retrace cette histoire du monde. Les systèmes techniques successifs marquent la subdivision de l'histoire en périodes, époques caractérisées par des modes de faire, c'est-à-dire des autorisations de faire et des possibilités de faire. Ces possibilités définissent le monde à un moment donné, mais ne se réalisent pas universellement. La totalité-monde est formée de variables qu'on ne trouve jamais partout. C'est là le principe de la différenciation des parties à l'intérieur du tout, et de la différenciation des lieux dans l'ensemble de l'espace »* (Santos, 2002). Les « rugosités » peuvent dans certains cas constituer des obstacles à des projets et à des modes de faire (comme le latifundium\* a représenté un obstacle à la modernisation de l'agriculture argentine), c'est pour cela que certains acteurs tentent de les éliminer. Mais ces rugosités décrites comme des marques tangibles du passé, peuvent aussi, selon nous, prendre la forme d'institutions, normes, règles, cadres cognitifs d'interprétation du monde, qui gênent, freinent et permettent de réinterpréter les actions et les objets venus de l'extérieur. Qu'il s'agisse des médiations ou des régulations exercées par l'État, par la société civile ou de la configuration territoriale reçue en héritage, Santos (2002) souligne l'importance de leur prise en compte, car elles expliquent l'impact variable du mode de production sur les différents pays et régions.

A travers la définition de la région et la façon dont les géographes interprètent ses transformations au cours du temps (en termes de fragmentation et de différenciation), nous examinerons les formes de déterritorialisation et de reterritorialisation dans le contexte de la mondialisation.

### 3.3.1. La région : des solidarités organiques aux solidarités fonctionnelles

Les travaux de Santos ont notamment porté sur l'évolution des formes régionales, passant de solidarités organiques à des solidarités fonctionnelles. Ces deux types régionaux montrent comment la technique en particulier, transforme et reconfigure les organisations socio-spatiales sans pour autant les éliminer. Nous pourrions associer la région organique au pacte agraire et la région fonctionnelle au pacte moderne. Or, les formes de fragmentation à l'œuvre, nous laissent penser que nous sommes déjà face à de nouveaux principes de territorialisation des hommes et des activités qui s'organisent selon d'autres logiques spatiales, ce que nous verrons dans un deuxième temps.

La mondialisation, renvoyant à un monde désormais réticulaire et en forme d'archipel, n'a pas pour autant signé la « fin des territoires ». Toutefois, les régions voient se modifier leur forme et leur contenu dans des temporalités de plus en plus rapides, leur conférant un niveau de complexité encore jamais atteint. Ce n'est plus le temps long qui forge la région, mais sa cohérence fonctionnelle (Santos, 1997), à laquelle Haesbaert (2008) ajoute la « cohésion symbolique ». La région est en effet plus qu'un simple ensemble d'objets, au moyen desquels nous travaillons, nous circulons, nous habitons, c'est aussi un donné symbolique : *« Le langage régional fait partie de ce monde de symboles, et aide à créer cet amalgame, sans lequel on ne peut parler de territorialité. Ceci ne provient pas du simple fait de vivre dans un lieu, mais de la communication qu'on entretient avec lui. Le ciment régional s'obtient aussi bien par le biais de la solidarité organique, quand l'essentiel de la division du travail est pratiqué dans cette aire, qu'à travers la voie de la solidarité fonctionnelle régulatrice, c'est-à-dire quand la cohésion des personnes – par l'intermédiaire de la production sociale, de la provision de biens et de services sociaux et de la circulation sociale – exige l'intermédiation de données spécifiquement institutionnelles, qui se superposent aux données proprement productives et assurent le positionnement social »* (Santos, 2007).

Selon Santos, la solidarité organique (terme proposé par Durkheim) était au cœur même de la définition du phénomène régional, qui s'est construit dans le temps long, autour d'une rationalité propre aux lieux et aux groupes. La région se définissait alors comme *« [...] l'étendue du devenir homogène et solidaire ; [caractérisée] par sa configuration territoriale d'une part, la norme, l'organisation et les régimes de régulation d'autre part »* (Santos, 2002). Au cours de l'histoire, les régions se sont constituées autour des territorialités de différents groupes et de leurs formes d'articulation, d'où provenaient les caractéristiques de leur identité, de leur exclusivité et de leurs frontières. Les solidarités organiques s'entendent donc comme la relation directe d'un groupe avec l'environnement,

sans autre forme de médiation : « *nous pouvons dire que la solidarité caractéristique de la région se faisait alors, presque exclusivement, en fonction des arrangements locaux* », (Santos, 2002). Elle correspond par conséquent à une forme de médiation territoriale au sens d'Albaladejo (2009). Néanmoins, la région fonctionnelle qui lui succède dans le temps, se définit davantage par un principe de verticalité que d'horizontalité. Elle est dépendante de divers réseaux par lesquels transitent les flux d'objets, financiers, de décisions, d'informations, autrement dit, elle se définit par les liaisons matérielles ou immatérielles avec l'extériorité, et qui, avec le développement des progrès techniques de l'information et de la communication, transforment les configurations régionales dans des temporalités de plus en plus rapides. Les régions sont donc elles-mêmes soumises à ce processus dynamique de désorganisation puis de réorganisation, au cours duquel leurs fondements sociaux et symboliques s'en trouvent bouleversés : « *Ce que nous avons aujourd'hui devant nous, ce sont des solidarités organisationnelles, mais les régions existent car elles sont soumises à des agencements organisationnels, créateurs d'une cohésion basée sur des rationalités d'origines lointaines qui deviennent le fondement de leur existence* » (Santos, 2002).

Les régions se caractérisent par la présence conjointe d'une « technosphère », c'est-à-dire la sphère des objets qui s'adapte aux exigences de la production et de l'échange, et d'une « psychosphère », la sphère des idées, des croyances, des volontés et des habitudes qui inspirent les comportements philosophiques, les pratiques, les relations interpersonnelles et qui guident l'action. Ce couple technosphère et psychosphère, correspond au résultat d'une combinaison de « fixes » et de « flux. » Les premiers correspondent aux possibilités naturelles et aux conditions techniques et sociales rencontrées localement et les seconds à la dimension « globale » qui se matérialise dans les objets et les types d'informations qui entrent et sortent grâce à un système de réseaux. Chacune de ces dimensions interne et externe se nourrissant et se transformant réciproquement l'une et l'autre, pour donner au lieu et à la région sa spécificité. Le degré de cohérence fonctionnelle des régions se mesure à leur charge de densité technique, informationnelle et communicationnelle qui révèle leur niveau d'insertion et leur place dans la mondialisation (Santos, 1997). La densité technique correspond au degré d'artificialité. La densité informationnelle correspond aux objets plus ou moins chargés d'information et intentionnellement activés ou non, par des acteurs plus ou moins hégémoniques<sup>10</sup>. La densité communicationnelle, correspond « *au temps pluriel du*

---

<sup>10</sup> Nous entendons hégémonique dans le sens d'être en possession des ressources matérielles et intellectuelles suffisantes pour exercer une forme de domination sur un groupe ou des ressources. Gramsci a insisté sur la composante idéologique et culturelle par laquelle la suprématie est légitimée d'une façon ou d'une autre par la population, processus selon lui crucial pour permettre aux élites de conserver le pouvoir. Les pouvoirs hégémoniques définissent les règles du jeu (Wallerstein, 2009).

*quotidien partagé, [...] au temps conflictuel de la co-présence* » (Santos, 1997, p. 182) qui correspond à ce qui est « mis en commun » (Laborit, 1974), autrement dit aux relations sociales dans et avec le milieu local. La densité communicationnelle est directement le produit du milieu social, ce qui n'est pas le cas de la densité technique et informationnelle. Ces deux dernières sont davantage le fait de relations verticales qui s'exercent sur les espaces alors que la dernière relève davantage des relations horizontales qui unissent les lieux et permettent la construction de normes locales qui peuvent alors interférer et modifier les flux matériels ou d'idées venus de l'extérieur.

Les différences régionales, sur la base de leur densité technique, communicationnelle et informationnelle, renvoient au problème du développement inégal. Mais ce lien n'est pas nouveau puisque le concept de région a toujours été associé à celui de développement. Il dénote, en effet, un ordre spatial hiérarchique établi en fonction de critères choisis pour l'observer (Velut, 2007) : économiques, sociaux, paysagers, et différencié selon des formes d'organisation interne. Juillard rappelle que « *conséquence du développement, la région en est également la condition* » (1962, p. 499), elle est en quelque sorte sa traduction dans l'espace. Ainsi, les degrés de densité technique, informationnelle et communicationnelle, introduisent une hiérarchisation des espaces organisés, selon la place que chacune de ces dimensions occupe dans l'idée, d'abord de progrès, puis de développement. C'est ainsi que la région pampéenne est considérée comme la région centrale de l'Argentine. De fait, le paradigme de la mondialisation privilégie la technique et l'information sur la communication.

On peut ainsi appréhender la régionalisation comme l'expression d'un type de rationalité (Santos, 1996) dans la mesure où, en tant que milieu technico-scientifique, l'espace, lui-même, est chargé de rationalité : « *c'est par la technosphère et la psychosphère que le milieu technico-scientifique introduit la rationalité et la contre-rationalité dans le contenu du territoire* » (Santos 1997, p. 181). La notion de rationalité peut être appliquée à l'espace, dans la mesure où il est un « champ d'action instrumental » (Santos, 1997), c'est-à-dire qu'il est également l'objet de visées stratégiques, d'intentions qui prennent forme dans les territoires « *toujours guidé[es] par une série de principes qui révèlent un ordre, hiérarchique ou non* » (Raffestin, 1980, p. 139).

La nouvelle relation entre régions que l'on nommait autrefois dépendance régionale ou développement inégal, ressort d'une nouvelle rationalité contenue dans les actions et les objets. Elle ne se distribue pas partout uniformément et il en résulte une nouvelle centralité où les espaces « informés » remplacent l'ancienne notion de « lieux centraux ». Il y a les espaces marqués par la science, la technologie de l'information, et il y a « les autres » [...] (Santos, 1997). C'est sur ces « autres », toujours définis dans une représentation subjective

mais dominante de la rationalité que nous porterons notre attention, incarnés d'abord dans la région du Chaco, puis dans le groupe social et productif des petits producteurs. Dans cette conception, le développement, entendu comme un processus cherchant à compenser les déséquilibres régionaux et à intégrer régions et territoires au système-monde (Wallerstein, 2006) peut être considéré comme un mouvement de rationalisation spatiale. Or, c'est en fonction d'une vision normative du progrès, puis du développement que s'est construite la dialectique intégration/fragmentation et inclusion/exclusion. Toutefois, comme le rappelle Bret (2005), il faut bien se garder d'émettre un jugement de valeur qui accompagnerait ces mouvements contradictoires, même si le premier terme semble chargé d'une connotation positive, alors que le second évoque l'idée de fracture sociale, qui romprait une situation de cohésion territoriale, synonyme de cohésion sociale. La cohésion sociale et territoriale peut également se faire sur le mode de la domination et de l'hégémonie d'un groupe sur un autre. Et c'est bien la fracturation d'un mode de cohésion social basé sur des relations de dominations qui génère des processus de déterritorialisation dans le Chaco, sur lequel souhaitent agir les acteurs porteurs de normes d'intervention se réclamant du développement.

### *3.3.2. Complexification des formes territoriales*

A partir de l'idée que les différents fragments d'espaces sont aussi le produit d'une désarticulation des médiations territoriales et des territorialités, (selon un principe d'inclusion et d'exclusion), il nous a semblé que la notion de région fonctionnelle était dépassée. Nous voudrions souligner la complexification des modes de construction socio-spatiale et la diversité des stratégies de développement. Les régions, les espaces, les territoires exclus, longtemps considérés comme « périphériques », peuvent aussi bien tirer avantage de leur situation en cherchant d'autres formes de valorisation de leurs ressources. De nombreuses analyses ont souligné l'existence de ces espaces « autres », qui cherchent à s'organiser de façon différente, mais les intuitions des auteurs n'ont finalement pas été menées au bout et ont fini par se centrer sur une logique dominante qu'ils mettent pourtant en cause (Lefebvre, 2000 ; Santos, 1997). Ces expériences, territorialités ou logiques d'organisation différentes prennent l'apparence de « contre-rationalités » chez Santos, de « régions arrières du développement » chez Albaladejo », alors que Raffestin reconnaît que les acteurs « périphériques » peuvent chercher à innover en recourant à d'autres formes d'emprise territoriale (1986a, p. 94).

Ainsi, la tendance n'est pas à une homogénéisation des territorialités et des espaces, mais plutôt à des articulations inédites (Hiernaux-Nicolas, 1994) dont il convient d'observer les nouvelles formes. Appréhender ces logiques d'articulation, c'est comprendre les nouveaux principes de territorialisation et les nouvelles formes régionales qui apparaissent. C'est cette complexité des réalités et des logiques que nous voudrions observer dans les processus de déterritorialisation et de reterritorialisation en cours, alors que l'on reconnaît de plus en plus l'existence et l'intérêt de ces autres formes d'organisation notamment dans les processus de développement. On assiste en effet à une complexification des types régionaux (Velut, 2007). Des géographes contemporains ont tenté de dépasser les apports de Raffestin pour adapter son cadre théorique à ces phénomènes contemporains. L'approche que propose Haesbaert (2001) du diptyque mondialisation et territoire prend à contre-pied les analyses traditionnelles, davantage portées sur les conséquences destructurantes de la mondialisation, pour se centrer sur les processus de reterritorialisation : *« beaucoup plus que d'une « post-modernité déterritorialisante », nous sommes plongés dans une ultra-modernité dé- et reterritorialisante où les nouveaux caractères du territoire impliquent [...] la cohabitation de territorialités diverses »*. En effet, Haesbaert (2001) ne conçoit les formes de reterritorialisation actuelles que multiples, à l'image du monde globalisé : rapide, de plus en plus complexe et reflet des rationalités diverses. Quant à Albaladejo (2009), il parle de « territorialisation incomplète ». Cette formule traduit ainsi la persistance de rugosités, de traces des pactes territoriaux antérieurs, qui se maintiennent aux côtés des nouvelles formes et nouveaux contenus du territoire : *« l'ancien territoire, lui-même parfois déjà assemblage composite et complexe des territoires du passé, n'est pas forcément en voie d'être substitué (totalement) par un nouveau territoire. Différents territoires – chacun fonctionnant « en archipel » – peuvent coexister, se juxtaposer ou s'articuler, tout au moins durant de longues périodes de temps qui ne doivent pas alors seulement être considérées comme des « périodes de transition » d'un ordre vers un autre. Cette vision de la théorie de Raffestin confère donc plus d'attention aux périodes de dé et reterritorialisation qu'aux états d'équilibre vus comme des idéal-types rarement atteints »* (2009, p. 134).

La complexification des formes de territorialisation va de pair avec la complexification des outils et des instruments que les Etats élaborent pour assurer le développement et gérer les déséquilibres et asymétries socio-spatiales de leur territoire, non plus considéré comme un tout, mais comme une juxtaposition de fragments qu'il faut désormais gérer comme tels. La conception continue et linéaire de la diffusion des effets du progrès économique entre régions et groupes sociaux et de la redistribution des fruits de la croissance au moyen d'outils de justice socio-spatiale censés assurer l'égalité territoriale, a laissé la place à une compétition livrée à l'échelle internationale, où les territoires et les régions sont mis en

concurrence pour répondre aux exigences techniques et organisationnelles de la mondialisation. Leur insertion relève désormais moins de l'action de l'Etat souhaitant assurer un minimum de cohérence et d'égalité entre ses différentes régions, que de leurs propres forces et capacité d'agir à des échelles multiples.

Nous allons donc observer les processus de dé et re-territorialisation dans le Chaco argentin à la lumière des pactes territoriaux proposés par Albaladejo (2009). Nous nous arrêterons à la période contemporaine, une période de transition vers de nouvelles formes de territorialisation.

## **Conclusion du chapitre 1**

Nous avons dressé dans ce chapitre le cadre d'analyse qui va nous permettre d'interpréter deux phénomènes. D'une part, la situation de disparité socio-spatiale qui caractérise le Chaco par rapport au centre pampéen et, à l'intérieur même de cette région, les fortes disparités sociales. Et d'autre part, les processus de changement socio-spatial qui conduisent aujourd'hui à parler de « déterritorialisation ».

Ce cadre d'analyse s'attache tout d'abord au concept de territorialité qui désigne une relation d'un individu ou d'un collectif à l'espace en fonction d'une connaissance et de pratiques particulières qu'il en a, dans l'objectif de gérer des ressources, et qui le distinguent d'autres groupes sociaux ou d'autres individus. La territorialité humaine dépend de médiateurs, qui sont, selon nous, soit des objets, soit des institutions, des règles formelles ou informelles qui régulent le rapport d'un groupe, d'une société à son espace et à l'extériorité. Cette relation, loin d'être immuable, connaît des bouleversements interprétés en termes de territorialisation, déterritorialisation, reterritorialisation, en fonction de flux d'information nouveaux et de leurs modes de régulation, qui bouleversent les organisations spatiales. A partir de la notion de pacte territorial, nous allons interpréter ces processus de structuration-déstructuration de l'espace comme le changement d'une relation Etat-territoire. L'Etat, à l'origine de formes de régulations sociales, politiques et économiques, transforme les organisations socio-spatiales et leur donne une orientation en fonction d'un objectif. La politique qu'il met en place envers un champ ou un secteur particulier agit sur les territorialités des groupes ou des individus. Dans le champ du développement agricole, Albaladejo distingue deux pactes territoriaux qui se sont succédé : un pacte agraire et un pacte agricole. Ce dernier, établi dans les années 1950, comme un mouvement de modernisation agricole, serait en crise. La période contemporaine dont nous

rendons compte, correspond donc à une période de transition avec une nouvelle forme de territorialisation en construction dont il reste à identifier les contours.

C'est à la lumière de ce cadre théorique que nous étudions dans les chapitres 2 et 3 la « production » du Chaco argentin et la place qu'il a occupé au sein d'un système territorial national et d'un régime de développement international. En resituant le Chaco argentin dans une perspective temporelle et géographique assez large, nous répondons à deux présupposés. Tout d'abord, la compréhension des processus actuels et des formes qu'ils empruntent ne peut être entreprise qu'à la lumière de phénomènes passés, de rugosités spatiales et institutionnelles qui conditionnent les capacités et l'autonomie d'action des acteurs dans l'orientation des trajectoires socio-spatiales et territorialités qu'ils mettent en place. Ensuite, les histoires individuelles doivent être replacées dans le contexte d'une histoire collective plus vaste : celui d'une histoire régionale. Cette histoire est celle de l'intégration du Chaco au territoire argentin durant le pacte agraire et celle de la structuration du Chaco comme région périphérique durant le pacte moderne. C'est aussi celle d'une « crise de territorialité » provoquée par la mondialisation et les changements politiques, économiques et institutionnels qu'elle a induits.

Pour comprendre les phénomènes de déterritorialisation à l'œuvre, qui s'accroissent dans les années 1990 et leurs manifestations dans le Chaco, nous avons proposé dans ce chapitre théorique, un cadre d'interprétation du changement socio-spatial dans le contexte de mondialisation. Nous avons présenté celle-ci comme une manifestation économique d'un changement politique : l'affaiblissement des Etats-providence et la domination de l'idéologie néolibérale. A partir d'une dialectique homogénéisation/différenciation socio-spatiale, en fonction notamment de la capacité des régions à répondre à la diffusion internationale d'une même rationalité technique et économique, nous avons proposé des outils d'interprétation du processus de déterritorialisation en termes notamment de fragmentation, désignant ainsi, la complexification et juxtaposition des logiques territoriales, qui s'affranchissent (de façon relative) d'anciennes cohérences régionales construites dans le temps long, et qui nous amènent à nous interroger dans les parties 2 et 3 sur les formes de reterritorialisation à l'œuvre.

Si c'est bien l'histoire du Chaco argentin et des forces qui l'ont construit qui nous intéressent, nous appuyons toutefois nos descriptions sur les espaces ruraux du nord de la province de Santa Fe et du centre-est de la province du Chaco, où nous avons mené nos enquêtes.



## Chapitre 2

### Consolidation de l'Etat moderne et structuration territoriale nationale : le Chaco dans le pacte territorial agraire (1860-1955)

#### Introduction du chapitre 2

La description des premières missions d'exploration du Chaco argentin au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle démontre l'étonnement et l'admiration que les explorateurs portent à ces nouvelles terres et aux potentialités qu'ils devinent derrière leur nature généreuse : « *un terrain sablonneux, mélangé avec des particules de matières organiques, disposant d'une eau abondante et exposé aux rayons d'un soleil presque intertropical, est étonnant pour l'exubérance et la vigueur de sa végétation, comme pour la variété et le nombre des espèces qui composent le règne animal. Les impénétrable forêts du Chaco contiennent une si grande quantité d'arbres, pas seulement d'essences nobles et utiles pour diverses industries, mais aussi de délicieux et appétissants fruits et des fleurs parfumés, dont la plus fertile imagination pourrait difficilement concevoir une autre collection aussi belle et variée ; alors que la faune est également représentée par d'immenses familles d'êtres vivants qui habitent les verts bosquets, les innombrables prairie, ou les grands réseaux de ruisseaux, rivières et lagunes qui fertilisent ces vierges contrées* » (Seelstrang, 1878, cité dans Pereda [non publié]).

Pourtant, « *tout commença mal dans ce territoire misérable [...]* » (Giardinelli, 1999). Il est difficile d'expliquer comment une région aux ressources naturelles si nombreuses, reconnue comme un réservoir de biodiversité si riche et si remarquable au sein même de l'ensemble régional de l'Amérique du Sud, n'a jamais cessé de nourrir l'imaginaire d'un espace en retrait, marginal, misérable et « sauvage ». Certainement parce que sa nature au climat difficile et imprévisible et ses premiers habitants décrits comme « hostiles », n'ont jamais pu s'adapter aux grands desseins que lui prévoyait la civilisation ou au contraire,

parce qu'en y répondant, le Chaco n'a jamais pu être autre chose qu'un appendice dominé et exploité depuis l'extérieur, autrement dit, une périphérie en termes de processus de production.

La province du Chaco et le nord de la province de Santa Fe (Carte 3 et Carte 4), par leurs caractéristiques physiques et environnementales, appartiennent à l'ensemble naturel du *Gran Chaco* sud-américain (voir Carte 5), dont la partie argentine est la plus vaste. Leur intégration au territoire national argentin, bien qu'elle ait répondu au même schéma de conquête militaire, puis d'intégration à l'économie nationale et mondiale, s'est faite dans des temporalités différentes. Nous allons retracer dans ce chapitre les processus militaires, puis politiques et économiques, d'intégration au XIX<sup>ème</sup> siècle, de ces régions au territoire national argentin, alors en pleine phase d'« organisation ». Ce chapitre établit les conditions du passage de territorialités indigènes à des territorialités répondant aux intérêts d'une Nation autocentrée sur la Pampa humide, dont l'économie prend place peu à peu dans le marché mondial international.

Le Chaco argentin intègre un projet politique et économique national qui, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, établit un pacte territorial agraire qui perdure jusqu'au milieu du siècle suivant. Ce pacte territorial agraire, initié dans la Pampa et les régions de peuplement ancien, est contrôlé par les notables locaux et la bourgeoisie traditionnelle (Albaladejo, 2009). L'intégration tardive de la région du Chaco au territoire national conduit à une forme spécifique du pacte agraire. En effet, dans le cas du Chaco, il se cristallise autour de l'intérêt de l'Etat à peupler ses confins territoriaux, à les organiser autour de l'arrivée de migrants européens, et de les voir intégrer le levier de l'économie nationale : l'agriculture d'exportation. Il bénéficie différemment aux diverses catégories de populations qui s'installent ou qui sont chassées, et établit une hiérarchie entre les groupes sociaux et ethniques et les activités qu'ils déploient.

## 1. La conquête militaire et l'appropriation des terres indigènes

Nous relatons ici deux processus concomitants : la conquête militaire du Chaco et sa colonisation, et la construction de l'Etat-nation argentin.

### 1.1. Le *Gran Chaco Gualamba* : une région naturelle et des territoires indigènes

Le *Gran Chaco* latino-américain ou « *Chaco Gualamba* », tel que le désignaient les populations autochtones, forme une vaste plaine alluviale comme un prolongement subtropical de la plaine pampéenne. Il dessine un ensemble naturel relativement homogène, mais qui, observé de plus près, présente une variabilité de climat et de formations végétales. Il s'étend sur 800 000 km<sup>2</sup> à cheval sur trois pays : le Paraguay, la Bolivie et l'Argentine qui en possède la portion la plus vaste : environ 440 000 km<sup>2</sup> (Bruniard, 1975). Comme toute région naturelle, ses limites ne sont pas clairement définies, certains lui attribuant une étendue plus ou moins vaste. Communément, les limites qui lui sont reconnues suivent à l'est l'axe fluvial du Paraguay et du Paraná, butent à l'ouest sur les piémonts andins. Au nord, les plaines du Mamoré en Bolivie constituent sa limite. Au sud, la frange de délimitation entre le système pampéen et *chaqueño*<sup>11</sup> se situe au nord de la province de Córdoba et au nord de la province de Santa Fe, où elle est marquée par le río<sup>12</sup> Salado.

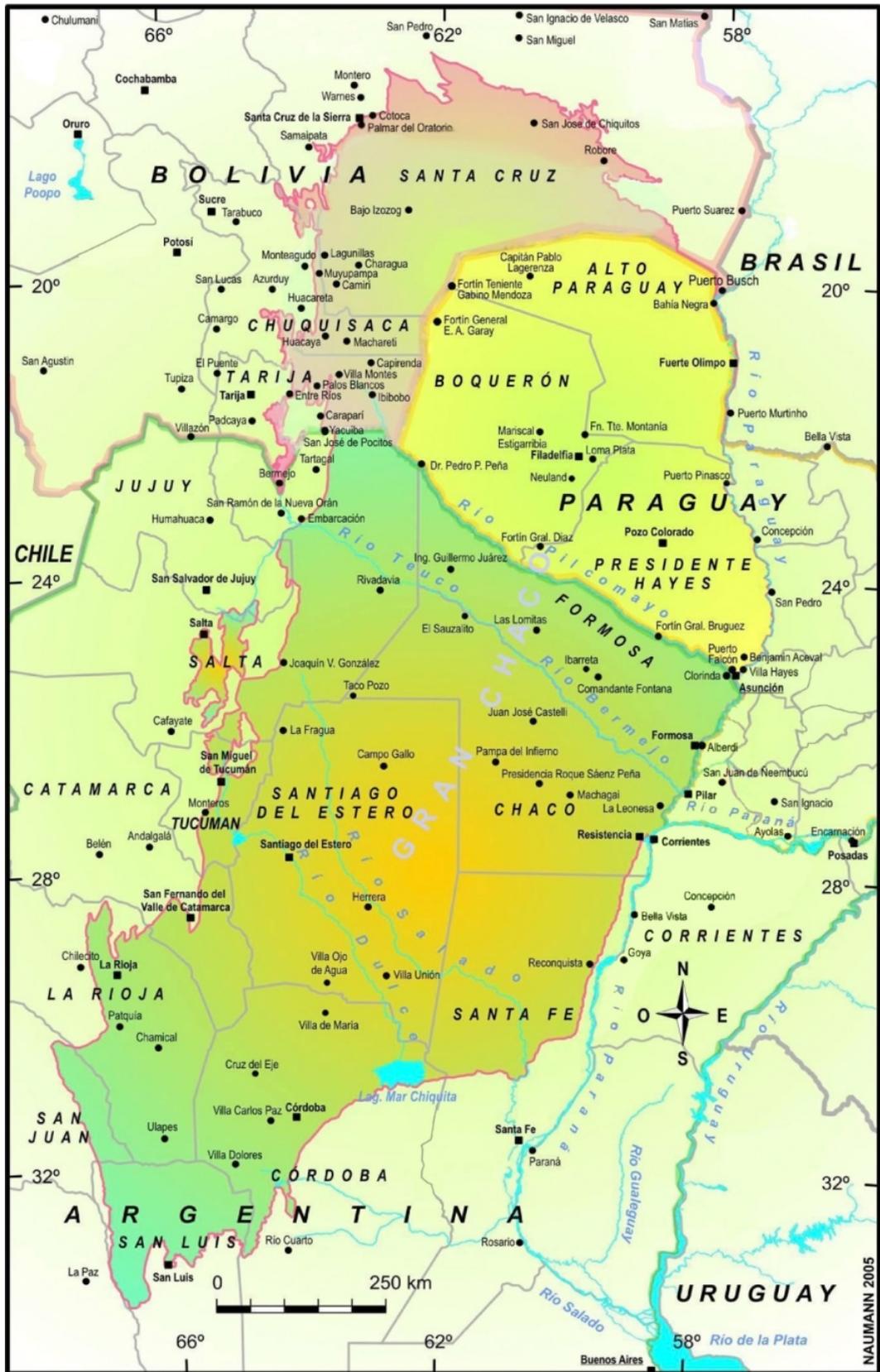
Certains observateurs confèrent au *Gran Chaco* des limites un peu plus vastes qu'ils basent sur des critères naturels. Dans ce cas, les franges de transition entre écosystèmes s'étendent sur les provinces occidentales, effleurent les provinces de Jujuy, Tucumán, La Rioja et San Luis et englobent l'ensemble de la province de Santiago del Estero (Carte 5). Après avoir constitué un ensemble forestier et un territoire indigène peu exploré durant la colonisation espagnole, cette vaste région a ensuite été découpée au gré de l'instauration de frontières nationales et provinciales et divisée selon des logiques administratives mais surtout fonctionnelles. Par conséquent, cette grande région naturelle n'est plus souvent convoquée comme telle, si ce n'est en termes d'écosystème auquel se réfèrent le plus souvent les organisations de protection de l'environnement.

---

<sup>11</sup> *Chaqueño* est l'adjectif qui désigne ce qui est du Chaco qui en français pourrait être traduit par chaqueén, mais nous conserverons le terme espagnol.

<sup>12</sup> *Río* signifie fleuve ou rivière en espagnol, nous conserverons ce terme.

Carte 5-Le Gran Chaco latino-américain



Source : Atlas del Gran Chaco latino-americano, GTZ, 2005

En effet, l'action de l'homme va accentuer ces différences internes faisant que la « notion spatiale de “Chaco” ne constitue [pas] une structure polarisée unique, mais un ensemble de régions commandées par des centres périphériques » (Bruniard, 1975, p. 10). Ainsi, si nous retraçons de manière générale l'histoire de l'incorporation et de l'organisation du Chaco argentin au sein d'un territoire national, c'est plus précisément la province de Santa Fe et celle qui deviendra le Chaco que nous mettons en lumière, ce qui implique d'accorder une attention particulière aux processus qui ont affecté la partie « humide » du Chaco austral, et qui exclut donc les provinces de Formosa, de Santiago del Estero ou de Salta.

A l'intérieur du *Gran Chaco*, on distingue le Chaco Boréal, qui s'étend au nord du río Pilcomayo, qui marque la frontière entre Paraguay et Argentine, le Chaco central, frange entre le Pilcomayo et le Bermejo et gagné par l'Argentine sur le Paraguay après la guerre de la Triple Alliance (de 1865 à 1870), et le Chaco Austral, au sud du río Bermejo. Le Chaco argentin, auquel appartiennent nos deux régions d'étude s'étend sur les provinces du Chaco et de Formosa, le nord de la province de Santa Fe, les parties orientales de Santiago del Estero et de Salta, et comme nous l'avons déjà dit, est parfois étendu à d'autres provinces.

L'identité du Chaco réside dans les éléments de son homogénéité : essentiellement la régularité de la plaine, avec une pente nord-ouest, sud-est de seulement 0,03 % (Gaignard, 1980), et le couvert forestier qui lui a valu la dénomination de « *pais de la selva* » (pays de la forêt) par l'écrivain Ricardo Rojas en 1907. De climat subtropical, on peut distinguer un Chaco sec dans sa partie occidentale dont l'aridité s'accroît vers l'Ouest, et un Chaco humide dans sa partie orientale et proche du Paraná. Le premier est caractérisé par la présence d'une saison sèche, d'une végétation forestière xérophile, arbustive et buissonnante. Ce qui a valu à la partie nord-ouest de la province du Chaco d'être qualifiée d'« Impénétrable », nom qu'elle porte encore aujourd'hui administrativement, et dont on ne sait plus si c'est pour le manque d'eau, la végétation de buissons denses qui ont freiné les premiers colons dans leur avancée, la résistance des indigènes à l'invasion de leurs territoires, ou les trois à la fois. Au contraire, le Chaco humide voit alterner savanes de palmiers et forêts hygrophiles. Les différentes formations arbustives que l'on y trouve sont en général désignées par les populations par « *monte alto* » (forêts denses et hautes), qui s'oppose au « *monte bajo* » (formation arbustive buissonnante et claire). Des savanes inondables et des prairies marécageuses témoignent d'un terrain moins homogène et plat qu'il ne le laisse paraître, mais constitué de dorsales et de cuves d'épandage des eaux d'écoulement. Le Chaco connaît une saison des pluies au débit aléatoire, mais les précipitations se manifestent toujours de façon localisée et torrentielle et, dans leur majorité, durant la période d'été. Elles provoquent une forte érosion des sols qui s'accroît

vers l'Ouest où le couvert végétal est moindre alors que, selon les années, alternent de façon imprévisible de fortes inondations (aujourd'hui favorisées par l'activité humaine et, notamment, la déforestation et l'activité pastorale) et des sécheresses dévastatrices.

Les températures, très chaudes en été (elles peuvent dépasser les 45°C), croissent vers le nord et à l'ouest, et les coups de froid, fréquents en hiver (les températures peuvent baisser jusqu'à -7°C), s'accroissent vers le sud et l'ouest par la situation de continentalité au fur et à mesure que l'on s'éloigne du Paraná. Ces conditions climatiques et naturelles particulières font du Chaco une mosaïque de dominantes écologiques, un ensemble fait de sous-espaces naturels différenciés. Leurs caractéristiques influenceront fortement les types d'activité qui vont être implantés, mais sont insuffisantes pour expliquer les trajectoires socio-économiques de chacune d'elle. Une fois les indiens refoulés et l'affirmation de la souveraineté argentine établie dans ces « territoires indiens du Nord » (Moussy, 1866, cité dans Bruniard, 1975), les activités productives vont structurer progressivement l'espace en accentuant et artificialisant d'autant cette mosaïque et la discontinuité spatiale.

Avant l'arrivée des Espagnols, la population du Chaco se compose de différentes ethnies, en particulier les Guaycurús (Tobas, Mocovíes et Pilagás) les Wichies, les Maticos, les Abipones, les Vilelas. Le terme *Chacú* en Quetchua, dont la signification varie selon les interprétations, désigne une technique de chasse qui consiste à encercler un animal ou encore un territoire de chasse et témoigne donc du mode de vie nomade de ces groupes de chasseurs-cueilleurs. Bruniard (1975) explique leur caractère nomade par la succession de périodes de sécheresse, puis d'inondations prolongées dans certaines zones du Chaco qui les oblige à diversifier leur localisation et les territoires de chasse. Leur résistance à la pénétration des colonisateurs sur leurs territoires a longtemps empêché l'établissement de populations blanches de façon durable, si ce n'est sur leurs marges, notamment sur l'axe Paraguay-Paraná. Ce « désert vert », comme le désignait les premiers colons argentins en raison de la dominante forestière et pour qui, tous les territoires indigènes de faible densité non atteints par la « civilisation » n'étaient qu'un « vide » qu'il fallait occuper, a longtemps constitué une sorte de tampon entre les deux bassins de peuplement urbanisés de l'Argentine : le sud avec la Pampa et le nord-ouest andin : la région « historique » de l'Argentine, et la région d'Asunción au Paraguay, déjà colonisée depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle.

La colonisation du Chaco s'est faite depuis ses marges extérieures, dans un mouvement centripète et radial progressif exercé par différents fronts de pénétration vers son centre : depuis Asunción au Paraguay, depuis le sud et les avancées hors de la Pampa, et depuis les vallées andines du Nord-Ouest (Bruniard, 1975). Au XVI<sup>ème</sup> siècle, la pénétration espagnole jusqu'à la périphérie du Chaco a dans un premier temps bénéficié des voies

d'accès naturelles et notamment du fleuve Paraná, qui a ensuite constitué le principal moyen d'exportation des productions primaires. En 1537 est fondée Asunción sur la rive gauche du Paraguay et en 1588, Corrientes sur la rive gauche du Paraná. Au sud et sur la rive droite du Paraná est fondée Santa Fe en 1573, alors que depuis l'Ouest et la vice-royauté du Haut-Pérou, les premières installations s'arrêtent à Santiago del Estero en 1553. Par sa position centrale au cœur du sous-continent latino-américain, le Chaco représentait une possible route pour les conquistadors espagnols vers les mines incas du Haut-Pérou. En cherchant à ouvrir ce passage, ils fondent la ville de *Concepción del Bermejo* en 1585 dont la localisation sur les rives du Bermejo est encore aujourd'hui incertaine. Elle constitue l'une des premières violations d'un territoire défendu farouchement par les indigènes. Mais la tentative de réduction des indigènes est un échec, puisque une quarantaine d'années plus tard, la ville est abandonnée face aux attaques d'ethnies indigènes rivales. Ce n'est que plus d'un siècle plus tard, en 1749, traversant le fleuve Paraná depuis Corrientes, qu'un sergent espagnol vient négocier avec les représentants d'indigènes Abipones, Tobas et Mocovíes et que s'édifie sur la rive droite du Paraná une ville nommée *San Fernando del Río Negro*. La stratégie de pénétration du Chaco fut donc, dans un premier temps, de le cerner sur ses marges en établissant et renforçant des réductions jésuites, des villes et des fortins militaires.

Les nombreuses attaques d'indigènes contre la ville de Santa Fe, vers laquelle ils avaient reporté leur agressivité suite à leur expulsion des territoires de la juridiction de Tucumán, incitèrent le gouverneur Franciso Xavier Echagüe à lancer une campagne militaire contre eux en 1734. La victoire des Espagnols et la signature de la paix avec les Mocovíes sur les rives du río el Rey donne lieu à l'arrivée de religieux qui installent des réductions et démarrent une tentative d'évangélisation du Chaco *santafesino*. Les Abipones, qui vivent dans ce qui est aujourd'hui la région de Reconquista, acceptent la paix en 1747 ; une réduction jésuite est fondée en 1748, accueillant 70 familles abipones.

A partir de 1767, l'expulsion des jésuites des domaines coloniaux de Charles III, dont faisaient partie le Chaco et Corrientes, sonne la fin des réductions indigènes et rompt le pacte qui régit, sur les marges du Chaco, la cohabitation des mondes indigènes et coloniaux. Le siècle suivant, la colonisation du Chaco prend une couleur nettement plus politique ; son le moteur est l'affirmation de la souveraineté territoriale de la République argentine et l'acquisition de nouvelles terres. La résistance opposée par les populations indigènes à la pénétration du colonisateur espagnol, puis leur résistance à leur incorporation à la société argentine et à lui fournir de la main-d'œuvre, s'est amenuisée au cours du temps. La répression militaire, l'instauration de la propriété privée et la déforestation, qui diminue leur accès aux ressources de la forêt qui assuraient leur subsistance, vont avoir raison de leurs territorialités traditionnelles.

## 1.2. La « conquête du désert » et la stabilisation de la frontière

Avant la révolution de mai qui proclame l'indépendance argentine en 1810, le Chaco reste une région aux contours indéfinis que s'attribuaient sans précision les Intendances<sup>13</sup> de Buenos Aires, d'Asunción du Paraguay et de Salta (Rossi, 1997). Ce n'est qu'au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, au gré des campagnes militaires, des guerres sous-continentales et de la naissance de la Nation argentine, qu'une partie du Chaco est intégrée à son territoire.

### 1.2.1. Les fondements de l'expansion territoriale : bâtir l'Etat-nation argentin

Avec la déclaration d'indépendance des Provinces Unies du Rio de la Plata en 1816, le jeune Etat-nation argentin déplace le siège du pouvoir politique de Tucumán à Buenos Aires. Mais, une longue guerre civile qui oppose les provinces et leur *caudillos\** au pouvoir de Buenos Aires, autrement dit, les partisans du fédéralisme aux partisans d'un pays unitaire, fait échouer plusieurs tentatives de construction de l'Etat. Contrairement à la guerre d'indépendance dont le substrat est politique, cette guerre civile possède un contenu plus économique, puisque ce sont le pouvoir économique et le monopole commercial du port de Buenos Aires qui sont contestés. La construction de l'Etat national et la reconnaissance de sa légitimité se produisent enfin sur les cendres de la bataille de Caceres en 1852 ; la défaite du Général Rosas face à une coalition d'unitaires et de fédéralistes aboutit à la Constitution de 1853. Le gouvernement de Mitre doit alors légitimer le nouvel Etat auprès des fédéralistes et mettre en place différentes formes de « pénétration » de son pouvoir dans les provinces de l'intérieur. La première d'entre elles est la forme « répressive » (Oszlak, 1982), pour laquelle une armée nationale est levée afin de permettre à l'Etat d'exercer le monopole de la violence légitime<sup>14</sup>, qui est la caractéristique de l'Etat moderne dans sa première acception (Bobbio, 2006). L'Etat réprime ainsi les dernières rébellions dans les provinces et obtient leur adhésion.

Une fois assurée l'adhésion des provinces et leurs contours délimités, l'Etat doit alors se consolider par l'affirmation de sa souveraineté sur un territoire dont les marges restent

---

<sup>13</sup> Les Intendances correspondent à un système administratif représentant le pouvoir de la couronne espagnole dans les territoires américains de la vice-royauté espagnole et chargé d'assurer la gestion des finances et de développer les richesses par les progrès de l'agriculture et de l'industrie.

<sup>14</sup> Max Weber (1959) définit l'Etat comme « un rapport de domination de l'homme sur l'homme fondé sur le moyen de la violence légitime ».

encore largement exclues de son contrôle, en particulier au sud, en Patagonie, et au nord, dans le Chaco, où les populations indigènes sont restées insoumises au colonisateur espagnol. L'Argentine s'engage par ailleurs dans la guerre de la Triple alliance contre le Paraguay en 1870. Dans le cas particulier de l'Argentine, la conquête territoriale militaire constitue un des principaux instruments permettant de légitimer et stabiliser la modèle de l'Etat-nation : « *la nationalité argentine ne peut se définir ni par une histoire commune, ni par une langue, ni par un espace préexistant. La construction du territoire qui mobilise les hommes et les institutions pour en fixer les frontières, le peupler et le mettre en valeur permet de résoudre simultanément tous les problèmes dans une dynamique intégratrice* » (Velut, 2004, p. 270).

L'indépendance de l'Argentine et la « conquête du désert » qui s'ensuit marquent la fin de l' « ère coloniale » (Rossi, 1997). Cette dernière n'aura quasiment pas laissé de traces dans le Chaco, pour n'y avoir fait que de furtives incursions. Elle laisse la place à « l'ère créole<sup>15</sup> » (Rossi, 1997). Le général et président Rosas avait, lors de son premier gouvernement entre 1829 à 1832, repoussé la frontière avec les indigènes jusqu'au sud du río Salado qui marque une frontière naturelle avec le Chaco austral. Il cherchait alors à étendre les territoires contrôlés par les créoles et à repousser les attaques des indigènes qui se livraient au vol de bétail (Sturzenegger-Benoist, 2006), ce qui est surtout vrai pour les territoires indiens du Sud, c'est-à-dire la Patagonie, où le Chili représentait un marché de contrebande (Velut, 2004).

A l'intégration territoriale et à l'affirmation du pouvoir politique sur un territoire conquis et défini s'ajoutent de nouveaux défis qui y sont intrinsèques et que révèle le recensement de 1869. Celui-ci met en évidence les problèmes internes du pays : i) le déséquilibre économique et démographique entre les régions littorales et les provinces intérieures faiblement peuplées, ii) l'arrivée de nombreux immigrants et leur polarisation dans la capitale, iii) l'illettrisme qui fait rage, iv) enfin, les attaques indigènes qui redoublent de vigueur avec leur reconquête, depuis 1853, des territoires gagnés par Rosas. Les autres formes de pénétration de l'Etat définies par Oszlak (1982) sont alors mises en œuvre pour répondre en partie à ces problèmes. Il s'agit d'abord de la « cooptation », qui consiste à bâtir des alliances et des coalitions avec les provinces de l'intérieur basées sur des compromis et des prestations réciproques, afin de s'assurer appuis et ressources. Ensuite, la pénétration de l'Etat est assurée par forme « matérielle », qui consiste à

---

<sup>15</sup> *Criollo/a*, renvoie à deux acceptions en Argentine. Créole désignait autrefois les Espagnols et les enfants d'Espagnols nés dans les colonies. La population qui vit en Argentine est désignée ainsi du temps de la colonisation espagnole puis de la révolution de mai qui marque l'indépendance du pays. Ils sont alors les détenteurs des fondements de la culture argentine en opposition aux immigrants et à leur culture européenne. Aujourd'hui, *criollo*, désigne davantage les métis de descendants d'Espagnols et d'indigènes, qui se distinguent du « *gringo* », immigrants européens.

apporter les infrastructures, les services et les régulations nécessaires au progrès économiques des provinces, et à la diffusion d'idées, de valeurs, de connaissances et de symboles renforçant le sentiment d'appartenance nationale. Cette dernière forme s'incarne dans le développement de l'éducation publique, grand outil de construction nationale auquel s'ajoute le rituel des levées des couleurs, matin et soir, dans les écoles publiques. En effet, selon Wallerstein (2009), les principaux instruments de création du sentiment national dont dispose l'Etat sont : le système scolaire public, le service militaire et les cérémonies officielles. Quant à l'arrivée des nouveaux migrants, elle est perçue comme un moyen de peupler le pays et de consolider ses frontières. L'incorporation de nouvelles terres est alors indispensable pour installer ces populations et avec elles les bases d'une économie nationale moderne, d'autant plus que la question foncière reste sensible aux yeux des grands éleveurs et latifundiaires\* pampéens qui opposent une forte résistance à tout projet de réforme de la répartition foncière (Velut, 2004).

L'avancée de la « civilisation » qui s'impose face à la « barbarie »<sup>16</sup>, incarnée par les populations indigènes à qui on arrache les terres, représente donc la condition première pour mettre en œuvre les différentes formes de pénétration de l'Etat. La conquête est dans un premier temps menée dans le Sud, en Patagonie, et dans un deuxième temps au nord du pays. Elle s'accompagne de deux processus indissociables : à la marche et à l'avancée militaires sur les territoires indigènes soutenues par l'établissement de lignes de fortins et de garnisons militaires, suit l'implantation de populations qui initient une mise en valeur productive essentiellement agricole de l'espace.

La Constitution Nationale de 1853 prétend fixer définitivement les limites du territoire national, d'abord celles des provinces, puis déterminer les lois qui régiront l'organisation des dénommés « *Territorios Nacionales* » (Territoires Nationaux) qui ne possèdent pas le statut de province. C'est la loi de 1862 qui marque le début du processus législatif d'organisation des Territoires Nationaux. Le Chaco argentin est partagé en fonction d'un programme politique et constitutionnel et intègre l'« Organisation nationale » en pleine consolidation. La captation des nouvelles terres par l'armée et donc par l'Etat argentin, et surtout les conditions de leur attribution renforcent le pouvoir et les propriétés des latifundiaires\*. Ceci aura des conséquences durables sur l'organisation sociale des espaces nouvellement appropriés, sur la construction des inégalités socio-spatiales et le développement régional inégal, et ne provoque pas de changements significatifs dans la détention du pouvoir politique et économique : « *Pendant plusieurs générations, l'Argentine traîne les stigmates d'une stratification sociale extrême. La société se forma dans un moule rigide auquel la modernisation économique et le changement politique*

---

<sup>16</sup> Expression employée par le président Sarmiento (1811-1888). Il a gouverné de 1868 à 1874.

*durent plus tard s'adapter. L'Etat de Rosas était l'estancia avec un grand E. Tout le système social reposait sur la relation maître-peón »* (Lynch, 2001, dans Sturzenegger-Benoist, 2006, p. 70).

L'organisation du territoire national et le développement économique et social avaient pourtant été entrepris sur des fondements libéraux, sur le cosmopolitisme, le laïcisme et le progressisme social (Rossi, 1997). La valorisation des intérêts matériels, la diffusion de l'instruction publique, l'incorporation de masses hétérogènes et l'affirmation de la liberté individuelle (Korn, 1939, dans Rossi, 1997), sont autant de valeurs issues de la pensée positiviste européenne dont sont pétries les élites argentines. Mais, l'Etat argentin reste un Etat conservateur ou paternel-oligarchique. Il est en réalité le résultat d'une hybridation entre la pensée conservatrice incarnée par un groupe minoritaire qui va défendre ses intérêts à travers le contrôle de l'Etat et la pensée libérale, dont les tenants mettent en avant l'individu éduqué comme citoyen modèle et revendiquent le progrès social et économique pour tous. Selon Negri et Cocco (2006), cette forme d'hybridation est au fondement de la constitution de l'Etat-nation en Amérique latine et en Argentine, il s'agit d'un : *« processus d'hybridation entre formes d'autorités politiques et/ou de souveraineté coloniale d'un pouvoir patriarcal et/ou oligarchique et les formes de développement d'un pouvoir technocratique-corporatiste, qui s'attribuent le titre de moderne et de national »* (p. 63).

Cette hybridation donne forme en Argentine à un mélange de « public » et de « privé », dans lequel le contrôle personnel est étendu au patrimoine de l'Etat qui devient en quelque sorte une extension du domaine privé et en vient à être gouverné comme tel. Albaladejo (2009) fait démarrer le pacte territorial agraire à cette époque. Nous rappelons qu'en tant que relation Etat-territoire, ce pacte se distingue par les relations traditionnelles qui se perpétuent et que contrôlent les notables locaux et une bourgeoisie traditionnelle. Le contrôle de l'Etat par une bourgeoisie traditionnelle, pour laquelle se confond intérêt de l'Etat et intérêt privé, l'instauration d'un pacte territorial traditionnel, dans lequel propriétaires et caudillos locaux possèdent à la fois le pouvoir politique et économique, confèrent au jeune Etat argentin tous les attributs d'un « Etat faible ». Théorisé par Negri et Cocco (2006), l'Etat faible est le fruit d'un dualisme entre « archaïque et moderne »<sup>17</sup>. Chez Wallerstein (2009), l'Etat faible se caractérise par son incapacité à mettre en œuvre les décisions légales, et à favoriser l'accumulation de richesses et à en assurer la redistribution. La machinerie étatique devient, dans ce cas, le lieu de l'accumulation

---

<sup>17</sup> À qui de nombreux théoriciens du développement (notamment les économistes de la CEPAL) attribueront à tort les conditions du sous-développement dans les pays du Sud, en pointant la présence de poches « archaïques » sans prendre en compte les types de combinaison et de trajectoire que le développement industriel a établi entre les deux (Negri et Cocco, 2006).

personnelle de richesse à travers le vol et la corruption, ce que ne cessera d'être l'Etat argentin. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Dans tous les cas, dès le début, l'Etat argentin et ses représentants démontrent leur difficulté à construire le politique. Le politique est ici entendu au sens de Jobert et Muller (1995), comme le lent passage du lien communautaire dans une sphère locale restreinte au sentiment d'appartenance à une collectivité politique plus vaste. C'est notamment le cas lorsque l'on observe l'incomplétude de l'exercice de la souveraineté et donc de la citoyenneté en Argentine, démontrant la faible coïncidence des relations entre l'Etat et la démocratie au cours de l'histoire. Ceci est le produit de cet Etat à la fois paternaliste-oligarchique et technocratique, et de la persistance, au cours du temps, de ses formes d'expression.

### *1.2.2. La campagne militaire et la colonisation du Chaco*

La pénétration du front militaire dans le Chaco se fait progressivement depuis la province de Santa Fe. Sa colonisation repose sur un système de colonies agricoles<sup>18</sup> et d'attribution de terres au fur et à mesure de l'avancée du front.

En 1872, la campagne du Général Obligado permet d'atteindre depuis le río El Rey, le río Bermejo qui marque aujourd'hui la frontière entre les provinces du Chaco et de Formosa. Un fortin militaire s'établit sur les ruines des anciennes réductions jésuites, sur la rive droite du Rey. L'attaque de la garnison et des populations par les indigènes, puis sa reprise par les régiments de cavaleries donnent son nom à cette nouvelle ville : Reconquista. Les indigènes sont contraints de se réfugier plus au nord, au-delà de la nouvelle ligne de frontière. Dans les alentours immédiats de la ville, est édifiée la colonie agricole Reconquista. Le caractère militaire de Reconquista est abandonné en 1884, quand est créée la *Comisión del Progreso Local* (Commission du Progrès Local), intégrée par des colons d'origine européenne. En 1886, est créée la première *Comisión de fomento*, qui en l'absence d'une population suffisante joue le rôle de conseil municipal.

---

<sup>18</sup> En tant que modèle d'occupation spatiale rurale, la colonie correspond en Argentine à une unité de résidence qui, du fait de la dispersion de l'habitat, diffère de ce que peut être un village en Europe, même si certaines possèdent un petit centre qui réunit des activités de service (église, terrain de football, un commerce, salle communautaire, etc.). Selon Archetti et Stölen (1975), la colonie se caractérise par deux critères : la présence d'une relation de voisinage et la participation des habitants au système de relations sociales dominantes, qui consiste à participer aux cérémonies religieuses (et à l'entretien de la chapelle), aux activités éducatives (les enfants vont à la même école) et récréative (participation au club de football). Le terme « colon » ne fait pas seulement référence à la résidence mais possède également une connotation économique et professionnelle : un colon vit dans la colonie, il est propriétaire de la terre et il participe directement aux processus productifs. Dans le système de relations sociales dominant, il appartient le plus souvent au groupe ethnique « *gringo* » qui désigne son origine européenne.

L'avancée du front jusqu'à la colonie San Fernando, par la suite dénommée Resistencia pour célébrer la résistance militaire menée contre les indigènes sur la rive droite du Paraná, donne lieu à un établissement de colonies agricoles sur son tracé : Timbó, Las Toscas, et Resistencia, toutes en vis-à-vis de villes datant de l'époque coloniale sur la rive gauche du fleuve. Les premiers nœuds de l'espace commencent alors à apparaître sur les marges orientales du Chaco, que constituent ces établissements humains sédentaires qui prennent la forme de villes et de colonies agricoles. La colonisation nécessite la mise en place d'organismes de gestion et d'attribution des nouvelles terres aux immigrants. L'Etat crée alors le « Département d'Immigration » et l' « Office des Terres et des Colonies » installés à Buenos Aires qui appliquent la loi « Avellaneda », qui instaure un Plan de colonisation du Chaco en 1876 (Bruniard, 1975). La politique migratoire d'accueil indiscriminée des populations européennes ne se contente pas seulement de peupler l'ensemble du territoire argentin, il s'agit aussi de former des citoyens par le biais de l'éducation obligatoire, de les « *argentiniser*<sup>19</sup> » (Rossi, 1997, p. 83) et de construire autour de ces populations d'origine diverse, la Nation argentine.

Les frontières du Chaco comme celles du territoire national ne sont clairement fixées qu'après la guerre de la Triple Alliance qui voit s'affronter la coalition formée par l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, au Paraguay, entre 1865 et 1870. Avec la défaite de ce dernier, les frontières de ces pays sont redéfinies et stabilisées. L'Argentine récupère une partie du Chaco Boréal, entre le fleuve Bermejo et Pilcomayo qui deviendra plus tard la province de Formosa. La souveraineté argentine s'exerce alors sur les Territoires nationaux de Formosa et du Chaco établis en 1884 et qui s'étendent du río El Rey jusqu'au Pilcomayo, et du río Paraná jusqu'aux frontières des provinces de Salta et de Santiago del Estero. Ainsi, la marche militaire sur le Chaco ouvre la voie aux avancées technologiques s'effectuant par le biais du chemin de fer puis de l'agriculture. Rapidement, les institutions politiques locales se mettent en place. Le premier exercice de la démocratie dans cette région est l'élection du Conseil Municipal de Resistencia en 1884, qui a pour représentants des immigrants italiens. La répartition de colonies agricoles se poursuit, permise par la navigation du fleuve Paraná, alors seule voie de communication vers le nord et le sud.

Le refoulement des populations indigènes n'est pas encore terminé. Il reste à conquérir l'intérieur du Chaco et à délimiter les frontières avec les provinces de Salta et de Santiago del Estero où la concentration des indigènes empêche de les déterminer avec précision. Dès 1880, une fois la conquête du désert du sud achevée (la Patagonie), s'intensifie celle du désert « vert ». L'objectif est de tracer une route entre Corrientes et Salta à travers le

---

<sup>19</sup> L'argentinité renvoie à l'identité et à la culture qui serait aux fondements de la Nation argentine, et qui s'incarnerait essentiellement dans des valeurs et des figures issus de la campagne, notamment celle du gaucho, sublimée dans la littérature nationale (Martín Fierro par exemple) et dans certaines traditions orales. Il s'agit alors d'une vision idéalisée et mythique du *campo*\* argentin.

Chaco. Déjà, des expéditions de navigation sur le fleuve Bermejo avaient eu lieu une dizaine d'années auparavant. La Société de Navigation à vapeur du río Bermejo s'était constituée à cette occasion afin d'explorer et de coloniser la région (Roze, 2007). La campagne militaire s'est poursuivie jusqu'en 1911 et 1912, progressant vers l'ouest, « pacifiant » – selon les termes utilisés à cette époque – les populations indigènes et assurant la sécurité des colonies agricoles encore en formation (Rossi, 1997). Une fois les populations indigènes soumises, elles devaient servir de main-d'œuvre aux exploitations agricoles et forestières qui portaient tous les espoirs de développement du Chaco.

### 1.2.3. Régime foncier et organisation spatiale

L'occupation spatiale du Chaco s'associe alors sur trois grandes modalités de distribution des terres, déterminées par i) les législations provinciales (dans le cas de Santa Fe) et nationales ; ii) la localisation des terres par rapport au réseau de chemin de fer qui progresse ; iii) le tracé suivi par les infrastructures de communication. Les conditions d'établissement des populations au XIX<sup>ème</sup> siècle, leur distribution spatiale et les régimes fonciers qui en découlent vont fonder pour longtemps les formes d'occupation socio-spatiale, et expliquer de nombreuses caractéristiques sociales et productives toujours visibles dans les espaces ruraux *chaqueños*.

#### a. Les colonies agricoles

Les premières colonies agricoles, qui accueillent plusieurs contingents de familles italiennes, sont d'abord circonscrites au dénommé « dôme oriental » qui forme, le long du río Paraná, une légère dorsale qui le protège des inondations et dont les terres sont arables. De la colonie Reconquista jusqu'à Formosa, les terres riveraines du Paraná, qui en facilite l'accès et la communication, sont vendues et les colonies installées selon les principes établis par la loi Avellaneda<sup>20</sup> de 1876. Le géographe Graham Herr, repris par Bruniard (1975) déclare en 1890 : « *C'est cette périphérie et sa prolongation en bordure des rivières d'eau douce qui je crois seront les seules parties du Chaco destinées à être d'une grande*

---

<sup>20</sup> La loi 817 (19 décembre 1876), dite « loi Avellaneda » établit un régime qui encourage et facilite la colonisation de terres par les immigrants. L'attribution des terres, à la charge de l'Etat ou d'entreprises particulières a donné lieu à des spéculations et à des abus et n'a pas engendré les résultats escomptés. La loi établissait que les familles occupantes de terres agricoles devaient recevoir des lots de 100 hectares.

*valeur économique* ». Nous verrons par la suite que la région de Reconquista et ses colonies agricoles situées dans la partie *chaqueña* du nord de la province de Santa Fe font figure de région la plus développée et avancée du Chaco argentin, tout en restant une périphérie de la province de Santa Fe et du centre « pampéen » auquel elle appartient administrativement.

Sur la marge occidentale, à la frontière de Salta, de petits propriétaires s'installent de façon spontanée en lâchant des troupeaux de bovins. Ces terres pourtant localisées en milieu semi-aride, bénéficient d'une certaine prospérité grâce à la proximité du Bermejo qui s'y épand en période de crue (Bruniard, 1875). De même au sud-ouest, dans la frange interfluviale des ríos Dulce et Salado, la présence d'eau favorise l'implantation de populations qui se consacrent à l'agriculture irriguée. Avec le dôme oriental, le long du Paraná, ces régions constituent les premières installations de petits propriétaires de la plaine du Chaco.

#### b. Les *latifundia*\* de la couronne intermédiaire

Contrairement aux colonies agricoles qui sont essentiellement localisées dans la zone de Reconquista et dans les zones les plus arrosées de la partie occidentale, la pénétration dans l'intérieur du Chaco donne lieu à un découpage de grandes extensions de terres, vendues comme *latifundium*\* au moment des phases de « spéculation » et de « liquidation » des lois d'attribution des terres, et notamment la loi Avellaneda<sup>21</sup>. Ce processus d'extension latifundiaire et de spéculation des terres dans le Chaco est en partie la conséquence de l'avancée de la frontière agropastorale dans la Pampa humide. Les propriétaires terriens voient dans la colonisation des provinces voisines des opportunités spéculatives. Des lots d'une surface allant jusqu'à 40 000 hectares sont octroyés après la « *ley de liquidación* » de la loi Avellaneda sans que soit imposée la nécessité de coloniser. La vente de 3 300 000 hectares entre les territoires nationaux du Chaco et de Formosa a été réalisée au moyen d'une mise aux enchères de lots allant jusqu'à 480 000 hectares. Ainsi, des propriétés d'au moins 10 000 hectares sont venues se juxtaposer aux colonies agricoles de la frange orientale (Bruniard, 1975). Dans l'ouest de la province de Santa Fe, sur la dorsale occidentale, les meilleures terres sont également vendues par lots de 8000 hectares ; parallèlement, dans la zone centrale inondable des *bajos submeridionales*\*, où les terres sont peu aptes à l'agriculture, se sont constitués de grands *latifundia*\* destinés à l'élevage

---

<sup>21</sup> Bruniard (1975) citant Caracano (1972) rappelle que la loi Avellaneda a connu plusieurs phases dans son application en fonction des époques, des gouvernements et des circonstances : la phase d'initiation entre 1876-1885, la phase de spéculation entre 1885-1889, la phase de liquidation entre 1890-1896 ... puis l'oubli.

bovin. La partie forestière de la *cuña boscosa*\* (voir Carte 6), qui occupe une position intermédiaire entre les *bajos* et les colonies agricoles orientales, est également découpée en grandes parcelles, vendues à des entreprises privées ou concédées à des banques anglaises en dédommagement d'emprunts contractés par la province de Santa Fe. Depuis la période de « spéculation » autour de la loi Avellaneda, l'attribution de terre de façon plus ou moins transparente par les organismes publics chargés de leur distribution, se conclut par l'appropriation de plus de la moitié de l'espace *chaqueño* argentin, qui devient des propriétés dont la taille oscille entre 8000 hectares et 1 870 000 hectares.

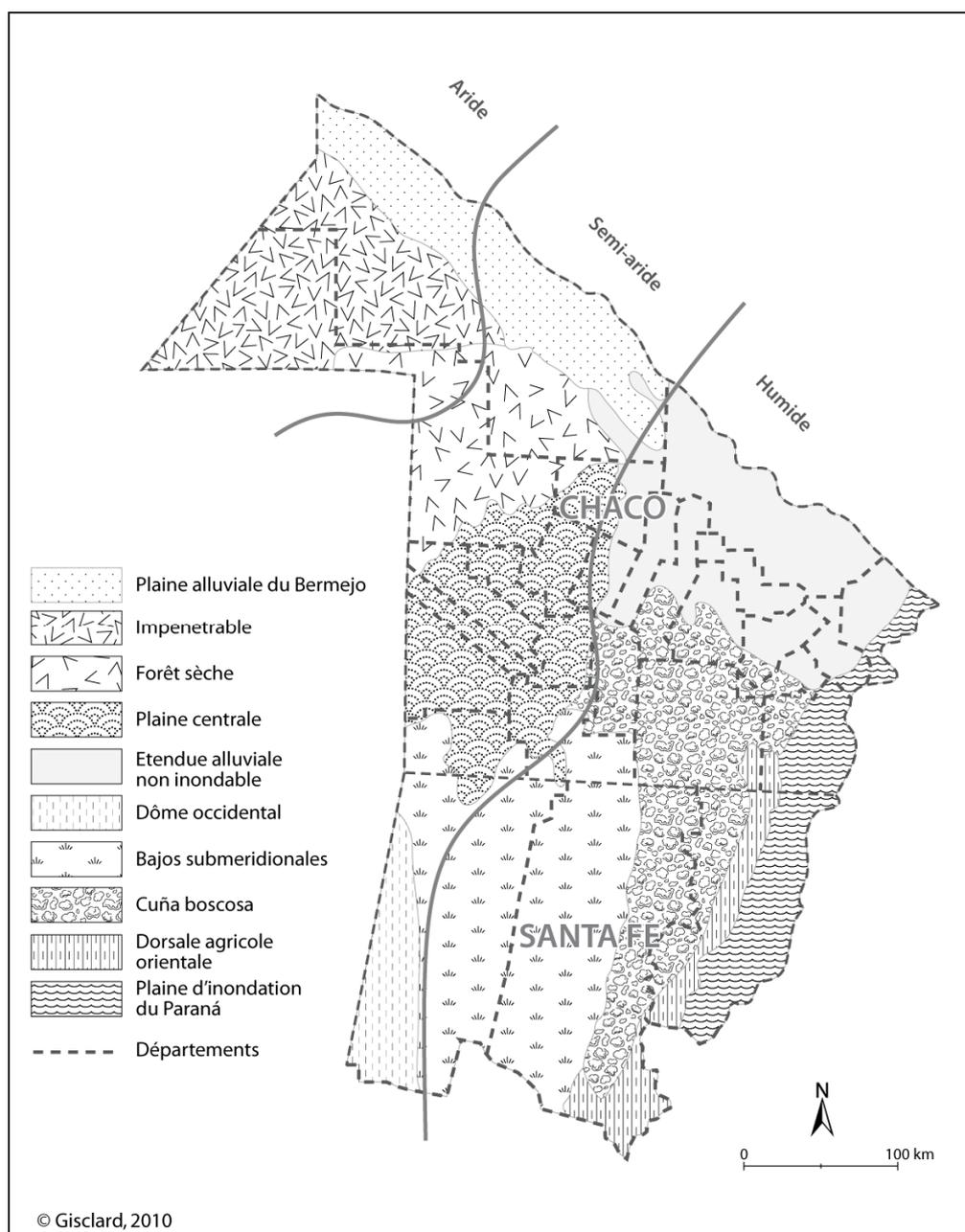
Les terres restantes, notamment au cœur du Chaco, des deux cotés des rives du Bermejo, sont restées « *fiscales* », c'est-à-dire des terres publiques relevant du domaine de l'Etat national.<sup>22</sup> Longtemps restées en réserve, elles seront plus tard vendues en fonction de l'arrivée de migrants, alors qu'une partie est réservée comme zone d'influence des chemins de fer. Nous allons le voir, le chemin de fer joue un rôle central dans l'occupation et la structuration de l'espace. Il constitue la condition technique indispensable à l'arrivée des migrants et surtout, à l'exportation des produits de l'activité agro-pastorale et de l'exploitation forestière. Le chemin de fer est le dénominateur commun des différentes régions *chaqueñas* ; il en symbolise l'histoire. De fait, le chemin de fer constitue de manière plus générale l'une des conditions du régime d'accumulation<sup>23</sup> agro-exportateur argentin et son tracé en est la conséquence la plus parlante : « *tout ce qui s'est fait dans le pays, et tout ce qui ne s'est pas fait, a dépendu d'une certaine manière du chemin de fer [...]* » (Ortiz, 1958, p. 29). Son réseau est étroitement lié à l'activité agropastorale d'exportation centrée dans la Pampa humide : « *le chemin de fer n'a pénétré dans le pays que pour chercher de la viande en premier lieu et des céréales ensuite [...]. La Nation n'a vibré devant aucune des possibilités de l'intérieur qui n'ont pas été pas signalées ou averties par le chemin de fer et destinées à enrichir son trafic et à satisfaire une exigence de l'extérieur [...]* » (Ortiz, 1958, p. 29).

---

<sup>22</sup> La prérogative de la gestion des terres fiscales a été renvoyée de l'Etat fédéral aux provinces, qui en deviennent les seules gestionnaires, dans les années 1970.

<sup>23</sup> Dans la théorie de la régulation, le régime d'accumulation définit l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire, permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent du processus lui-même. En termes simples, il s'agit des mécanismes par lesquels la croissance économique est assurée.

Carte 6-Régions naturelles et dominantes climatiques au nord de la province Santa Fe et dans celle du Chaco



En effet, l'Etat a été très tôt représenté par une classe dirigeante propriétaire de grandes extensions du territoire. Elle a lié son existence aux nécessités du marché de Londres et a tourné le dos au pays, en ne se souciant véritablement que de la manière dont les chemins de fer pouvaient faciliter leur commerce. Dès lors, la pénétration du chemin de fer dans la plaine *chaqueña* témoigne de l'arrivée de la logique de production capitaliste : « *Le chemin de fer, en effet, comme les entreprises navales et les grandes usines sidérurgiques, figurent parmi les meilleures réalisations du système capitaliste ; elles synthétisent une étape*

définie de celui-ci, à tel point que dans leur développement, elles traduisent de manière achevée le développement du propre système capitaliste » (Ortiz, 1958, p. 147).

Le profil et l'aspect du Chaco se transforment sur ces bases. Les territorialités traditionnelles indigènes s'éteignent progressivement, non sans conflits. Dans un premier temps circonscrites à des territoires attribués par l'Etat, mais dont les limites sont sans cesse violées par les agriculteurs et les éleveurs, ainsi que par ce même Etat qui les avait proclamées, leur mode de vie va progressivement mais de façon très relative se confondre avec celui des populations créoles, donnant naissance à des territorialités indigènes régies par la gestion de la rareté, de la pénurie, la confiscation de ses ressources, un exercice de la citoyenneté tardif et ineffectif et une relation d'assistanat et de clientélisme avec les autorités locales, auprès de qui, les populations indigènes puisent d'autres types de ressources. Un discours à la fois cynique et résigné prétend que les indigènes du Chaco sont aujourd'hui des « chasseurs-cueilleurs d'aides publiques ». La territorialité indigène cède progressivement la place à un espace quadrillé de vastes propriétés privées (que l'apparition de la clôture en Argentine au milieu du siècle peut désormais délimiter), maillé par des infrastructures de transport ferroviaire encore sommaires qui ne parviennent pas encore à désenclaver totalement la région. Celle-ci est désormais délimitée par des frontières administratives qui témoignent d'un pouvoir politique qui s'y exerce.

Le Chaco entre donc dans l'« ère alluviale » (Rossi, 1997). Cette métaphore désigne un fort courant s'étendant dans la plaine, tel un fleuve sortant de son lit, qui désigne l'arrivée de populations nombreuse et de façon rapide dans le temps, mais progressive dans l'espace. Le Chaco commence alors à se structurer et à se construire autour d'une « *rosa étnica* » (rose ethnique) (Guido Miranda, dans Rossi, 1997) formée par des migrants issus d'horizons très divers et plus ou moins lointains. Le Chaco abrite désormais des populations aux origines ethniques très diverses. Y cohabitent les indigènes et leur cosmogonie, la main-d'œuvre créole venue de provinces voisines et anciennes : de l'ouest par Santiago del Estero, du nord depuis Salta, du sud depuis Santa Fe, les immigrants européens et d'ailleurs : Italiens, Français, Espagnols, Autrichiens Slaves, Arabes, etc.

## **2. Première forme d'occupation spatiale capitaliste : l'exploitation du bois de quebracho**

Les migrants européens ne sont pas les seuls à voir dans ces nouvelles terres un espace d'opportunité ouvert à tous les possibles. En pleine période de spéculation foncière dans le pays, des capitaux étrangers sont massivement investis dans de grandes étendues de terres qui ne sont pas ouvertes à la colonisation agricole. Leur éloignement du pouvoir central et le peu de contrôle exercé par le pouvoir provincial qui va se rendre complice d'une exploitation (de la nature et des hommes) « *criminelle et brutale* » (Gori, 2006), constituent autant de conditions idéales au développement d'une forme d'exploitation extractive de type capitaliste destinée à l'exportation. Outre le fait de procurer un refuge et de combler les nécessités quotidiennes des populations indigènes, les forêts du Chaco sont encore « vierges » et peuvent être acquises en grande quantité. Ainsi, malgré l'indépendance de l'Argentine, les processus d'appropriation et d'accumulation capitaliste dans ces régions font dire à Osvaldo Bayer (prologue à Gori, 2006, p. 7) qu' « [...] *un des visages de cette Argentine libérale a eu non seulement l'apparence mais aussi tout le contexte d'une colonie du tiers-monde* ». En effet, l'indépendance de l'Argentine s'est accompagnée d'une libéralisation du commerce qui a bénéficié en premier lieu à l'Angleterre. Avant même les révolutions indépendantistes, ce pays accaparait les 9/10<sup>ème</sup> du commerce avec l'Amérique latine (Galeano, 1981 p. 241). L'économie de l'Amérique latine et, en particulier, de l'Argentine, était régie par les mécanismes financiers et les emprunts que les jeunes Nations contractaient auprès des banques européennes, et notamment anglaises, ce qui les rendaient d'autant plus dépendantes des intérêts anglais quant au libre-échange et au commerce international.

### **2.1. Les conditions d'une économie d'enclave liée aux capitaux étrangers**

La découverte des ressources insoupçonnées que renferment les forêts du Chaco donne naissance à une économie extractive d'enclave destructive et monopolistique. Celle-ci se forme dès 1880 à partir de l'exploitation de spécimens centenaires de quebracho colorado, une essence endémique que les forêts humides du Chaco contiennent en grande quantité, et son industrialisation pour le tanin. Elle va de pair avec la possibilité d'acquérir des terres en grande quantité pour donner naissance à une forme singulière d'occupation spatiale de la frontière. Si la notion d'enclave recouvre différentes acceptions, nous nous référons ici aux entreprises fonctionnant avec l'extérieur sans entretenir de rapports avec le reste du

territoire (Vazquez, 2009) et qui, selon la définition de Brunet (Brunet et al. 1993, p. 184), désigne « une entité qui opère de façon autonome par rapport à son environnement immédiat, mais en relation suivie avec un partenaire extérieur ». L'économie d'enclave est un modèle d'économie extractive ou agricole qui se répand très fortement à cette époque en Amérique latine (Chonchol, 1995) autour d'entreprises européennes ou nord-américaines.

### 2.1.1. Le régime foncier

En 1880, la région de la *cuña boscosa\**, région forestière au centre-nord de Santa Fe, à l'ouest des colonies agricoles qui bordent le Paraná et à l'est des *bajos submeridionales\** – dépression géomorphologique de savanes inondables et de zones humides – est découpée en de grands *latifundia\** acquis avec des capitaux nationaux ou étrangers. Les premiers investisseurs n'ont d'abord d'autres intérêts que la spéculation foncière. En 1886, la province de Santa Fe parvient par législation nationale à intégrer dans sa juridiction tous les territoires jusqu'au parallèle 28. Elle mesure l'intérêt économique et spéculatif que représentent ces extensions forestières. Le Chaco argentin connaît là les prémices d'un long processus de transformation politique, économique, social et spatial.

Des organismes publics chargés de distribuer la terre dans ces nouveaux espaces ainsi que des firmes privées deviennent propriétaires de grandes étendues qui ne sont pas redistribuées. La Société de Crédit Territorial fonde ainsi sur ses nouvelles terres la ville de Tostado, la Compagnie des Terres celle de San Cristóbal, la banque de colonisation nationale celle de Calchaqui, etc. A cette même époque sont créés les premiers empires fonciers et industriels autour d'entreprises de raffineries de sucre à Las Toscas ou Villa Ocampo à Santa Fe, et Las Palmas dans la province du Chaco (voir Carte 7 et Photo 6), autour desquelles fonctionnent tout un modèle d'organisation économique et social où dominant des relations de subordination des ouvriers, qui au mieux s'apparentent à du paternalisme, et au pire, à de l'asservissement non seulement des employés mais aussi de l'ensemble de la population installée sur leur territoire. Dans de nombreux cas, ces immenses extensions sont acquises auprès des organismes de gestion de la terre publique, par des compagnies qui agissent au nom de capitaux anglais, notamment *Cristobal Murrieta et Cie*, ou la *Santa Fe Land Company*. D'autre part, la province de Santa Fe, endettée auprès de banques anglaises leur cède plus de 1,8 million d'hectares en remboursement de ces crédits et leur vend quelques centaines de milliers d'autres hectares à vil prix (Gori, 2006). La première condition au développement de cette économie extractive d'enclave est donc l'accaparement de terres.

Dans un premier temps, l'exploitation du quebracho correspond simplement à l'extraction d'une matière première. Reconnue pour sa dureté et pour être imputrescible, son bois est dans un premier temps utilisé pour la construction et la fabrication des traverses de chemin de fer dont le réseau est en expansion en Argentine. La découverte de ses propriétés tanniques à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, dépassant largement celles des autres essences utilisées en Europe (le châtaignier en France ou le chêne en Pologne) et en Amérique du nord, déterminent la mise en valeur de ces espaces forestiers. Le tanin du quebracho améliore en effet la qualité du cuir, et surtout, il accélère considérablement son processus d'élaboration, le limitant à une dizaine de jours, contre plusieurs mois avec d'autres réactifs (Vazquez, 2009). Les troncs de quebracho colorado sont alors exportés vers des usines nord-américaines et européennes de tanin. L'exploitation forestière atteint une échelle industrielle quand la firme Portalis y cie installe, en 1895, une première usine de fabrication de tanin au sud de la *cuña boscosa*\*. Trois ans après, la compagnie Hartenecker y Forman construit une usine à Calchaqui et fait progresser le front de coupe vers le nord. En 1902, Hartenecker et Portalis s'associent avec une entreprise de Hamburg pour créer la *Compañia Forestal del Chaco* et fondent neuf usines à La Gallareta et Villa Guillermina. Plus tard, ils s'associent avec des capitaux de commerçants et de banquiers anglais et allemands et l'entreprise devient, en 1906, *The Forestal Land and Timber and Railways co Ltd*. Commence alors une étape d'incorporation de terres et de capitaux qui permet à cette entreprise de contrôler le commerce mondial d'extrait de quebracho. En 1904 est créée la *Argentine Quebracho Company* avec des actions de la *Tanning Extract* de New York qui installe ses usines le long du chemin de fer reliant Vera dans la *cuña boscosa*\* et Reconquista sur le littoral du Paraná, puis à Tartagal sur la rive droite du río El Rey. En 1906 une nouvelle usine est construite à La Gallareta (Bruniard, 1975 ; Roze, 2007).

### 2.1.2. *Un marché international*

La deuxième condition de l'expansion de cette industrie est le développement du marché mondial, auquel s'ajoutent les conditions fiscales octroyées par la province de Santa Fe qui, en 1899, supprime pour dix ans les obligations fiscales de ces entreprises, ce qui a pour effet d'accélérer le développement des usines. La première guerre mondiale stimule les exportations d'extrait de tanin qui augmente alors de 60 % (Barsky et Gelman, 2001), en raison de la forte demande de l'industrie du cuir européenne qui approvisionne les armées en bottes et vêtements (Vazquez, 2009). Par le biais de l'exploitation de la

ressource forestière, le Chaco est rapidement intégré au marché mondial, qui sera le principal débouché de sa production.

**Photo 1-**Quebracho colorado



**Source :** Simois de Bayon (2002)

L'expansion de la production et de l'exploitation forestières dépassent les frontières de Santa Fe, pénètrent plus avant dans le Chaco, dans les *latifundia*\* du sud, mais aussi à Formosa, à Santiago del Estero et au Paraguay. En 1927, quinze usines supplémentaires installées dans les provinces voisines viennent s'ajouter à celles de Santa Fe. La plupart sont localisées à proximité du Paraná en raison de l'absence d'autres moyens de transport que le fleuve. Mais toutes sont construites à proximité des rivières et de lagunes naturelles, en raison de la demande importante de cette industrie en eau. En s'installant dans les périphéries de centres urbains peuplés, comme dans le cas de Resistencia, elles créent les premières zones industrielles, comme à Puerto Tirol, toujours en activité aujourd'hui.

En 1901 : 4000 tonnes de tanin sont exportées, quantité qui passe en 1920 à 200 000 tonnes et en 1934 à 232 000 tonnes (Roze, 2007). L'exportation de tanin constitue alors une part importante du commerce extérieur argentin.

En 1914, la fusion des principales entreprises forestières et de fabrication du tanin qui absorbent celles de moindre importance donne naissance à La Forestal<sup>24</sup>. L'Argentine est le seul fournisseur de tanin de quebracho à l'échelle internationale et La Forestal satisfait plus de 80 % des exportations de tanin. Le quasi-monopole qu'elle détient lui permet d'éliminer la plupart de ses concurrents en jouant sur les prix (Bruniard, 1975), de dominer ses fournisseurs et surtout, d'exercer une forte pression sur ses ouvriers. La région se résume alors à l'exercice de son pouvoir. Son importance à l'échelle internationale est telle, qu'en 1919, un nord-américain dénonce auprès du congrès des Etats-Unis, la fondation d'un *trust* du quebracho monopolistique (Roze, 2007), témoignant de l'importance économique de l'entreprise et de son rôle à l'échelle internationale.

### *2.1.3. Les conditions techniques*

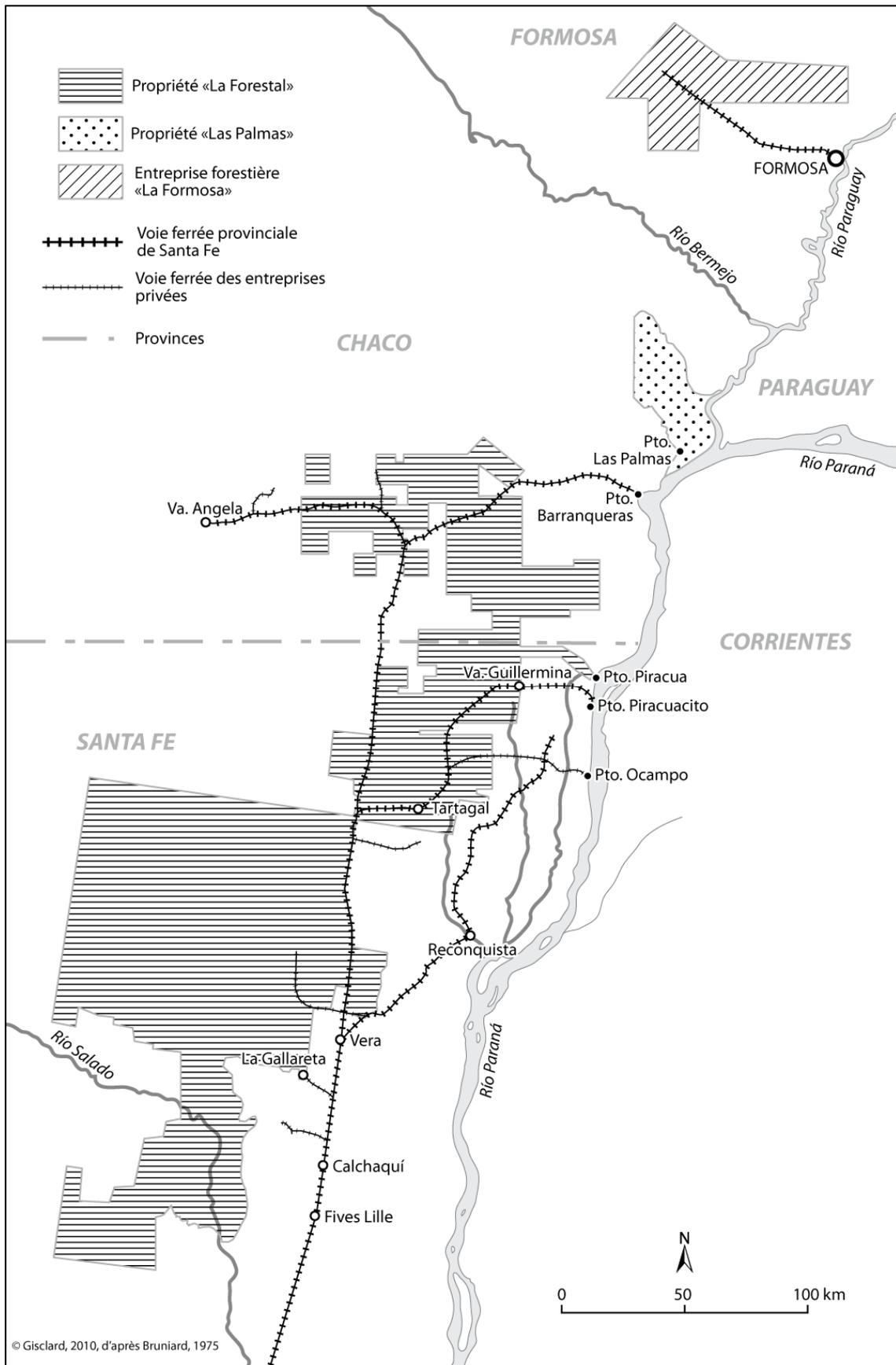
La dernière condition, et non des moindres puisqu'elle va être le facteur premier de la pénétration de ces industries plus en avant dans les terres, est l'arrivée du chemin de fer qui libère les entreprises et les hommes de la dépendance du fleuve en tant que moyen de transport. Ainsi, l'espace commence à se couvrir d'un maillage d'infrastructures ferroviaires mais répondant aux seules nécessités d'une entreprise étrangère. Le déplacement des hommes et des populations, et leurs conditions de vie ne sont que des éléments d'ordre secondaire qui, d'ailleurs, relèvent également de la responsabilité de l'entreprise.

En 1900, le gouvernement de Santa Fe cède la gestion de ses lignes ferroviaires construites par des entreprises concessionnaires (anglaises ou françaises) à la Compagnie Française des chemins de fer qui les exploite de façon exclusive. A la demande de la compagnie qui souhaite la concession d'un tronçon entre La Sabana et Barranqueras (le port de Resistencia dans le Territoire du Chaco) (voir Carte 8), le chemin de fer de Santa Fe atteint la pointe nord de la province, puis pénètre dans le Territoire du Chaco. Les nœuds construits dans l'espace commencent à être reliés entre eux et un premier maillage de l'espace (qui ne va guère évoluer au cours du temps) commence à se dessiner, au service d'intérêts strictement économiques.

---

<sup>24</sup> Dans la suite du développement, nous désignerons par La Forestal, l'ensemble des entreprises d'exploitation du quebracho et de production de tanin qui l'ont précédé et qui, en fusionnant, l'ont constituée.

Carte 7-Propriétés privées et chemin de fer dans l'ouest du Chaco au début du XX<sup>ème</sup> siècle



Aux concessions publiques s'ajoutent les propres voies de chemin de fer des entreprises privées qui forment la colonne vertébrale de la *cuña boscosa*\*. Leur réseau s'articule aux voies publiques, mais rejoint les « villes-usines » où sont installées les usines de tanin, mais aussi les *obrajes*\*<sup>25</sup>, lieu même de l'exploitation forestière où vivent de façon transitoire les bûcherons et leurs familles. L'avancée du chemin de fer dans les masses forestières a déterminé le rythme de construction des usines, des villes, de l'exploitation même de la forêt, et a donc constitué le principal instrument de progression de la frontière. La vie collective et sociale qui dépend de la production s'organise autour des voies de chemin de fer qui déterminent, par leur tracé, la distribution spatiale des « objets » mais aussi des « actions » (Santos, 1997). Contrairement à ce qui eu cours en Europe, les chemins de fer ne venaient pas relier entre eux des nœuds de populations disséminés dans l'espace. Ici, c'est le chemin de fer qui détermine les lieux d'abattage, l'implantation des usines et des populations au fur et à mesure de sa progression, comme autant de corps greffés *a posteriori* le long des voies, prenant la forme d'une colonne vertébrale reliant le « sauvage » à la « civilisation ».

En 1914, La Forestal possède dans la seule province de Santa Fe, 700 km de voies propres, ses propres wagons, trois ports sur le Paraná : Puerto Ocampo, Piracuà et Piracuacito (voir Carte 7), d'où est exportée la production en direction des ports plus importants du sud, ainsi que sa propre flotte de bateaux. Ils viennent renforcer ainsi un système de transport et de communication qui, à l'échelle nationale, prend la forme d'un entonnoir, dans lequel les ramifications débouchent inexorablement dans les ports principaux de Bahía Blanca, Rosario et surtout la ville portuaire de Buenos Aires, dernière porte de sortie des produits exportés avant leur destination principale : l'Angleterre. La vocation productive et exportatrice de l'Argentine est déjà affirmée : au début du XX<sup>ème</sup> siècle, l'Argentine est le premier pays exportateur d'Amérique Latine (Barsky et Gelman, 2001).

---

<sup>25</sup> *Obraje* désigne aussi bien l'entreprise d'exploitation forestière que le lieu physique où se déroule l'exploitation de façon transitoire et qui prend l'aspect d'une organisation socio-économique typique. Nous conserverons le terme espagnol *obrajes* pour désigner les zones d'abattage des arbres dans la forêt et où vivent, de façon temporaire et transitoire, les bûcherons.

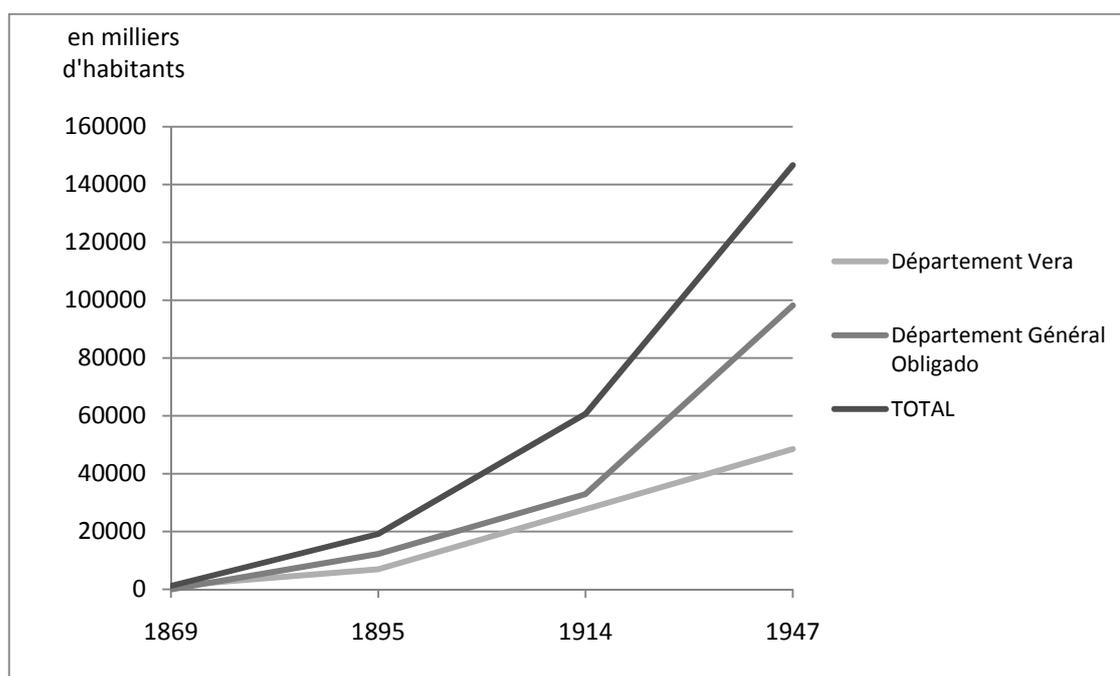
## 2.2. Un système territorial d'enclave

L'organisation du territoire de La Forestal est directement liée à ses intérêts. Elle confirme la capacité de « *destruction créatrice* » que Schumpeter attribue au capitalisme et par laquelle celui-ci « [...] *bouleverse les configurations du monde* » (Harvey, 2001, p. 117). Selon Harvey (2007), le capitalisme construit et reconstruit une géographie à sa propre image ; l'exploitation forestière dans le Chaco en constitue un cas paradigmatique. En effet, si les entreprises forestières ont détruit un écosystème et des vies entières, elles ont néanmoins « produit » l'espace (Lefebvre, 2000) certes, pour répondre à leurs intérêts immédiats, mais elles ont également eu un pouvoir structurant par la construction de villes et d'infrastructures de transport, comme autant de réseaux reliant davantage la région au reste du monde qu'au reste du pays. Le « cycle de territorialité » (Raffestin, 1980) du tanin s'impose dans la partie centrale du nord de la province de Santa Fe, dans le sud de celle du Chaco et dans le Chaco paraguayen où, à chaque fois, il donne lieu à une configuration socio-spatiale singulière.

L'économie du tanin et son ancrage territorial sont l'incarnation d'un typique rapport centre-périphérie. Au centre se trouve l'Europe, à la fois marché final et pourvoyeuse des capitaux. La périphérie est représentée par cette région commandée par et pour des intérêts extérieurs et peu articulée au reste de la région du Chaco. Le système territorial est le résultat d'une relation complexe entre les conditions naturelles et institutionnelles locales et les conditions du marché mondial. Le système d'information qui a donné vie au cycle du tanin est directement lié à des facteurs extérieurs, non seulement à la région mais aussi au territoire national. Toutefois, le système territorial répond également à un modèle d'interprétation du monde de la part des acteurs dominants : une vision dans laquelle l'espace et ses ressources naturelles sont un outil d'accumulation capitaliste.

L'organisation de l'activité forestière génère deux formes d'occupation spatiale : les *obrajes*\* et les « villes-usines ». La main-d'œuvre nécessaire au fonctionnement de ces dernières est essentiellement créole et provient surtout des provinces voisines, en particulier de Corrientes, mais aussi de Santiago del Estero et du Paraguay. La population indigène est également intégrée à cette main-d'œuvre, mais par la discrimination qu'elle subit, les conditions de son exploitation sont plus sévères encore que pour les populations créoles.

**Graphique 1-**Evolution de la population de la dorsale orientale du Chaco *santafesino* entre 1869 et 1947



**Source :** élaboration propre, d'après Bruniard (1975)

Les premières villes édifiées n'ont d'autre raison d'être que l'industrialisation du tanin ; toute la vie s'organise par et pour cette production. Ainsi, dans les « villes-usines » qui naissent « déjà adultes » (Gori, 2006), l'horizon se limite aux ports, dans lesquels embarque la production, et aux espaces forestiers qui les approvisionnent. Ces villes possèdent chacune entre 3000 et 7000 habitants, selon les capacités de production des usines, et tout, à l'intérieur, est propriété de La Forestal : les maisons, les commerces, les chemins de fer, les gares et même les services publics (approvisionnement en électricité etc.). Les employés ne reçoivent pas de salaire en monnaie nationale, mais en bons d'achat qui leur permet d'acquérir, à des prix prohibitifs, les biens nécessaires à leur subsistance. Les commerçants extérieurs sont alors interdits sur le territoire de La Forestal. La main-d'œuvre dont l'horizon est strictement circonscrit à celui de l'entreprise paraît captive, agissant selon les règles qui sont établies par l'entreprise sur l'ensemble de son territoire. Pourtant, les ouvriers et les bûcherons ne sont pas directement employés par l'entreprise mais par l'intermédiaire de « *contratistas* », ce qui lui permet de ne pas devoir prendre en charge ces populations au moment des creux d'activité planifiés selon l'évolution du marché. La Forestal dispose par ailleurs de sa propre police donc de ses propres lois. L'entreprise est alors un « Etat dans l'Etat », « despotique et monarchique » (Simois de Bayon, 2002) à l'intérieur même de la jeune République argentine.

L'organisation sociale de la vie quotidienne se fait sur un mode scrupuleusement hiérarchique qui se matérialise et se visualise dans l'espace. Le personnel administratif et technique est d'origine européenne, et son mode de vie contraste avec les conditions extrêmement précaires des familles d'ouvriers. Dans ces villes qui structurent un espace qui possède tous les critères d'une « périphérie dominée et exploitée », sont construites des maisons dont les matériaux sont acheminés depuis l'Europe, des lieux de divertissement pour la population d'origine européenne sont aménagés : salle de jeux, terrains de golf, etc. La reconstitution à l'identique d'un bout de cette Europe opulente tranche avec les conditions de vie qui sont celles des créoles et des indigènes.

La deuxième forme d'occupation spatiale dans ce système territorial forestier sont les *obrajes*\* où, plus encore que dans les villes, la main-d'œuvre et le travail sont transitoires. Les *obrajes* sont au cœur de la forêt les lieux de l'abattage des arbres où les bûcherons, accompagnés de leur famille, vivent dans des conditions extrêmement précaires, et de façon temporaire, dans des cabanes de bois et de torchis qu'ils devront quitter pour s'avancer toujours plus avant dans la forêt. Jusqu'à 700 personnes pouvaient vivre dans les *obrajes* où sont débités les arbres destinés aux usines de tanin. Une fois l'ensemble des arbres abattus, les ouvriers migrent vers de nouvelles zones de déforestation. Le transport des troncs jusqu'au chemin de fer se fait par chariots tirés par des bœufs. Les distances que ces derniers sont capables de parcourir, avant leur épuisement, déterminent l'étendue des *obrajes*\*, qui quadrillent l'espace (Bruniard, 1975).

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le front de coupe atteint presque 228 km de large (Pereda, non publié). Le déplacement des *obrajes* marque une période de sous-emploi pour les ouvriers, jusqu'à ce que soient réunies les conditions pour migrer vers des zones forestières « vierges », où les attend une nouvelle installation tout aussi précaire et transitoire. Durant les périodes de chômage, qui se multiplient au début du XX<sup>ème</sup> siècle, dans les *obrajes* comme dans les villes, les familles d'ouvriers vivent des aides accordées par l'entreprise, qui témoignent du caractère paternaliste des relations sociales. L'entreprise a l'habitude de sous-employer ses ouvriers pour mieux les exploiter en l'absence d'une législation du travail ou, du moins, d'un quelconque contrôle des autorités publiques. Le problème est accentué dans les années 1920 avec l'introduction des tronçonneuses mécaniques qui pousse, une nouvelle fois, les ouvriers et leurs familles à migrer vers les raffineries et les plantations de sucre ou encore les exploitations de coton qui se développent dans le Chaco. Le niveau d'exploitation des populations est tel, que les ouvriers organisent en 1921 de grandes grèves pour protester contre leurs conditions de vie et de travail. Elles seront réprimées dans le sang par les forces de police de La Forestal, aidées, à la demande du gouvernement national, par des soldats du régiment d'infanterie.

Une fois la forêt exploitée et les troncs expédiés vers les villes-usines, ne reste qu'une forêt dévastée et des populations désœuvrées. La Forestal qui élève déjà de façon extensive du bétail dans la zone humide des *latifundia*\* des *bajos submeridionales*\* lâche des bovins sur les immenses espaces défrichés. Ces troupeaux satisfont la consommation de viande sur le territoire de l'entreprise mais alimentent aussi un marché national et international. L'entreprise possédera jusqu'à 110 000 têtes de bétail.

Tous ces aspects décrivent des territorialités guidés par des intérêts et des décisions extérieurs au territoire. Dans cette organisation socio-spatiale particulière, l'espace n'est rien d'autre qu'une ressource exploitable, ce qui fait dire à Biale Massé<sup>26</sup> (dans Karlin et al., 1994) en 1904 : « [...] *il y a dans le Chaco des établissements puissants de grande production, mais quand on pénètre dans leur organisation et ses détails, on se demande s'il n'eut pas mieux valu qu'ils n'eurent jamais existé* ».

### **2.3. Fin du cycle forestier**

Tout comme les territorialités indigènes ont été bouleversées puis confinées à des territoires plus réduits, le cycle du tanin va prendre fin, entraînant un processus de déterritorialisation puis de reterritorialisation

#### *2.3.1. La déterritorialisation du système forestier*

Dans le cas extrême d'un territoire dominé par le pouvoir inconditionnel d'une entreprise et sur lequel le pouvoir politique a choisi de ne pas avoir de prise, tout changement qui peut affecter l'ordre national, international ou local a des répercussions immédiates. Lorsque la structuration de l'espace ne dépend que de l'exercice d'un monopole économique n'exploitant qu'un type de ressource et que les intérêts économiques de ce dernier s'estompent, les conséquences sur la configuration socio-spatiale ne peuvent en être que plus profondes. Selon Raffestin (1980), le changement de territorialité intervient lorsque l'accès à l'information ou que le type d'information changent : « *Les systèmes de signaux valorisent ou dévalorisent, construisent ou*

---

<sup>26</sup> Juan Biale Massé est alors recruté par le Ministère de l'Agriculture pour développer la culture du coton dans le Chaco (Guy, 2000).

*détruisent, font apparaître et disparaître* » (Raffestin, 1980, p. 272). Ces informations correspondent à des systèmes de signaux de différente nature que Santos (1997) désigne par le terme de « flux ». Nous allons identifier les facteurs qui ont conduit à une transformation des flux qui régissaient le fonctionnement du système territorial forestier, et leurs répercussions sur les systèmes d'objet et les systèmes d'action dominants.

La Forestal et l'exploitation du quebracho atteignent leur apogée au début du XX<sup>ème</sup> siècle. L'entreprise est alors en position de quasi-monopole, elle est la seule en Argentine à pouvoir résister aux fluctuations des prix du marché. Toutefois, à partir des années 1930, une série de facteurs nationaux et internationaux concourent à faire décroître la production. Au niveau international, l'empire britannique et son économie sont de plus en plus affaiblis, alors que leur emprise sur le commerce latino-américain se fait plus lâche. Au niveau national, la période de déclin s'amorce à la faveur du passage du pacte territorial agraire au pacte territorial moderne, qui sera davantage développé dans le chapitre 3, qui traduit le changement de la place de l'Etat dans la régulation politique et économique de son territoire.

Dans un premier temps, l'intervention publique de l'Etat national dans la régulation de la production nationale de tanin transforme les marges de manœuvre de La Forestal et les conditions de sa compétitivité internationale. En effet, dans les années 1930, l'Etat fixe des quotas d'exportation proportionnels à la capacité de production de chaque usine, ce qui met un terme à la guerre des prix que livrait La Forestal à ses concurrents en jouant sur son niveau de production. A ce premier facteur s'ajoute l'augmentation des tarifs des chemins de fer nationaux, la mise en place d'une nouvelle législation sur le travail qui protège davantage la main-d'œuvre salariée et l'imposition des produits issus du quebracho. Enfin, la création en 1946 de l'IAPI (*Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*-Institut Argentin de Promotion des Echanges) – premier organisme public de régulation du marché intérieur et du commerce extérieur – qui détient le monopole de la commercialisation et de l'exportation des produits agricoles forestiers et miniers, ôte à La Forestal la prérogative du contrôle des prix. Autant de facteurs qui amenuisent les profits de l'entreprise et l'incitent à réduire son activité et à fermer des usines. L'arrivée au pouvoir du gouvernement populiste de Perón en 1945, et son contingent de lois sociales, commencent à inquiéter le monopoleur étranger. En 1948, la loi 13.273 de « Défense des richesses forestières » déclare « *d'intérêt public, la défense, l'amélioration et la croissance des forêts et que l'exercice des droits sur les forêts et les terres forestières de propriété publique ou privée, ses fruits et ses produits, sont soumis aux dispositions de la loi* » (Bruniard, 1975, p.62). Elle limite notamment les concessions jusqu'alors permises sur des terres publiques et s'immisce dans une activité privée qui n'avait alors jamais été soumise au contrôle public. En effet, les précédentes lois concernant la gestion des ressources forestières (loi de 1880 et un décret

d'octobre 1906) ne s'appliquent qu'aux forêts appartenant à l'Etat national et dans le cas où les autorités publiques prennent l'initiative de les faire respecter.

Des facteurs externes interviennent également dans la transformation du régime d'exploitation du tanin. L'apparition de produits de synthèse du tanin et la possibilité de substituer le quebracho par le mimosa recomposent le marché international. A la différence du quebracho, le mimosa présente l'avantage de pouvoir être cultivé et d'avoir une croissance rapide. La Forestal s'implante alors au Kenya et en Afrique du Sud où la législation sur le travail est encore plus favorable qu'en Argentine. Les rendements supérieurs du mimosa, les coûts de production moins élevés en Afrique où l'exploitation coloniale est encore en vigueur, rendent la production de mimosa plus compétitive que le quebracho sur les marchés internationaux. A partir des années 1960, le Brésil positionne également sa production sur le marché international et devient un nouveau concurrent. En développant les plantations de mimosa en Afrique, La Forestal programme littéralement la diminution et l'asphyxie de sa production argentine en la concurrençant depuis l'Afrique, allant même jusqu'à diffuser la rumeur que les quebrachos du Chaco sont épuisés (Roze, 2007). Les logiques et dynamiques spatiales de La Forestal guidées par la recherche du profit font directement écho à la lecture spatiale du capitalisme faite par Harvey (2007) pour qui le capitalisme est en perpétuelle recherche d'un « *spatial fix* » ou « solution spatiale<sup>27</sup> » pour répondre à ses contradictions.

### 2.3.2. Reterritorialisation et rugosités socio-spatiales

Des vingt-cinq usines en marche dans le Chaco humide en 1925, il n'en reste que six en 1976 ; celles de Santa Fe n'existent déjà plus. La fermeture des usines laisse plus de 50 000 personnes sans emploi et autant de familles dans la misère. Toutes les infrastructures présentes pour les approvisionner, les faire fonctionner, gérer l'acheminement de la production sont démantelées : les voies de chemin de fer secondaires sont démontées, laissant des villes et villages sans infrastructures de transport, isolés du reste de la région et l'énergie électrique cesse d'alimenter certaines villes.

La fermeture des usines et la réduction de l'activité forestière contraignent les populations à l'exode. Une alternative se pose à elles : elles se rendent dans les grands

---

<sup>27</sup> Traduction insatisfaisante de « *spatial fix* » pour laquelle Viellescazes (2007) précise qu'il s'agit d'une « expression intraduisible à cause du concept de « *fix* » qui désigne une fixation dans l'espace, ainsi qu'une solution, ou plus précisément une solution de fortune ; le verbe « *to fix* » pouvant signifier « bricoler » ou « réparer », mais encore une situation inextricable [...]. « *Fix* » peut également connoter le soulagement, voire la jouissance inhérente au fait d'avoir pu trouver une solution au problème de suraccumulation en allant se fixer ailleurs [...] ».

centres urbains de Santa Fe ou de la région pampéenne, ou rejoignent le Territoire du Chaco ou le littoral du nord de la province de Santa Fe où croît la production de coton à mesure que décroît l'activité forestière. Les populations sont employées soit comme ouvriers agricoles dans des exploitations qui nécessitent une main-d'œuvre importante pour la récolte manuelle du coton, soit acquièrent un lot de terre à la faveur du processus de colonisation du Chaco qui se poursuit. Sinon, elles s'installent de façon informelle sur des terres défrichées sur la forêt. Le mouvement de départ des populations est presque aussi important que le flux des arrivées a été rapide.

A Santa Fe, l'immense *latifundium* de La Forestal, dont la plus grande partie n'est pas jugée apte à la colonisation agricole, est divisé à la fin des années 1960 en grandes propriétés vendues avec les animaux qui appartenaient à l'entreprise. L'activité d'élevage bovin s'y poursuit de manière extensive, sur des sols qui possèdent une faible capacité de charge pastorale : environ un animal pour quatre hectares (Archetti et Stölen, 1975). Les différents lots proposés à la vente dépassent tous les 2500 hectares et atteignent 5000 hectares, 10 000 hectares ou encore 20 000 hectares. Les acheteurs sont pour beaucoup des anciens *contratistas*, mais aussi des éleveurs du sud de la province de Santa Fe et de toute la Pampa. Le gouvernement de la province de Santa Fe acquiert des terres qu'il a destinées à la colonisation. De cette manière, le profil latifundiaire du nord de Santa Fe se perpétue malgré la fin du cycle forestier.

L'arrêt des activités de La Forestal ne met pas pour autant complètement fin à l'exploitation forestière qui se maintient dans la province de Santa Fe et dans le Territoire du Chaco<sup>28</sup>. Il s'agit d'exploitations de tailles diverses, dont les plus petites combinent cette activité avec la fabrication de charbon de bois (voir Photo 7). Les *obrajes*\* qui obtiennent des concessions sur les terres fiscales continuent d'alimenter, dans un premier temps, les usines de production de tanin qui subsistent sur le littoral du Paraná. Dans la province du Chaco, ils se localisent le long de la voie de chemin de fer qui joint Resistencia à Salta, dans la région de Presidencia de La Plaza et dans celle de la ville anciennement dénommée El Zapallar, aujourd'hui General San Martín, que nous étudions plus précisément dans les parties 2 et 3. Mais les distances jusqu'aux usines littorales en l'absence de bonnes voies de communication constituent une difficulté majeure pour la poursuite de l'activité. Une usine de production de tanin subsiste encore aujourd'hui à Puerto Tirol dans la banlieue de Resistencia. L'exploitation forestière représente encore une part importante de l'économie du Chaco, le bois exploité est destiné aux bois de chauffage ou comme combustible pour

---

<sup>28</sup> Bien que le Territoire National du Chaco ne devienne une province qu'en 1951, nous utiliserons par commodité le terme de province du Chaco ou de Formosa, lorsque les processus traités prennent forme dans ce qui est aujourd'hui leur territoire même s'ils datent d'une période antérieure à l'institutionnalisation de ces provinces.

les industries, à la fabrication de charbon de bois (Photo 7), de poteaux, comme bois d'œuvre.

La Forestal laisse derrière elle un espace naturel marqué à vif. Les provinces de Formosa, du Chaco, de Santiago del Estero, ont perdu entre 1910 et 1984, 70 % de leur forêt (Pereda, d'après IFONA, non publié). Ni l'entreprise ni les pouvoirs publics n'ont jamais pensé ou imposé une planification de l'extraction forestière. La forêt apparaissant au mieux comme une ressource à exploiter à court terme et sinon comme une « verrue » de l'espace devant être éliminée pour favoriser l'activité agro-pastorale. A cette époque, cette dernière est synonyme de « civilisation » comme l'indique l'adage « *cultiver la terre, c'est servir la patrie* ». La rémanence de cette représentation fait que l'usage concerté de ce qu'il reste de la forêt *chaqueña* et sa protection relèvent encore aujourd'hui du défi. Jusqu'en 1947, l'industrie forestière aura extrait plus de 350 millions de tonnes de bois, transformées en traverses de chemin de fer, en tanin ou utilisé comme combustible, et exploité l'équivalent d'entre 7 et 10 millions d'hectares (Cozzo, 1967), le tout sur une période de 75 ans. Mais, La Forestal n'a pas laissé de traces des richesses matérielles qu'elle a générées, ni savoir-faire locaux, ni modèle local d'organisation productive. La région a été décapitalisée avec son départ et le capital accumulé n'a pas été réinvesti sur place. L'histoire de La Forestal est cependant typique de cette Argentine de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, telle qu'elle s'entrevoit en filigrane dans les écrits d'Elisée Reclus : « *Les grandes entreprises lancées avec des capitaux étrangers, sans souci du lendemain, n'ont pas toutes réussi, et celles qui ont donné des revenus n'ont favorisé que les spéculateurs, surtout étrangers, et les grands propriétaires de l'Argentine ; l'enrichissement rapide de quelques-uns et l'appauvrissement des autres ont eu la démoralisation publique pour conséquence[...]. On a pu constater une fois de plus combien instable est l'équilibre d'un pays où la richesse publique ne repose pas sur le labeur du paysan propriétaire, et dont les progrès industriels, simples décors d'importation étrangère, ne sont pas dus à l'instruction et à l'initiative du peuple même* » (Reclus, 1894, p. 594).

Le cycle du quebracho a engendré un cycle de territorialité qui se confond avec les intérêts de l'entreprise et qui se referme avec son départ. Elle laisse dans le territoire un maillage spatial dilaté et distendu, inexistant hors des points d'ancrage de l'entreprise, sans articulation interne à la région, mieux relié aux ports d'exportation. Ce maillage n'ayant eu d'autre but que de contrôler ce « *qui peut être distribué, alloué et/ou possédé* » (Raffestin, 1980, p. 136), il exprime les leviers de la territorialité du cycle du quebracho qui témoignent d'un processus plus « subi » que « voulu » (Raffestin 1980) et qui ne laisse en héritage que les traits du sous-développement dans la région. La Forestal laisse derrière elle les *latifundia*\* bovins et leur contre-point les *minifundia*\*, des villes en partie désertées, occupées par des populations créoles sans emploi, un écosystème dévasté, des

voies ferrées en partie désaffectées, des usines fermées, des ports sans bateaux, des gares dont ne peut partir ou arriver. En plus des formes matérielles, les rugosités socio-spatiales, s'incarnent dans la persistance d'une segmentation économique et sociale, et même ethnique, entre populations *gringas* et créoles, fruit de décennies de relations sociales basées sur une stratification et une hiérarchisation sociale stricte, un certain traumatisme local lié à la violence physique et symbolique avec laquelle furent traités les ouvriers, et un taux d'analphabétisme encore important aujourd'hui.

Ainsi, au regard de la lecture spatiale de Santos, l'ancien territoire de La Forestal est démontre une faible densité technique, communicationnelle et informationnelle. La densité technique est en effet limitée au degré d'artificialité du milieu, donc aux infrastructures et aux techniques de production indispensables au fonctionnement des usines de tanin. L'information liée aux objets techniques en place a été également circonscrite à l'activité forestière, plongeant la région dans un certain isolement une fois l'activité stoppée ou ralentie. La poursuite de l'élevage extensif, qui requiert une organisation sociale et productive simple, sans besoin de main-d'œuvre, réduit une charge de densité technique et informationnelle déjà faible. Il rend ainsi compte d'une territorialité extrêmement basique imposée par La Forestal : les objets et les actions se sont articulés autour d'une ressource, un marché, un pouvoir, qui rend d'ailleurs la déterritorialisation plus simple mais plus brutale, et sa reterritorialisation plus complexe en l'absence de réelles opportunités de développement économique et social.

Le centre-nord de la province de Santa Fe, et plus précisément les territoires de La Forestal sont un exemple paradigmatique d'un processus de territorialisation-déterritorialisation- reterritorialisation qui s'est produit en moins d'un siècle. L'Amérique latine a constitué un terrain idéal pour pousser à son paroxysme l'exploitation des ressources primaires ; c'est aussi sur ce continent que s'est le mieux manifestée la « logique spatiale d' (un certain) capitalisme » (Harvey, 2008). L'avancée du capitalisme, même si le terme paraît anachronique puisqu'il n'est pas encore apparu au moment où se déroulent les processus que nous décrivons, n'est permise que par une certaine neutralité, faiblesse ou complaisance de la part de l'Etat (Braudel, 1985) national comme provincial. Quelles que soient les bases techniques, informationnelles et communicationnelles sur lesquelles se reconstruisent les territorialités et se réorganise l'espace, cette région qui n'a été reliée au reste du monde que par un seul système, celui du quebracho, porte encore tous les stigmates paysagers, sociaux et culturels de son exploitation et de sa situation périphérique.

Parallèlement au cycle du quebracho, se mettait en place le cycle du coton, qui relève d'un tout autre processus et dont émergent d'autres territorialités liées à l'agriculture.

### **3. L'arrivée des migrants étrangers dans les colonies agricoles (1872-1940)**

Les colonies agricoles constituent une autre forme d'occupation spatiale qui repose sur une organisation socio-économique fort différente de celle du cycle forestier. Les colonies les plus anciennes, établies sur la dorsale qui borde le fleuve Paraná, alors seule porte d'entrée, et à l'abri de ses crues, datent de la conquête du désert et accompagnaient l'avancée du front militaire. Ce type d'occupation et de stabilisation de la frontière se poursuit ensuite à l'intérieur du Chaco, grâce à trois facteurs concomitants : l'avancée du chemin de fer comme condition technique, une politique migratoire et de peuplement comme condition institutionnelle, et l'adaptation d'une culture, le coton, qui va se substituer à l'exploitation forestière et à la canne à sucre comme base économique régionale. Il va déterminer les conditions d'existence dans le Chaco pendant presque un siècle.

#### **3.1. Les conditions du peuplement et de la colonisation agricole**

Au tableau un peu sombre dressé de l'activité forestière et de la territorialité qu'elle a imposée, marquée par la relégation sociale, nous allons maintenant broser celui qui traite des colonies agricoles et de la culture du coton à laquelle les populations rurales se consacrent principalement. Cette culture comporte également un côté obscur, celui d'une monoculture dont Faucher (1953, cité dans Bruniard, 1975) disait : « *Partout, le coton est une des cultures qui réclament le plus de soumission de la part des hommes qui s'y consacrent* ». Nous relatons ici les conditions d'installation des colonies et les facteurs qui ont conduit au développement d'une monoculture.

### 3.1.1. Le peuplement : entre incitation publique et installation spontanée

#### a. Les premiers colons du nord de la province de Santa Fe : une économie diversifiée d'agriculteurs moyens

Au nord de la province de Santa Fe, la région de colonisation agricole de Reconquista se détache du reste du Chaco par ses conditions naturelles et son histoire qui confèrent aux structures agraires leur spécificité. La dorsale orientale, où les colonies agricoles dominent comme forme d'occupation de l'espace, se distingue sensiblement de la frange forestière où l'exploitation du quebracho a produit un espace marginal et désolé, et où l'activité pastorale a pris le relais. A tous les niveaux, et pas seulement par sa localisation géographique intermédiaire entre la plaine pampéenne et la plaine *chaqueña*, la dorsale agricole du nord de Santa Fe s'impose comme la zone de transition entre la prospérité économique du sud et la situation périphérique et marginale qui s'accroît au fur et à mesure que l'on pénètre à l'intérieur du Chaco. En effet, bien que la région de Reconquista reste un modèle de dynamisme agricole et un centre industriel et de peuplement important pour le reste du Chaco, les populations du sud de la province ne peuvent s'empêcher de la considérer comme quelque chose d'étrange et d'étranger, comme « [...] *une sorte d'invasion chaqueña dans une oasis de progrès* » (Archetti, 1988, p. 13).

*« [...] Nous sommes dans une zone de transition, ni tropicale ni tempérée : la plante tropicale gèle en hiver et la plante de climat tempéré n'a pas les mêmes rendements que dans la Pampa humide ; ce qui fait que nous sommes toujours en train de nous demander qui nous sommes et qui nous copions [...]. Dans ce sens, on est déjà en train de parler de périphérie, évoquer ne serait-ce que le milieu naturel et nous sommes périphériques ».*

(Enseignante dans une école rurale et ingénieure agronome. Reconquista mars 2007)

L'identité des populations et de cette région se construit alors en miroir de celle de la Pampa, à partir de leur situation intermédiaire ou de transition entre le Chaco, dont ils essaient de s'affranchir des contraintes naturelles et matérielles, et la Pampa qui marque la frontière géographique et idéologique entre développement et sous-développement.

Au moment de l'arrivée des migrants, la « dorsale agricole » est un milieu forestier que les colons déboisent presque intégralement et qui, une fois défriché, laisse place à des terres qui possèdent de bonnes aptitudes agricoles, même si elles ne sont pas de qualité homogène. C'est leur qualité qui détermine alors l'usage qui leur est attribué : agricole pour les meilleures terres, élevage pour les autres, notamment dans la zone de transition

avec la *cuña boscosa*\*. Au moment de la colonisation qui commence à partir de 1872, les lots de différentes tailles sont découpés de façon géométrique. Archetti (1988) relate le cas de la colonie Avellaneda à proximité de Reconquista. Fondée en 1878 par des colons venus de la région italienne du Frioul, elle est représentative des processus de colonisation intervenus dans la région. Dans cette colonie, l'unité choisie pour les lots offerts à la vente est de 144 ha. Ils se divisent chacun en quatre carrés de 36 hectares, qui constituent alors l'unité minimale. Les colons peuvent solliciter jusqu'à trois lots de 144 ha ou un seul quart de lot de 36 hectares. En 1883, 68,4 % des colons de cette colonie possèdent des exploitations de 36 hectares, 30,6 % possédaient 72 ha, 7,8 % possédaient 108 ha, et 3,2 % possédaient 14 ha et plus (Archetti, 1988). Ce type de distribution de la terre a favorisé le développement d'une agriculture familiale de producteurs petits et moyens qui domine dans cette région et que l'on peut également observer dans d'autres zones de colonisation du Chaco. Il conduit à une stratification socio-économique des producteurs selon des critères de propriété de la terre (ce qui distingue notamment les colons du nord de la province de Santa Fe de ceux de la province du Chaco) et en fonction de la taille des exploitations. Archetti en dresse une typologie. Celle-ci distingue les minifundistes (voir Encadré 1) aussi appelés agriculteurs familiaux (exploitations très petites de moins de 25 ha), de l'agriculture familiale capitalisée (entre 25 et 100 ha) et de l'agriculture capitaliste entrepreneuriale (de 100 ha jusqu'à 1000 ha), et les grandes exploitations commerciales (plus de 1000 ha) (Archetti, 1988). Cette typologie n'est qu'indicative, car les réalités évoluent rapidement : le marché de la terre s'est d'ailleurs constitué dès l'ouverture du processus de colonisation. Certaines régions de colonisation ont connu un processus de division des terres par les héritages, alors que dans d'autre, ce sont les rachats de terres qui dominant, permettant d'augmenter les tailles moyennes des exploitations. De même, selon la qualité des sols, les quantités de terres possédées peuvent être plus importantes, sans que les catégories de producteur n'évoluent.

Contrairement aux colonies agricoles du Territoire National du Chaco qui se sont multipliées avec le « boom du coton » dans les années 1930, les colonies du nord de Santa Fe sont plus anciennes et se sont d'abord consacrées à une agriculture diversifiée, avant de devenir des productrices de coton.

Les premiers colons étrangers installés à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle sur la dorsale agricole n'intègrent pas de suite un marché national ou international. Il s'agit dans un premier temps d'une agriculture familiale dont la rationalité économique vise davantage la reproduction de la cellule familiale, au prix d'un processus de division des terres, que l'accumulation capitaliste (Archetti, 1988). Les conditions d'installation ne le leur permettent d'ailleurs pas dans un premier temps : il a fallu d'abord défricher la forêt, avant de mettre les terres en culture, puis implanter les moyens de communication nécessaires

pour acheminer la production du Chaco vers les centres de consommation : moyen de communication qui se limitait jusqu'alors essentiellement à la navigation sur le fleuve Paraná. Les premières familles de colons vivent alors de la coupe et de la vente de bois et de charbon et de leurs cultures de subsistance (Roze, 2007) en reproduisant des pratiques amenées avec eux depuis l'Europe. Ils cultivent un jardin potager et possèdent une basse cours destinés à la consommation familiale et auxquels se dédient en particulier les femmes et les enfants ; ils destinent une partie des cultures à l'alimentation des volailles et des cochons. L'ensemble du groupe domestique s'occupe également de l'entretien d'un verger d'arbres fruitiers et notamment d'agrumes.

#### **Encadré 1-Catégories socio-productives : minifundio\*, petits et moyens producteurs**

Les appellations *minifundio* ou *minifundium*, « petit producteur, « moyen producteur » ou « grand producteur » désignent des catégories productives dont les critères de définition n'ont jamais été clairement établis. Ils varient en effet selon que l'on parle de la Pampa ou des régions intérieures, des types de production (élevage ou agriculture) et selon les époques, les conditions de production, les prix des productions, voire la qualité des sols. En général, ce sont des critères de taille de l'exploitation qui les distinguent. Mais un petit producteur pampéen correspond souvent à un producteur moyen voire grand dans le Chaco par exemple. La Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA) établit dans les années 1990 que les petits producteurs correspondent à un agriculteur dont la principale source de revenu est son travail direct sur son exploitation, dont les revenus ne dépassent pas deux salaires d'un ouvrier agricole permanent et sont approximativement égaux à un salaire de subsistance, dont le travail est exclusivement familial sauf à certaines périodes du cycle productif, qui ne possède qu'un faible capital et dont les superficies exploitées sont de taille insuffisante et souvent de médiocre qualité. Nous utiliserons indifféremment *minifundio*\* et petit producteur dans la suite du développement.

De façon plus générale et sans prendre en compte les différentes époques et la somme de typologies réalisées, la catégorie des « petits producteurs » recouvre des producteurs dont les conditions de vie les rapprochent de la subsistance, qui ne pratiquent pas l'accumulation capitaliste. Mais on retrouve aussi des producteurs plus capitalisés mais qui cultivent de petites surfaces (ils correspondraient à la catégorie des « paysans » dans certains pays). Chez les minifundistes, tout, ou une partie de la production est destinée à la consommation familiale. Les producteurs moyens sont considérés comme des producteurs capitalisés. Les colons du nord de la province de Santa Fe correspondent pour la plupart à cette catégorie. Ils prennent le nom de « *farmers* » chez Archetti (1988) et de « *chacareros*\* » dans la Pampa. Cette catégorie comme celle des petits producteurs est fortement hétérogène, comme l'a montré Albaladejo (2004) pour les *chacareros*, mais elle reste néanmoins nettement différenciée des grands producteurs, notamment des *estancieros*\*. Les grands producteurs possèdent les plus grandes extensions de terre et, souvent, ne vivent pas sur l'exploitation. L'activité de production est souvent déconnectée de la vie familiale, ce qui n'est pas le cas des deux catégories précédentes. Ainsi, dès qu'il est fait référence au terme de petit ou de moyen producteur il faut le resituer dans le contexte régional et temporel dans lequel il est mobilisé. A partir des années 2005, le terme d'agriculture familiale monte en force sans pour autant rendre ces catégories socio-productives plus claires, puisqu'elle embrasse un spectre allant des producteurs minifundistes jusqu'aux producteurs moyens, « *farmers* », « colons » ou « *chacareros* ».

Les colons commencent à participer aux échanges marchands à partir de l'adoption de trois cultures principales : le maïs, destiné à la fois à la consommation familiale et à la commercialisation, le lin et l'arachide. Ils commercialisent aussi de la viande pour le marché local. Combiné au maïs, l'arachide sert aussi d'engrais naturel. Le système de labour par traction animale implique pour les agriculteurs de dédier une partie de leurs terres à l'alimentation des animaux. A partir de 1936 (date de la première récolte de coton au nord de Santa Fe), l'augmentation du prix de vente du coton et l'encadrement par l'Etat de la production et de la commercialisation, rend plus rentable cette culture qui se substitue aux autres productions. L'adoption de cette culture d'exportation marque l'intégration de la région à l'économie nationale et celle des colons au processus d'accumulation capitaliste (Archetti, 1988). Entre 1936 et 1948, les surfaces cultivées en coton passent de 5 489 hectares à 28 000 hectares. Il devient la culture principale de la région. Dans un premier temps, réticents à l'adoption de nouvelles cultures, les colons y consacrent de petites surfaces : moins de 15 hectares ; ce qui leur permet de ne mobiliser qu'une main-d'œuvre familiale au moment de la récolte. Le nord de la province de Santa Fe, et notamment le département Général Obligado, bénéficie d'une rente différentielle qui provoque l'accélération de l'adoption du coton : la qualité des sols de la dorsale agricole permet une meilleure rentabilité et une meilleure qualité de la fibre de coton, ce qui leur procure des prix plus rémunérateurs que dans la province du Chaco. Cette dernière est pourtant la principale productrice, les prix sont indexés sur sa production qui représente 80 % de la production nationale. L'adoption du tracteur dans les années 1950 et la possibilité de libération des terres qu'occupaient les animaux de trait incitent les agriculteurs à d'augmenter les surfaces consacrées au coton. Ceci s'ajoute à un ensemble de facteurs qui font de cette région, auparavant diversifiée, une région de monoculture.

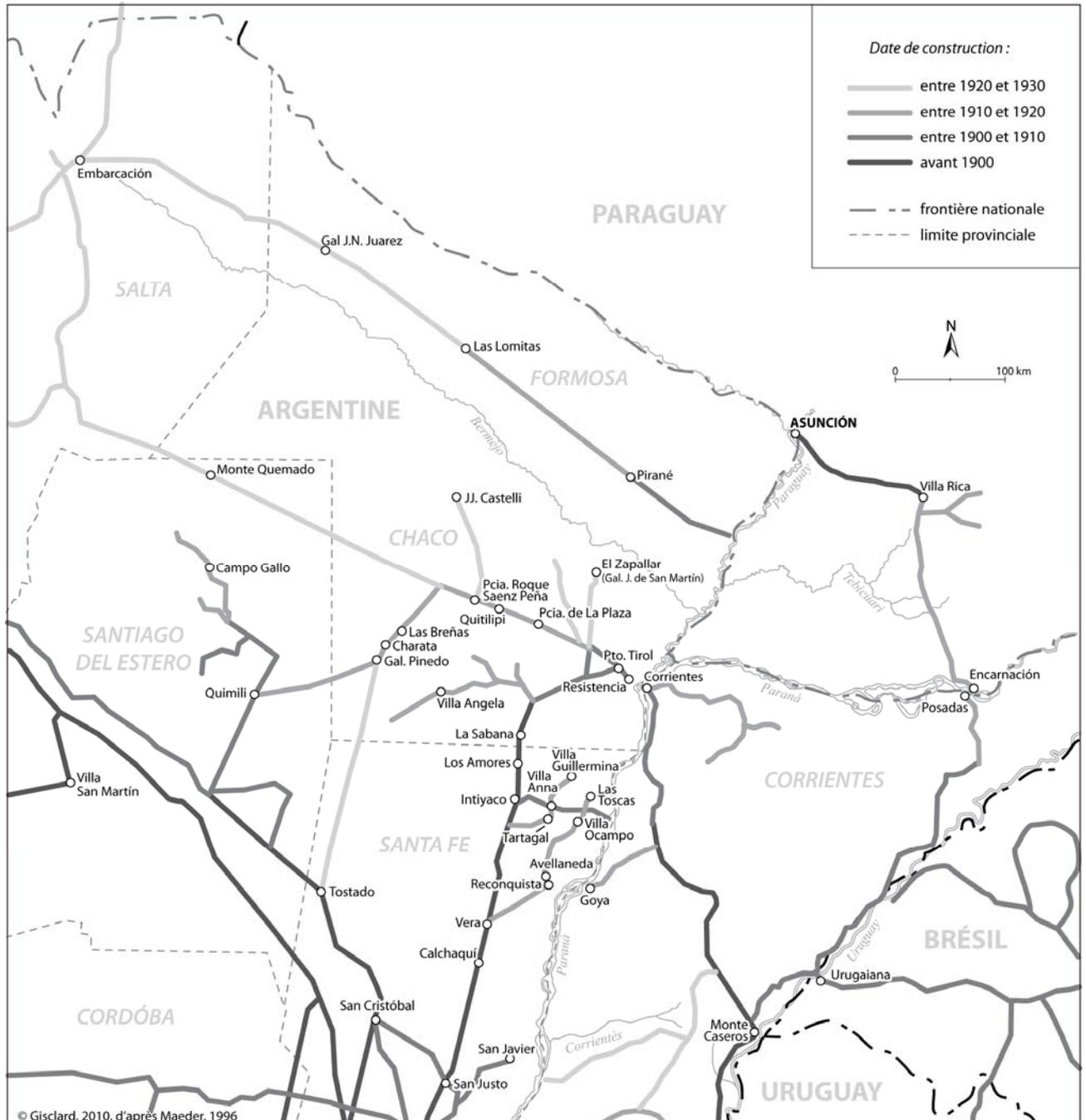
#### b. L' « ère alluviale » dans la province du Chaco

L'établissement de colonies agricoles dans la province du Chaco au fur et à mesure de l'avancée du front militaire met fin au mouvement de pénétration centripète et à « l'ère créole. » La disponibilité de terres et la politique de peuplement de l'Etat encouragent l'arrivée massive de populations, connue comme l' « ère alluviale ».

L'ouverture du front pionnier de colonisation agricole dans les terres du centre du Chaco est permise par l'arrivée du chemin de fer. Une voie transversale à la province, qui rejoint Barranqueras, le port de Resistencia, à Metán dans la province de Salta, est construite, financée par la vente de terres fiscales. Dans la seule province du Chaco,

6 400 000 hectares sont alors réservés à cette fin. La loi 5559 de 1908, connue comme « *Ley de fomento de los Territorios Nacionales* » (Loi de promotion des Territoires Nationaux) permet l'ouverture de la plaine centrale *chaqueña* à la colonisation.

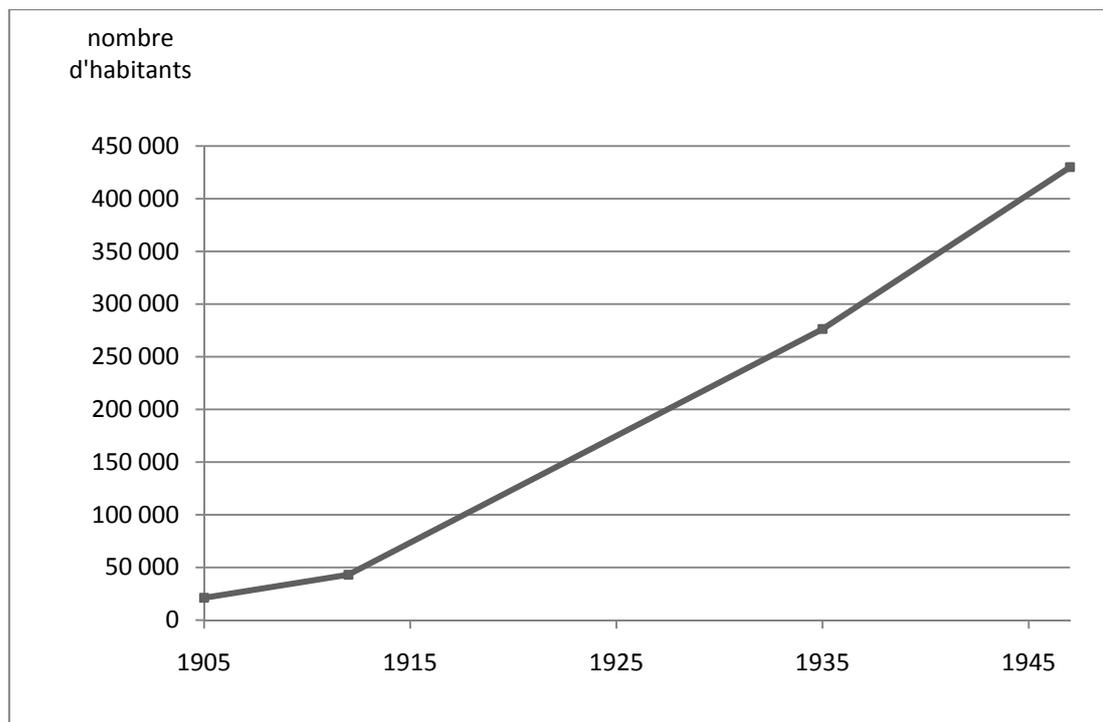
**Carte 8-**Etapes de la construction du réseau ferroviaire dans le Nord-Est argentin



L'Etat détermine trois formes de colonisation : une colonisation agricole, une colonisation pastorale et une colonisation mixte qui doit combiner les deux activités. La taille des lots vendus dépend de leur usage productif final et est établi selon le seuil de viabilité d'une exploitation estimé en fonction de la qualité des sols. Les lots destinés à un usage agricole atteignent jusqu'à 100 hectares, ils sont considérés comme une « unité économique » pour produire le coton ; les lots destinées à l'élevage atteignent jusqu'à 2500 hectares (Barsky et Gelman, 2001). La vente des premières terres fiscales donne naissance à trois colonies agricoles : Colonia Pastoril en 1907, El Zapallar (aujourd'hui General San Martín) en 1909 et la Colonie Mixte en 1910. Ces colonies, à l'instar des colonies orientales sont situées sur des dômes et protégées des inondations.

En sept ans, le Territoire du Chaco passe d'une population de 21 157 habitants en 1905 à 43 002 en 1912 (Graphique 2). La grande majorité sont alors des Argentins venus des provinces voisines, en particulier de Corrientes, mais aussi de Santiago del Estero ou de Santa Fe.

**Graphique 2**-Evolution de la population dans la province du Chaco entre 1905 et 1947



**Source** : élaboration propre, d'après Bruniard, 1978 et Roze, 2007

Quinze nouvelles colonies sont fondées dans le Chaco entre 1916 et 1921 (Roze, 2007). Entre 1923 et 1930, un courant migratoire d'origine européenne vient renforcer cette migration nationale à la faveur de la politique migratoire du président Yrigoyen (1916-1922 et 1928-1930). Celle-ci se caractérise par l'entrée de populations étrangères et par une distribution de terres fiscales en quantité modérée, qui diffère des modalités d'application et de modification de la Loi Avellaneda qui ont donné lieu à l'établissement de *latifundia*\*. En 1921, de nouvelles colonies agricoles et d'élevage sont fondées et officialisées par décret. Des villes sont édifiées le long de la ligne de chemin de fer. Sans pour autant avoir été planifiées, elles sont directement liées à sa proximité et à l'occupation agricole (Roze, 2007). Les populations migrantes, originaires de Pologne, d'Italie, de Yougoslavie, de Bulgarie etc., s'installent en priorité dans la plaine centrale du Chaco et au sud-est de la province, le long du chemin de fer, sur des lots qui leurs sont assignés depuis Buenos Aires. Face à cette déferlante de population, les terres fiscales ouvertes à la colonisation se révèlent rapidement insuffisantes, en quantité et en qualité (en raison de la présence de forêts ou de la capacité productive des sols), par conséquent, nombreuses sont les populations qui s'installent sans autorisation sur des terres encore fiscales (Roze, 2007).

Les installations informelles et spontanées incitent les pouvoirs publics à créer la *Comisión Nacional de Investigación e Inspección de Tierras* (Commission Nationale de Recherche et de Contrôle des Terres) qui divise en différents lots 1 453 750 hectares de terres publique. Le prix de la terre dans le Territoire National du Chaco varie sensiblement en fonction de ses caractéristiques : il croît avec la proximité du chemin de fer et en fonction de sa qualité agricole, et décroît en s'éloignant du chemin de fer et lorsqu'elle est destinée à l'élevage. Dans ce dernier cas, elle est attribuée en plus grande quantité, de même que sur les terres les moins fertiles ou sujettes aux inondations. Les colons doivent remplir les conditions requises avant d'obtenir un titre de propriété définitif : en premier lieu s'acquitter du prix de la terre, en six annuités, la première intervient un an après l'octroie de la concession ; ensuite les colons doivent justifier de la construction d'une maison, de la pose de clôtures et de la mise en culture d'au moins 50 % de la terre dès les premières années d'occupation (Bruniard, 1975). L'Etat privilégie alors le peuplement et le travail de la terre sur la spéculation foncière et l'absentéisme des grands propriétaires ; il limite ainsi la constitution de nouveaux *latifundia*\*. Le centre du Chaco se parsème alors d'exploitations cotonnières qui profitent des clairières ouvertes dans la forêt. Mais, leur multiplication reste d'abord contenue par la présence de forêts denses et hautes (*monte alto*), de zones inondables et des grandes propriétés privées d'origine spéculative ; autant de facteurs naturels ou de rugosités qui freinent ou accélèrent la transformation de l'espace. Entre 1931 et 1936, la période est marquée par l'arrivée de populations majoritairement étrangères, en provenance notamment d'Europe de l'Est : Ukrainiens, Polonais et Tchécoslovaques. En 1935, le Chaco totalise 276 343 habitants (Bruniard, 1975) et on

dénombré en 1939 vingt-neuf colonies fondées dans le Chaco, sur une superficie totale de 2 500 000 hectares environ. Parallèlement au processus de colonisation encouragé par l'Etat, se produit une arrivée massive de populations dont l'installation ne peut être totalement contrôlée par les pouvoirs publics. Elle s'effectue à la faveur de plusieurs phénomènes. D'abord, les prix rémunérateurs du coton à la fin des années 1920 provoquent une « fièvre de l'or blanc » qui incite des populations de tous horizons et, parmi elles, les ouvriers de La Forestal touchés par le début du déclin de l'activité forestière, à gagner le Chaco ; ensuite, l'important besoin de main-d'œuvre agricole inhérent à la culture du coton influence, d'une certaine façon, la configuration des régions cotonnières.

Dès les premières campagnes de récolte, le défaut de main-d'œuvre se fait ressentir. Les populations indigènes sont alors sollicitées pour participer à cette tâche et pour compléter les contingents de populations venues des provinces voisines. La campagne de 1935 nécessite 122 000 récolteurs (Barsky et Gelman, 2001), alors que pour celles de 1939-1940, il fallu faire appel à 55 000 ouvriers journaliers extra-provinciaux (Bruniard, 1975). Ce courant migratoire qui devait être saisonnier, donne lieu à une installation durable d'une partie de cette main-d'œuvre qui vient grossir le nombre d'habitants du Chaco en constante augmentation. Ces populations, souvent analphabètes et peu considérées dans leurs provinces d'origine, s'installent sur des terres publiques et constituent rapidement la grande masse des producteurs de coton du Chaco (Bruniard, 1975). A partir de 1935, les colons incorporent les meilleurs ouvriers aux autres tâches liées au cycle productif du coton. Nombre d'entre eux deviennent ensuite des métayers jusqu'à ce qu'ils se convertissent à leur tour en nouveaux colons, en s'établissant informellement sur des terres fiscales encore nombreuses, en particulier dans la partie centrale du Chaco (Bruniard, 1975). Le nombre de producteurs de coton croît alors et, avec eux, l'évolution particulière du régime de propriété de la terre. En effet, une minorité détient un titre de propriété, la grande majorité produit sur de petites surfaces : en 1934, sur les 12 559 producteurs de coton que compte la province du Chaco, seuls 729 possèdent le titre de propriété définitif, 976 présentent un titre de propriété provisoire, 2400 sont installés sur des propriétés d'autrui, 8454 sur des terres fiscales (Bruniard, 1975). Les nouveaux producteurs établis sur des terres fiscales et sur les marges de grandes exploitations sont alors considérés comme des « intrus », mais le gouvernement national est conscient que la colonisation du Chaco se fait pour partie de façon informelle : « *Le gouvernement national ne les considère pas comme des "intrus", il faut tenir en compte que la colonisation s'est faite dans les Territoire du Nord de façon spontanée sans grande impulsion officielle* » (Memoria de la Junta Nacional de Algodón, 1935, dans Bruniard, 1975, p. 69).

Le phénomène d'installation spontanée se reproduit à partir des années 1940, quand l'activité forestière commence à décliner et qu'elle libère une main-d'œuvre de bûcherons qui se dirige vers les régions de production du coton, alors en plein « boom », et s'installe sur de petits lots défrichés sur la forêt. Cette forme d'occupation de l'espace donne au paysage rural du Chaco un aspect particulier, et les structures productives qui en résultent conditionnent en partie la trajectoire économique régionale pendant des décennies. En 1936, avec respectivement 15 hectares et 10 hectares, la taille des exploitations de coton des populations argentines et de celles originaires du Paraguay est au dessous de la moyenne des exploitations dans la province du Chaco qui se trouve alors de 18 ha. Il n'est pas rare de trouver des exploitations où seuls 2 ou 3 hectares sont mis en production.

Le passage presque direct de l'ère indigène à l'ère alluviale, marqué par l'arrivée de populations extérieures porteuses de l'idée de progrès dans la région, constitue une ligne de fracture dans l'occupation puis la production de l'espace. Le Territoire National du Chaco a changé de physionomie en moins d'un demi-siècle. La rapidité avec laquelle les structures et infrastructures s'installent dans le Chaco correspond à un processus plus vaste d'intégration nationale qui étonna en son temps Elisée Reclus : « *Pleins d'ambitions, [les Argentins] voudraient « faire grand », et réellement ils ont su pendant les jours de prospérité, développer leurs ressources matérielles avec un si merveilleux entrain, que même les Américains du Nord étaient éblouis.[...] Leur industrie faisait surgir des villes au milieu des solitudes ; tel campement habité hier par des sauvages, recevait aujourd'hui les machines à vapeur, des téléphones et des journaux* ». L'enthousiasme avec lequel un géographe libertaire comme Elisée Reclus narre et perçoit l'avancée de la « civilisation » dans des contrées « sauvages », témoigne finalement bien de l'idéologie dont le « progrès » est le corollaire : la découverte et la conquête de nouveaux espaces ont pour finalité ultime l'intégration à un modèle politique et économique, celui de l'Etat-nation et du capitalisme. Le changement qui a lieu dans le Chaco est ici retranscrit sous la plume d'un des acteurs de la conquête du désert, le lieutenant colonel Pedro Ceñoz (1913, p. 1), dans une version romantique dans laquelle transparaît toute la charge symbolique qui accompagne l'idée de « progrès » et les sacrifices qu'a impliqués l'obligation de lui tracer un chemin au milieu de l'immensité du « désert vert » : « *Tout a changé. L'industrie a suivi le chemin jalonné par tant de soldats à la tombe inconnue, et les ombres téméraires des solitudes chaqueñas et de l'indomptable croisade sauvage se dissipent comme l'onde capricieuse de la fumée, que la locomotive expulse à mesure qu'elle avance, dans un son pacifique de progrès et de travail, perçant la forêt et faisant germer des villes*<sup>29</sup> ».

---

<sup>29</sup> « *Todo ha cambiado. La industria ha seguido el camino jaloneado por tanto soldado de ignorada tumba y las sombras temerarias de las soledades chaqueñas y de la indómita cruzada salvaje, se esfuman como la onda caprichosa de humo, que la locomotora va lanzando a medido que avanza, en son pacífico de progreso y trabajo, horadando bosques y germinando pueblos* ».

Les infrastructures et les superstructures sont désormais prêtes pour que s'affirme le « cycle du coton » qui introduit une nouvelle territorialité à la fois facteur et produit engendré d'un phénomène de croisement et d'acculturation entre populations indigènes, créoles et européennes.

### *3.1.2. Le démarrage de la production de coton en période d'Etat interventionniste*

#### a. Les conditions commerciales internationales

Avant de s'ancrer dans le Chaco et d'en devenir l'emblème, la culture du coton a connu des antécédents dans le pays. Pendant la colonisation espagnole, il était cultivé dans les vallées irriguées du Nord-Ouest et les missions jésuites du Nord-Est. La croissance démographique du pays et l'augmentation de la demande interne sont allées de pair avec son déclin dans ces régions qui ne pouvaient satisfaire la demande, à laquelle allaient répondre des importations plus compétitives. La matière première est alors importée des Etats-Unis et l'industrie anglaise, dont les exportations vers l'Argentine augmentent entre 1825 et 1850, alimente le pays en tissus et produits textiles.

La première tentative de promotion du coton de la part des pouvoirs publics comme des acteurs privés est peu concluante. Elle intervient en 1860 et 1910 dans une période d'expansion mondiale de la culture du coton motivée par la baisse de la production du premier producteur mondial, les Etats-Unis, en pleine guerre de sécession, et la demande des industries anglaises. Parmi les raisons de cet échec relatif : les conditions d'accès à la terre, l'enclavement de la région et le manque de main-d'œuvre, captée en grande partie par l'industrie forestière (Bruniard, 1975). D'autre part, comme nous l'avons déjà signalé, cette période est également faite de troubles politiques en Argentine, qui perdurent jusqu'à la stabilisation et la consolidation de l'Etat fédéral.

En 1904, la volonté du Ministère de l'Agriculture argentin de développer le coton se traduit par la distribution de semences et d'informations relatives à sa culture. Il établit par ailleurs de nouvelles règles commerciales qui fixent de nouveaux droits d'importation sur les biens issus du coton et des toiles, il accorde des dégrèvements fiscaux à ceux qui

entreprendraient l'industrialisation du coton dans le pays. De fait, le frein occasionné par l'absence d'une production locale de coton sur la formation d'une industrie textile argentine se révèle évident. Il faut néanmoins attendre les années 1920 et la crise cotonnière internationale pour que soit réuni un ensemble de conditions qui donnent l'impulsion à cette production.

La première opportunité apparaît à la faveur de la crise internationale du coton, due à l'invasion du *picudo* (*boll weevil* ou charançon), un insecte ravageur du coton, qui en 1922 touche 96 % de la production nord-américaine (Guy, 2000). Le département de l'agriculture nord-américain envoie ses experts dans le monde entier afin d'encourager la culture du coton pour ne pas freiner l'activité des industries textiles nord-américaines. La chute de la production engendre en effet une hausse des prix sur les marchés internationaux. Le contexte est alors favorable à la relance de cette culture qui est étroitement liée à la consolidation de l'industrie nationale argentine. Entre 1922 et 1928, la politique agricole volontariste du Ministre de l'agriculture Tomás Le Breton conjuguée aux opportunités internationales instaure les conditions de développement du coton dans le Chaco. Il fait appel à des experts et des techniciens nord-américains afin, non seulement, de transférer des méthodes de production mais aussi d'organiser les producteurs et mutualiser leurs ressources autour de coopératives (Guy, 2000). Les semences sont distribuées gratuitement dans les zones rurales et des centres expérimentaux sur la culture du coton sont implantés dans la province du Chaco, où des semences hybrides sont adaptées au climat local. Le développement rapide de la production à l'aune des conditions permises par l'Etat national se traduit, pour la campagne de 1925 et 1926, par l'exportation de plus de 22 000 tonnes de fibres de coton qui correspondent à 80 % de la production argentine. Les Etats-Unis suivent de près la volonté argentine de développer cette culture et de renforcer les industries textiles, qu'ils ne considèrent pas comme une potentielle concurrence, mais plutôt comme l'opportunité d'un nouveau marché pour leur technologie et leurs productions. Ainsi l'attaché commercial des Etats-Unis déclare au Département du Commerce de son pays : « *Les fabricants et le capital nord-américains feraient bien de ne pas ignorer le fervent désir argentin de développer les industries locales, comme celles du coton. Du point de vue nord-américain, la manufacture de produits issus du coton en Argentine, à partir de matière première nationale, augmentera la vente de machines et de fournitures nord-américaines pour un montant supérieur à celui de l'ensemble des produits du coton qui s'exportent actuellement en Argentine* » (AEEUU [US National Archives], cité dans Guy, 2000).

## b. La croissance de l'activité

De manière générale, l'adoption du coton dans le Chaco provient de l'action volontariste du gouvernement pour qui, l'intégration nationale passe par l'insertion de son économie au modèle agro-exportateur national. Il s'agit de faire coïncider les opportunités permises par la conquête de nouveaux espaces avec celles permises par les conditions des marchés internationaux pour y renforcer le positionnement des productions argentines.

La crise internationale de 1929 vient durement frapper le modèle agro-exportateur argentin, confronté aux mesures protectionnistes de l'Angleterre. Ainsi, après des années de libéralisme économique, durant lesquelles le marché international et les opérateurs privés orientent la dynamique agropastorale, l'Etat adopte une attitude interventionniste (Girbal-Blacha, 2004). Elle-même plongée dans une crise politique et économique, l'Argentine inaugure, en 1930, le premier des nombreux coups d'Etat de son histoire et de celle de l'Amérique latine ; ce qui vaudra à cette décennie d'être nommée « la décennie infâme » pour avoir interrompu le processus de construction démocratique. Durant cette période, l'interventionnisme étatique, qui se traduit par des politiques d'encadrement lancées par le Ministre de l'agriculture Tomaso conduit à une première tentative de « sectorisation » de l'agriculture, c'est-à-dire à une forme d'organisation de l'activité agricole en secteur d'intervention publique. La filière coton, comme l'ensemble du secteur agricole bénéficie de politiques d'encadrement qui établissent des instruments de régulation des marchés : un contrôle des changes, la dévaluation de la monnaie, des prix planchers pour le lin, le maïs, le blé. En 1933, la *Junta Nacional de Granos* et la *Junta Nacional de carne*, qui encadrent les principales productions pampéennes (la viande et les céréales) voient le jour, alors que la *Junta Nacional de Algodón*, organisme public chargé de la promotion et de la défense de la production de coton et de son industrialisation est créée en 1935. Une nouvelle législation agraire plus favorable aux fermiers est instaurée, des crédits sont accordés aux coopératives ainsi qu'aux producteurs afin d'encourager les installations et l'accession à la propriété des producteurs moyens (Albaladejo, 2009). Dans le Chaco, la Banque Nationale Argentine, qui possède désormais des succursales à Resistencia, Reconquista, Roque Sáenz Peña et Villa Angela, propose dès 1924 des prêts aux producteurs, avec des taux d'intérêts beaucoup plus intéressants que ceux concédés par les commerçants locaux qui, en achetant la production contre de la marchandise, jouent souvent le rôle d'intermédiaires avec les usines d'égrenage.

Entre l'encadrement de la production, la politique migratoire et les prix élevés, le coton est en constante progression depuis les années 1920. Il atteint sa période de plein développement au milieu des années 1930. Les revenus du coton par hectare (299 \$)

dépassent ceux du maïs (68 \$), et de la canne à sucre (170 \$) (Girbal-Blacha, 2004). Ils provoquent la conversion productive des colonies du nord de la province de Santa Fe, alors que les surfaces agricoles dédiées au coton quadruplent dans la plaine centrale du Chaco. La production nationale est d'abord destinée à l'exportation, comme en témoigne ce rapport de la *Junta Nacional de Algodón* de 1935 : « *La production de coton doit se faire principalement en vue de l'exportation. Actuellement, même si tous les tissus de coton qui s'importent étaient produits en Argentine, il resterait de notre production du coton à exporter. Et on ne peut pas non plus espérer que, dans le futur, l'industrie nationale puisse absorber l'ensemble de l'énorme production nationale de nos zones cotonnières... les possibilités de consommation du marché mondial sont incalculables... [...]* » (dans Archetti, 1988). Les exportations atteignent leur maximum en 1935 avec 49 200 tonnes. Ensuite, les industries textiles nationales qui réclament depuis la fin des années 1920 des instruments de protection face aux importations absorbent jusqu'en 1940 39 200 tonnes de fibres (Barsky et Gelman, 2001). Après la crise de 1929, l'oligarchie agraire décide de favoriser l'industrialisation du pays. L'importation de machines à tisser permet à l'industrie textile nationale de se développer ; elle absorbe désormais une plus grande part de la production de coton. L'Argentine qui compte seulement six filatures en 1923, en dénombre vingt-six en 1924 et soixante-neuf en 1956 (Roze, 2007) : la croissance démographique de l'Argentine va de pair avec la hausse de la demande des industries nationales en matières premières, elle stimule d'autant l'intérêt des colons pour le coton. L'Etat national va même jusqu'à suggérer aux raffineries de sucre du nord de la province de Santa Fe, de Las Palmas dans le Chaco et de Tucumán de mettre à disposition une partie de leur terres pour la culture du coton, ce qu'elles feront de manière expérimentale (Guy, 2000) en période de prix élevés. En 1935 et 1936, ce sont 368 000 hectares de coton qui sont cultivés en Argentine, et 80 957 tonnes de fibres produites ; 78,8 % de la production proviennent de la province du Chaco.

**Tableau 1**-Nombre d'exploitations produisant du coton et superficies cultivées dans les provinces cotonnières en 1935

Localisation	Nombre d'exploitations	Hectares cultivés
Chaco	13 673	245 625
Corrientes	5074	24 078
Santiago del Estero	3118	22 272
Formosa	2030	12 240
Santa Fe	682	2648

Source : élaboration propre, d'après Bruniard, 1975

L'extension des lignes de chemin de fer à l'intérieur du Chaco joue une fois encore un rôle déterminant dans le processus de développement de la culture du coton, aussi bien pour l'ouverture de nouveaux fronts de colonisation dans la plaine centrale *chaqueña*, que pour l'exportation de la production. De nombreuses exploitations cotonnières s'installent le long de l'axe transversal Barranqueras-Metán qui traverse la province du Chaco d'Est-en Ouest jusqu'à la province de Salta en passant par celle de Santiago del Estero (Carte 8).

### **3.2. Les structures spatiales et les institutions économiques et sociales du cycle cotonnier**

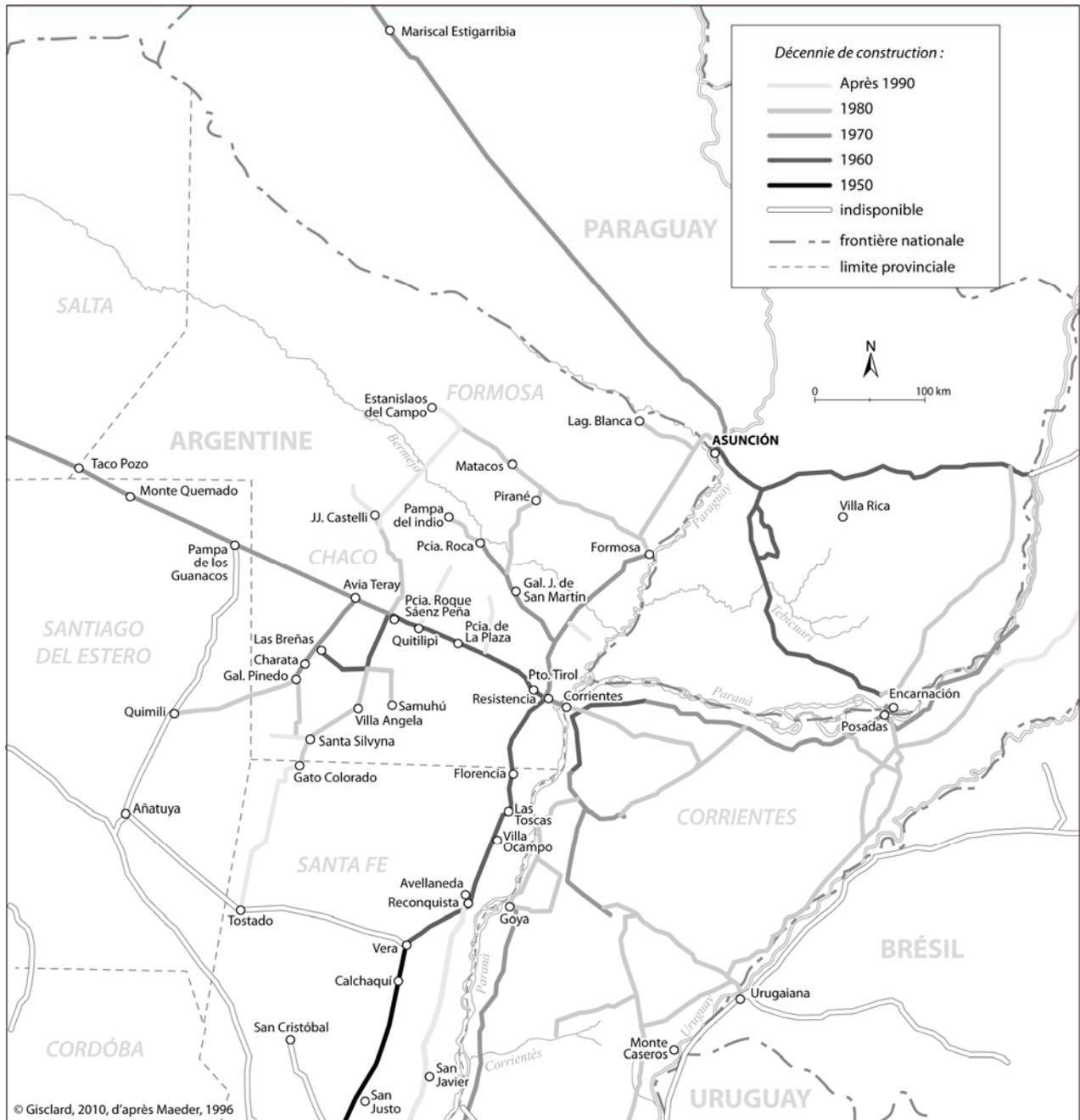
La filière et l'économie du coton structurent toujours davantage l'espace qui s'organise pour répondre à l'expansion de la production et à l'augmentation de la population qui passe, de 1943 à 1947, de 214 000 habitants à 430 000 habitants, alors que la surface cultivée passe de 230 000 hectares à 330 000 hectares (Roze 2007, p. 46).

#### *3.2.1. L'organisation d'une filière et d'un espace au service du « roi coton »*

##### a. Division et hiérarchisation spatiales de l'activité

Les villes, en pleine croissance, et qui structurent l'espace, vivent au rythme de la production de coton et en dépendent : « *Si la campagne va bien, la ville va encore mieux* » (Entretien avec un élu local. San Martín, août 2008). Elles vont progressivement bénéficier de la construction des routes principales asphaltées (Carte 9) qui les relient aux grands centres urbains, notamment de Resistencia, alors que de nombreuses routes en terre secondaires les relient aux colonies qui sont dans leur zone d'influence, ainsi que les colonies entre elles.

Carte 9-Etapes de l'asphaltage des routes dans le Nord-Est argentin



Les villes jouent dans un premier temps une fonction essentiellement liée aux services et au commerce qui s'étend avec le processus d'industrialisation du coton et l'implantation de *desmotadoras*<sup>\*30</sup>. Leur hiérarchisation s'établit en fonction non seulement du nombre d'habitants mais aussi de la présence et du type d'industrie qui détermine leur peuplement. A un premier niveau, se trouvent les villes qui n'accueillent que des *desmotadoras*, ce sont

<sup>30</sup> Les *desmotadoras* sont les usines d'égrenage du coton qui séparent la graine de la fibre, et qui constituent le premier maillon du processus d'industrialisation du coton. Nous conserverons le terme espagnol dans la suite du développement.

des villes petites et moyennes dynamiques (El Zapallar, Las Breñas, etc.). Les graines sont ensuite transformées en huile et la fibre est envoyée vers les filatures et les industries textiles. A un deuxième niveau se trouvent les villes accueillant à la fois une ou plusieurs *desmotadoras* et une usine de fabrication d'huile (Reconquista, Roque Saenz Peña). Et, à un troisième niveau, les villes possédant ces deux types d'industries auxquelles s'ajoutent des filatures et des industries textiles (Resistencia, Corrientes). En raison des coûts de transports, de la densité et de la qualité des infrastructures et surtout de la présence et de la proximité des marchés de consommation, les industries textiles se localisent, pour la plupart, dans la province de Buenos Aires et dans la capitale fédérale. 75 % de la population argentine se concentrent en effet à Buenos Aires et dans les provinces de la Pampa humide. En revanche, les huileries et les *desmotadoras*\* s'implantent à proximité des zones de production.

Les villes et les colonies vivent au rythme de la croissance du coton ; la période de récolte constitue un moment particulier qui bouleverse la quotidienneté des populations et des centres urbains. Durant cette période, l'ensemble de l'activité économique et des mouvements sont décuplés, tant pour les producteurs que pour les acheteurs qui se déplacent, les industries, les commerçants locaux qui, non seulement voient leur volume d'activité augmenter, mais recouvrent enfin les importants crédits qu'ils concèdent aux producteurs le reste de l'année. Les flux d'argent, d'information, de populations, des colonies vers les villes, des villes secondaires vers les villes principales, s'accroissent : les villes vivent un véritable bouillonnement économique et social. Dans les colonies aussi le paysage social est transformé ; elles accueillent une main-d'œuvre temporaire mais abondante. Les conditions de vie de ces ouvriers au moment de la récolte, comme pour ceux de La Forestal, sont souvent sommaires et précaires : ils sont nourris et logés par les producteurs, ce qui implique pour ces derniers de disposer d'une infrastructure adéquate sur place, mais la nourriture et le logement sont décomptés de leur salaire déjà maigre.

#### b. Les coopératives au cœur du circuit de la commercialisation

Jusqu'aux années 1940, les débouchés du coton sont intéressants en raison des prix élevés sur les marchés internationaux, dont l'accès est contrôlé par trois grandes entreprises qui exercent un pouvoir quasi monopolistique sur la commercialisation. Il s'agit de l'Américaine Anderson Clayton, la Française Dreyfus, et l'Argentine Bunge y Born qui, rapidement, ne se limitent pas à la commercialisation mais contrôlent une grande partie du circuit économique de la distribution des semences jusqu'aux *desmotadoras*\* (Roze, 2007)

qu'elles installent dans le Chaco à partir de 1928. Les producteurs sont donc soumis aux fluctuations des prix proposés par ces entreprises et au pouvoir des intermédiaires (*acopiadores*) qui leur achètent directement leur récolte à des prix bas (Girbal-Blacha, 2004). Pour répondre aux problèmes rencontrés au moment de la commercialisation et à la baisse des prix à partir de 1934, les producteurs commencent à structurer des mouvements de revendication et de défense de leur activité. Parmi eux, on trouve la *Junta de Defensa de la Producción y de la Tierra* (Comité de Défense de la Production et de la Terre) qui se constitue dans un premier temps dans la zone céréalière pampéenne sous l'égide du parti communiste, avant de se diffuser dans d'autres régions agricoles en crise. Elle réclamait notamment l'obtention de meilleurs prix auprès des intermédiaires et des entreprises de commercialisation. La consolidation de groupes de défense des producteurs (comme les coopératives) ou des ouvriers (comme les syndicats) affaiblit ce type de mouvement (Barsky et Gelman, 2001). En effet, une partie du pouvoir monopolistique exercé par les grandes entreprises est rompu avec l'apparition dans les années 1930 du mouvement des coopératives, issu à la fois de la culture européenne et du transfert du modèle des coopératives nord-américaines qui a permis aux producteurs de s'assurer de meilleurs prix de vente durant les périodes difficiles. L'une des premières coopératives du Chaco et certainement du pays et du continent, voit le jour à Margarita Belén en 1905. En 1934 est créée la *Unión de las Cooperativas Agrícolas Algodoneras Limitadas* qui regroupe plusieurs coopératives de colons et qui a pour objectif de vendre la production directement dans la Capitale Fédérale pour éviter de passer par les intermédiaires. Dès lors, la production de coton et les coopératives vont écrire une histoire commune dans le Chaco. Que ce soit dans le Chaco ou dans la Pampa, les coopératives sont de véritables institutions qui participent à la socialisation des individus et autour desquelles se construisent des identités collectives et individuelles.

A partir des années 1940, l'Etat contrôle davantage les prix et s'immisce dans l'organisation du circuit de la commercialisation afin d'assurer des débouchés favorables aux producteurs au travers d'institutions régulatrices et d'une législation qui orientent la production et la commercialisation. Dès 1945, le premier gouvernement péroniste approfondit la politique d'industrialisation par substitution des importations commencée la décennie précédente ; la seconde guerre mondiale constitue par ailleurs une période propice à sa politique de soutien à la petite et moyenne industrie nationale. La production primaire est réorientée vers l'industrie nationale : 64 % de la production annuelle de coton est absorbé par l'industrie textile nationale, et l'Argentine figure parmi les dix premiers producteurs de coton au monde, même si sa production ne représente qu'1 % de la production mondiale. Le gouvernement entame un processus de décentralisation de l'industrie pour tenter d'extraire le Chaco, comme l'ensemble des régions extra-pampéennes, de leur marginalité économique. En effet, 95 % de l'industrie textile est

localisée à Buenos Aires et dans sa couronne périphérique. Il inaugure cette année-là dans les alentours de Resistencia la *Fábrica Nacional de Envases Textiles*, une grande et moderne usine nationale qui produit des conditionnements en coton et divers produits textiles destinés aux entreprises publiques (Girbal-Blacha, 2004). Le gouvernement substitue la toile de jute par le coton dans la fabrication des conditionnements des articles de production nationale. Les industries textiles qui voient le jour dans le Chaco sont pour beaucoup issues d'une volonté politique et sont entre les mains de coopératives et d'entreprises mixtes, mais traitent un coton de faible qualité et de petits volumes (Bruniard, 1975). En plus d'assurer le débouché industriel de la production, le gouvernement péroniste ne tarde pas à renforcer les organisations et les coopératives : sa politique nationale s'appuie en effet sur une base sociale ouvrière et syndicale. L'objectif est de développer l'autonomie des producteurs et leurs organisations face au pouvoir des intermédiaires.

Les organisations de second degré comme la *Unión de las Cooperativas Algodoneras*, appuyée par la *Junta Nacional de Algodón* et la *Dirección del Algodón* affichent les objectifs suivants : défendre les intérêts des associés, favoriser le progrès technique de la production, implanter un système d'assistance mutuelle, commercialiser et industrialiser la production des associés, importer des machines pour les associés, octroyer des crédits aux associés, développer le mouvement coopératif (Girbal-Blacha, 2004). L'action des coopératives au sein de la filière se trouve renforcée par l'octroi de crédits à des taux avantageux de la part de la Banque Nationale, qui leur permet de s'équiper de leur propre *desmotadora*\*. Au début des années 1950, les coopératives égrainent 75 % du coton de la province du Chaco (Roze, 2007). Au-delà de la politique de crédit, l'Etat fixe les prix à travers notamment l'IAPI, favorise la disponibilité de wagons pour le transport des graines vers les usines d'huile (tous les chemins de fer sont nationalisés) et approvisionne en combustible les *desmotadoras*\* des coopératives.

Les coopératives proposent non seulement d'égrainer et de vendre la production mais elles fournissent également des articles de première nécessité : nourriture, vêtements, outils et constituent un acteur essentiel de la vie quotidienne des producteurs mais aussi des populations urbaines qui bénéficient de leurs services. Ainsi, une grande partie de la vie économique et sociale dans les villes s'organise autour de la coopérative, et font que ville et campagne battent au même rythme : celui du coton. Dans les années 1950, on dénombre vingt-neuf coopératives cotonnières dans tout le pays, dont vingt se situent dans la province du Chaco. Ceci témoigne de l'importance de la production cotonnière, des coopératives et des exploitations petites et moyennes qui intègrent en majorité les coopératives dans cette province. Au nord de celle de Santa Fe, les producteurs affiliés aux coopératives leur remettent l'ensemble de leur production ; certaines coopératives

exportent directement la production de coton. Réunie en 1957 au nord de la province de Santa Fe, la *Asociación de las Cooperativas Argentinas* affirme la volonté de prendre en charge la commercialisation de la totalité de la production agropastorale « *pour que disparaissent définitivement du scénario rural les organisations capitalistes qui, alimentées par le secteur agricole, ont empêché son développement et son progrès effectif, parce qu'il convenait à l'intermédiaire que le producteur soit dans le besoin et la misère, devant ainsi irrémédiablement tomber sous sa domination* » (*La Cooperación*, organe de presse de la *Asociación de Cooperativas Argentinas*, 1957, dans Girbal-Blacha, 2004).

Parallèlement à la mise en place des structures et des institutions économiques et sociales qui organisent la filière et la vie dans les colonies, la diffusion de l'information relative à la filière se structure. Elle circule à travers des revues mensuelles d'économie, de vulgarisation, de technique, concernant la culture, la commercialisation et l'industrialisation du coton, alors que la radio diffuse les prix en cours. Autant de moyens de promouvoir les liens entre producteurs, industriels et gouvernement, à travers l'information relative à la production.

### 3.2.2. *Des producteurs petits et moyens en proie à la segmentation sociale*

#### a. Les structures foncières et productives d'une monoculture

L'intervention étatique dans la production et dans la commercialisation du coton favorise un phénomène de monoculture qui se consolide et touche l'ensemble des régions cotonnières à des degrés divers, mais avec davantage d'intensité dans la province du Chaco où la culture du coton détermine l'organisation sociale et les structures spatiales. Les conditions de la structuration d'un système de monoculture est le résultat de la conjugaison de l'action volontariste et d'encadrement de l'Etat, depuis l'impulsion donnée dans les années 1920 à la régulation des années 1940, avec les structures productives qui se sont constituées dans le Chaco. En effet, des années 1930 jusqu'aux années 1950, l'Etat, préoccupé par les retards de développement de certaines régions du pays, et en particulier du Nord-Est, dont fait partie le Chaco argentin, considère que le coton, sur lequel repose les bases de l'économie régionale, est le seul produit qui lui permette de se développer. C'est donc sur lui qu'il indexe son avenir étant donné que les conditions ne semblent pas requises pour la diversification (*Dirección de algodón*, dans Girbal-Blacha, 2004). En

revanche au nord de la province de Santa Fe, le développement de la culture du coton qui a remplacé une production agropastorale plus diversifiée est lié aux conditions commerciales avantageuses qui caractérisent cette période et aux marges de manœuvre plus grandes d'agriculteurs familiaux qui, à 95 %, sont propriétaires de leurs terres (Archetti et Stölen, 1975).

Si les conditions ne sont pas requises pour engager une diversification productive du Chaco, c'est parce que les bases techniques, climatiques et structurels sur lesquelles elle peut être envisagée ne sont pas présentes. D'autre part, elle s'avère plus difficile lorsque l'espace est organisé par et pour une monoculture. Ainsi, bien que tout le monde s'incline devant le « roi coton », le Chaco ne deviendra jamais son « royaume » (Guy, 2000), car la monoculture du coton, à travers laquelle la région est incorporée au système territorial national, n'entraîne pas, dans les mêmes proportions, un développement à la fois économique et social. Parmi ces raisons, on trouve tout d'abord, et ce, malgré le rôle important joué par les coopératives, la forte asymétrie qui caractérise les relations entre les maillons de la filière, et dont pâtissent en particulier les producteurs les plus petits dont l'offre est atomisée face à une demande concentrée.

La présence d'une majorité de petits producteurs fragilisés et disposant de peu de marge de manœuvre s'explique par le régime précaire de la propriété de la terre hérité des installations spontanées et informelles de l'ère alluviale : plus de 60 % des producteurs n'ont pas de titre de propriété ou occupent des terres fiscales et 84 % des exploitants cultivent moins de 20 ha (Bruniard, 1975). Il est d'ailleurs courant de trouver des exploitations cultivant moins d'une dizaine d'hectares. L'origine de ces exploitations minifundistes s'explique également par les besoins conséquents de main-d'œuvre du coton : la nécessité de limiter les coûts de production en recourant à une main-d'œuvre familiale et non extérieure impose à certains colons de limiter leurs surfaces de production. Ces petits producteurs complètent alors leurs revenus en s'employant comme salariés temporaires au moment des récoltes et destinent une partie de leur production à l'autoconsommation. Ils n'incorporent pas ou peu d'innovations technologiques, conservent des techniques de production rudimentaires et obtiennent de faibles rendements. L'absence d'investissement de leur part est étroitement lié à l'absence de titre de propriété pour la majorité, qui leur ferme l'accès aux crédits officiels, et les rend directement dépendants des crédits accordés par les commerçants locaux et des *acopiadores*, à qui ils vendent la production pour faire face à leurs nécessités financières immédiates.

**Carte 10**-Evolution de la production de coton dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe entre 1930 et 2001



© Gisclard, 2010, d'après Maeder, 1996 et *Censo Nacional Agropecuario* 2001

• = 1000 ha semés

La faible marge de manœuvre liée aux structures foncières et productives dans le Chaco génère une somme de situations de dépendance qui explique en partie la situation de monoculture et qui rend d'autant plus importante l'intervention de l'Etat pour assurer la permanence des exploitations agricoles.

Bien que, lors de son deuxième gouvernement, Perón entreprenne une « *vuelta al campo* » (retour sur la problématique agricole) (Barsky et Gelman, 2001) qu'il avait auparavant délaissé au profit du développement de l'industrie, sa politique agricole bénéficie essentiellement à la Pampa humide au détriment des régions extra-pampéennes. Les revenus du coton par hectare commencent à décroître par rapport à d'autres productions. Avec la pénurie de main-d'œuvre, désormais protégée par des lois sur le travail et l'augmentation de son coût, ces conditions jouent en faveur d'une tendance à la diversification productive. Néanmoins, seules les plus grandes exploitations possèdent les capacités et l'information indispensables pour pouvoir envisager les changements structurels et productifs nécessaires à la diversification. Tous ces éléments conjugués font que les conditions de vie dans le Chaco, dans les années 1950, restent encore très précaires. La vitesse des changements économiques et démographiques n'a pas eu pour corollaire une densification des services publics : la région souffre de la faiblesse des investissements dans les infrastructures sanitaires, éducatives et de communication, etc. Tout ceci concourt à faire du Chaco une région sous-développée au regard des standards de vie dans la Pampa humide.

#### b. Une société *chaqueña* fragmentée

Au-delà de l'aspect strictement productif, et sans rentrer plus en avant dans la dimension sociale qui caractérise la région, il nous a semblé nécessaire de revenir sur la stratification sociale qui marque ce système productif. La segmentation socio-économique, profondément ancrée dans la culture *chaqueña*, se calque presque systématiquement sur les différences ethniques. Celle-ci est le fruit du croisement culturel des populations issues de l'ère coloniale qui a dominé le cycle du quebracho, et de l'ère alluviale, qui a dominé celle du coton : « *Les gringos et les créoles ont appris et ont appréhendé les coutumes des uns et des autres* » (Rossi, 1997, p. 65). Toutefois, au regard de la hiérarchisation et fragmentation sociale du Chaco, on peut en conclure que l'appréhension a dépassé l'apprentissage mutuel, ce qui peut être affirmé avec encore plus de certitude dans le cas des populations indigènes. Souligner la segmentation socio-économique sur laquelle reposent les relations sociales et productives est d'autant plus important qu'elle est encore

d'actualité aujourd'hui, et si elle se nuance tout de même un peu plus en termes socio-économiques, elle est encore très forte dans les esprits.

La distance sociale selon les origines géographiques et ethniques est retranscrite sur un ton lyrique, certes sans fondement scientifique, par Mampo Giardinelli, un écrivain *chaqueño*. Sa description des catégories socio-économiques si tranchées du Chaco a résonné si fort avec les discours que nous ont tenus nos interlocuteurs que nous la retranscrivons ici : « [...] *je ne sais pas s'il existe un type humain chaqueño, et s'il y en a un, je dirai – sans aucune rigueur scientifique, évidemment – qu'il se divise en trois catégories. D'un côté il y a l'indien, qui vit dans des conditions misérables, presque inhumaines, oublié par le pouvoir, manipulé par des sectes religieuses, en marge de l'économie [...] et que le pouvoir politique, avant avec les militaires et maintenant avec la démocratie, ignore royalement. Il y a un autre type chaqueño, qui est l'immigrant. Le « gringo » qui peut être un slave, un russe, un arabe, ou un juif débarqué il y a 40, 70 ou 90 ans et qui a déboisé la forêt, labouré la terre, édifié des villes et « a fait le Chaco » (comme on dit là-bas, où « faire le Chaco » est une métaphore possible et pas toujours la meilleure du développement) [...]. Et le troisième type chaqueño serait l'arriviste. C'est-à-dire le prolétaire ou de classe moyenne qui un jour est arrivé et est resté. Et que ni lui ni ses descendants ne sait ni ne saura jamais pourquoi il est venu et ce qui l'a décidé à rester<sup>31</sup> » (Giardinelli, 1999, pp. 416-417).*

Réduire la population du Chaco à trois catégories paraît, certes un peu caricatural, mais cette représentation schématique reflète une conception bien ancrée localement. A partir de cette distinction s'explique un peu commodément le mal développement du Chaco, qui serait le résultat d'une juxtaposition de modes de vivre et d'être de la part des différents groupes sociaux et ethniques. Les différences sensibles de développement entre les différentes mosaïques régionales du Chaco sont d'ailleurs souvent expliquées à l'aune de l'origine géographique et ethnique du courant migratoire venu les peupler en majorité, comme le montrent les extraits d'entretien ci-dessous :

*« [...] L'indigène de l'ethnie Toba, en soi, est une personne soumise, tranquille, [...] elle vit au jour le jour. Le créole a été mélangé, et tu vas remarquer certaines de nos attitudes qui sont très typiques : les gens sont assis, boivent du maté, et si tu trouves quelqu'un à San Martín qui cultive chez lui un jardin potager, félicite-le. Dans d'autres zones du Chaco, au sud-ouest, où il y a*

---

<sup>31</sup> Texte original : « *no sé si existe un tipo humano chaqueño, y si lo hay, yo diría – sin ningún rigor científico, desde luego – que se divide en tres. Por un lado el indio, que vive en condiciones miserables, casi inhumanas, olvidado por el poder, utilizado por sectas religiosas, marginado de la economía [...] y que el poder político, antes con los militares y ahora con la democracia los ignora olímpicamente. [...] Hay otro tipo chaqueño, que es el inmigrante. El « gringo », que puede ser un eslavo, un ruso, un árabe o un judío desembarcado hace 40, 70 o 90 años y que desmontó la selva, aró la tierra, fundó pueblos e « hizo Chaco » (como se dice allá, donde « hacer Chaco » es una metáfora posible, y no siempre la mejor, del desarrollo) [...]. El tercer tipo chaqueño sea el arribista. Es decir el proletario o clase mediero que un día llegó y se quedó. Y que ni él ni sus descendientes sabe ni sabrá jamás por qué vino y qué lo hizo quedarse [...]* ».

*d'authentiques gringos, eux ils labourent la terre jusqu'à la route ! Parce que c'est une autre mentalité, et nous, nous sommes des villageois tranquilles, on fait la sieste, on est plus traditionnels... et les gringos travaillent toute la journée, et si on fait une étude génétique, c'est sûr qu'on a une petite goutte de sang toba. C'est rare qu'un créole se projette dans l'avenir [...] ».*

Dirigeant politique local. San Martín, août 2008)

*« Pendant que les armées luttèrent contre les indiens pour les repousser, les soldats construisaient des lignes de fortins, et ont déplacé les indigènes, leur ont pris leurs terres. Ce processus dura quarante ans, ce ne fut pas très long. Quand on voyait les indigènes, on les tuait, pour que des immigrants viennent occuper la terre. Quand la guerre contre l'indien fut terminée et que l'armée fut dissoute, les créoles qui avaient combattu contre l'indien se sont retrouvés sans travail. Les créoles, curieusement, étaient les soldats qui se battaient contre l'indien, et quand ils revinrent, ils trouvèrent les terres occupées par les gringos. Celui qui les employait comme main-d'œuvre dans toute la région c'était le gringo, parce qu'il était propriétaire de la terre. Pour le gringo, le créole et l'indien c'était la même chose : c'était des noirs. Ils sont restés comme main-d'œuvre dans le coton ou le travail forestier. C'est très compliqué de les faire dialoguer, ce sont des cultures différentes. »*

(Agent de développement d'une ONG. Reconquista mars 2007)

Les extraits d'entretien ci-dessus reprennent les stéréotypes en vigueur concernant les différents groupes ethniques et démontrent, dans le cas du premier, à quel point ils sont idéologiquement ancrés. Ils témoignent et confirment l'existence d'une certaine forme de racisme entre les différents groupes. Pour Wallerstein (2002), le racisme est devenu un des piliers du capitalisme historique, sous la forme d'un « racisme institutionnalisé » : « *il y a toujours eu, dans les différentes régions spatio-temporelles du capitalisme historique, un taux assez élevé de corrélation entre l'appartenance ethnique et la situation professionnelle [...]. Les différenciations ethniques ont enraciné dans les esprits une hiérarchie des rôles socio-professionnels* » (2002, pp. 75-76). La division du travail sur cette base est un moyen de créer de la force de travail, en ayant notamment recours à la main-d'œuvre indigène. De plus, le racisme a fourni des justifications aux inégalités, aux hiérarchies sociales et aux différences de revenus, il a servi de moyen d'identification sociale des groupes en fonction du rôle économique qui leur était attribué. Le racisme devient un mode de relation sociale.

## Conclusion du chapitre 2

A partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle, le Chaco n'est déjà plus un vaste ensemble naturel à dominante humide ou sèche, même si ce critère naturel conserve encore une certaine importance au regard des contraintes qu'il impose à la production agropastorale. Ce n'est plus non plus un « blanc » sur la carte du territoire national (Velut, 2004), ou encore le dernier refuge des territorialités indigènes, entre parcours de chasse et conflits interethniques. Le Chaco argentin est un espace produit (Lefebvre, 2000) socialement pour répondre aux attentes politiques et économiques d'un jeune Etat-nation qui intègre une économie-monde (Braudel, 1985) dont le centre est l'Angleterre. Sa configuration socio-spatiale est étroitement liée à la consolidation de l'Etat-nation argentin, à l'affirmation de son pouvoir politique et à sa volonté d'incorporer des espaces « vierges » et « sauvages » à son système économique territorial. Parce que le Chaco argentin a été tardivement incorporé au territoire argentin, le pacte agraire y prend des formes originales, qui sont déjà celles de la différenciation et de la fragmentation entre régions et territorialités.

En intégrant un système territorial et un projet national, le Chaco et ses ressources sont orientées par des logiques dominantes : celles de la Pampa humide et des marchés internationaux, qui déterminent son maillage et son organisation sociale et productive. L'histoire de son intégration ou plus vraisemblablement de son articulation, est celle d'une violence imposée physiquement et symboliquement, aux hommes et à la nature. L'identité du Chaco se fonde alors sur des critères négatifs : i) au niveau social (avec une forte présence de populations créoles et indigènes déconsidérées) ; ii) au niveau économique (la fragilité d'une monoculture du coton confrontée aux fluctuations des prix internationaux) ; iii) au niveau politique (la présence d'entreprises étrangères et de *latifundia*\* qui remettent en cause la souveraineté nationale) ; iv) géographique (un climat considéré comme difficile en raison des fortes chaleurs et du caractère aléatoire de la pluviométrie et des terres moins fertiles que la Pampa humide, et un éloignement du centre, considéré comme un handicap). Du fait de tous ces facteurs, le Chaco est une périphérie qui se définit davantage par les caractéristiques du centre que par les siennes : un centre macrocéphale, une ville portuaire qui concentre le pouvoir politique, économique et démographique, elle-même davantage ouverte sur le monde que sur ses provinces intérieures qui ne font que l'alimenter. L'histoire singulière du Chaco fait qu'il se définit par les intentionnalités extérieures projetées dessus et qui lui donnent son caractère rural et agricole. L'espace ainsi produit sert alors d'instrument à la pensée comme à l'action : c'est un moyen de production, de contrôle et donc de domination (Lefebvre, 2000), auquel les infrastructures qui le couvrent et les superstructures qui l'animent servent de support concret ou virtuel.

Au terme du pacte agraire, différentes territorialités émergent, étroitement associées au passage d'une ère indigène à une ère coloniale puis à une ère alluviale et aux cycles socio-productifs du quebracho et du coton. De l'ère coloniale, subsistent les *latifundia*\* destinés à l'élevage extensif et les villes qui se sont substituées aux fortins militaires. De l'ère alluviale restent les colonies agricoles, les chemins de fer, alors qu'il ne subsiste de l'ère indigène que des pratiques et des populations marginales, progressivement confinées à la région de l'Impénétrable au nord-ouest, la plus hostile à l'établissement humain. Les infrastructures et les institutions sociales qui caractérisent respectivement les cycles du quebracho et du coton constituent une première forme de fragmentation de l'espace, et dont la coïncidence plus ou moins évidente avec les conditions naturelles du milieu accentue les différences. Le fractionnement de l'espace *chaqueño* se dessine en fonction de trois grands schémas de distribution foncière : les colonies agricoles, les terres fiscales, les *latifundia*\*, qui lui donne l'aspect d'une mosaïque régionale.

Dans cette mosaïque, on distingue d'abord les grands noyaux agroindustriels : la plaine centrale *chaqueña* où domine la monoculture du coton et qui constitue le principal centre de peuplement rural de la province du Chaco et la dorsale agricole *santafesina*, centre industriel et commercial du nord de la province de Santa Fe. Ces centres urbains et industriels contrastent avec les vastes espaces peu peuplés des *bajos submeridionales*\*, des anciens territoires de La Forestal qui ont été convertis en *latifundia* pour l'élevage, ou de l'Impénétrable. Les villes petites et moyennes constituent les épices de la vie économique et sociale, elles accueillent les activités de services et surtout les activités industrielles (usines de fabrication du tanin, des coopératives, ou des *desmotadoras*\*) et rythment la vie des espaces ruraux où sont produites les matières premières dans les colonies ou les *obrajes*. L'aspect segmenté et hiérarchique dont sont teintées les relations sociales, trouve également une traduction spatiale, puisque les termes de l'échange entre les villes et la campagne se dégradent progressivement (Roze, 2007). La relation ville-campagne est l'histoire de l'acquisition ou de la perte d'autonomie : la campagne n'est pas libre de produire son territoire, elle doit l'adapter en fonction des besoins des villes (Raffestin, 1988). C'est vrai dans le Chaco, où la campagne pâtit d'un isolement relatif par rapport aux villes, toujours mieux dotées en infrastructures de tous types et reliées aux centres de décision. Enfin, les derniers éléments de la mosaïque sont : l'occident aride où des éleveurs sont établis sur des terres fiscales et où populations indigènes sont dispersées, et le nord de la partie orientale humide, où sont disséminés sur les terres les plus élevées, des établissements agricoles, petits et moyens, au milieu de *latifundia*\*.

Au regard des conditions de la conquête, de l'occupation et de la construction socio-spatiale du Chaco argentin, le pacte agraire y aura finalement pris paradoxalement les formes d'une occupation coloniale. On peut alors lui appliquer les considérations de

Fanon : « *Aux colonies, l'infrastructure économique est également une superstructure* », (2002, p. 43). Avec le cycle du quebracho, les entreprises anglaises ont introduit une rationalité qui peut être qualifiée de « capitaliste prédatrice », en raison de l'accaparement des ressources naturelles et de la violence exercée sur leur territoire. Pour le cycle cotonnier, il s'agit d'une rationalité économique liée à un modèle de développement national agro-exportateur et d'une rationalité politique, visant l'occupation de l'espace et la stabilisation des frontières.

L'histoire du Chaco peut désormais se lire dans son paysage et ses infrastructures. Il est constitué d'un « *milieu social, siège de perceptions contingentes ; d'un milieu physique, objet de pratiques impliquant de telles perceptions contingentes ; un cadre opérationnel* » (Raffestin 1982, p. 168). Bien que sa production soit déterminée par des rationalités pilotées depuis l'extérieur, le Chaco se dote d'une cohésion et d'une organisation internes permises par l'action coordinatrice des pôles centraux : « *Ainsi fondé sur la vie de relations, l'espace fonctionnel s'exprime moins par des limites que par son centre et par les réseaux de tous ordres qui en émanent* » (Juillard, 1962, p. 489). Si les régions se définissent par leur centre alors, dans le Chaco, une partie de ce centre se trouve toujours à l'extérieur : en Europe, dans les villes de la Pampa et notamment Buenos Aires, et dans une moindre mesure Resistencia ou Reconquista. Ce pilotage extérieur donne l'impression d'un mouvement d'aspiration et de dilatation vers les grands centres urbains où les densités techniques, informationnelles et communicationnelles se font plus épaisses quand on s'en rapproche. Cette polarisation binaire : d'abord autour des villes, premiers nœuds de l'espace et leur zone d'influence rurale, puis les grands centres urbains et les ports, donne aux communautés rurales<sup>32</sup>, en particulier pour celles dont les conditions d'établissement sont précaires, l'impression de quelque chose d'inachevé dans les relations sociales et économiques et d'un quotidien rythmé par d'autres temporalités que celles des villes. Cette impression peut-être rapprochée des observations d'Albaladejo du front pionnier de Misiones dans les années 1980, où les communautés rurales peuvent « *donner l'impression de « collectivités de circonstance » créées temporairement dans le flux des rencontres fortuites de migrants opportunistes en incessante recherche de terres* » (2009, p. 40). Dans le cas du Chaco, ces « rencontres » de circonstance donnent finalement lieu à l'organisation de relations sociales propres aux colonies agricoles, accentuées par leur situation de retrait, voire d'isolement par rapport aux villes.

---

<sup>32</sup> L'expression de « communauté rurale » est très usitée dans le Chaco, comme nous le verrons dans les parties 2 et 3. Elle désigne un lieu particulier de l'organisation de la vie sociale et collective, un lieu de co-présence et d'interrelations ; elle est donc utilisée pour parler d'une colonie, d'un village, dont l'isolement renforce l'aspect communautaire de l'organisation sociale, et même de toute autre échelle à laquelle les populations débattent d'objets, d'intérêts, de biens communs. La notion de « densité communicationnelle » établie par Santos (1997) prend, à cette échelle, tout son sens.

Les critères négatifs qui fondent l'identité du Chaco et le déséquilibre social et territorial dont il est victime, confèrent une « cohésion symbolique » (Haesbaert, 2008) à la région, et aux populations la conscience d'un devenir commun et de la nécessité de construire ensemble les bases institutionnelles de ce devenir commun. S'il est vrai que, durant l'ère alluviale, les personnes ont bougé non pas vers des espaces, mais vers de meilleures opportunités (Dozier, 1966, dans Bruniard, 1975), elles n'en ont pas moins produit un espace. Celles-ci acquièrent au fil du temps des outils d'action pour faire face à l'équilibre fragile, dû aux signaux extérieurs et à un Etat fédéral qui le perçoit comme un appendice de la Pampa humide, sur lequel repose l'organisation de la vie sociale et des activités productives.

Au terme de la domination du pacte territorial agraire, « *le Chaco est un géant aux bras d'Hercule qui ne sent, ni ne pense : il agit. Pour qu'il s'oriente et s'organise, donnons-lui un cerveau et un cœur : c'est-à-dire une unité et une conscience* » (Lestani, dans Rossi, 1997, p. 151) ». Cette métaphore organiciste traduit bien le contexte et les objectifs avec lesquels l'Etat-nation argentin a pénétré puis organisé son territoire. Avec le pacte moderne qui s'établit au milieu des années 1950, l'Etat fédéral modifie ses visées politiques et intentionnelles à l'encontre de son territoire entraînant ainsi de nouvelles formes de régulations des activités productives et de nouvelles formes de territorialisation. Le chapitre 3 insiste sur les manifestations du pacte moderne dans le Chaco ainsi que sur les manifestations de sa crise qui atteint son apogée au milieu des années 2000.

**Photo 2-**Paysage de savane de palmiers dans le Chaco



**Source :** © Gisclard, 2007

**Photo 3-**« Les rives du Chaco sont plus vertes que l'espoir » (Giardinelli, 1995)



**Source :** © Gisclard, 2007



**Photo 4**-Les *bajos submeridionales*\* dans la province de Santa Fe

Source : <http://www.panoramio.com/photo/19484072>



**Photo 5**-Une « friche sociale<sup>33</sup> », l'ancienne usine de tanin de Villa Ana dans la *cuña boscosa*\*

Source : © Gisclard, 2008



**Photo 6**-Ancien entrepôt de la raffinerie de sucre de Las Palmas dans le Chaco

Source : © Gisclard, 2008

---

<sup>33</sup> La friche sociale et en quelque sorte une « dépouille spatiale » qui témoigne selon Raffestin de pratiques aujourd'hui disparues. Elle révèle un passé, mais profile également un devenir : « *l'effacement d'un système ancien de relations et émergence d'un système nouveau potentiel - lieu révélateur d'un processus de territorialisation passé, d'une déterritorialisation présente et d'une reterritorialisation future* » (1986, p. 92).

**Photo 7 et Photo 8-Fours à charbon**



**Source :** © Gisclard, 2008

**Photo 9-Ramasseurs de coton dans la province du Chaco**



**Source :** AER San Martín 2007

## **Chapitre 3**

### **Splendeur et décadence de l'économie régionale du coton : la province du Chaco et le nord de celle de Santa Fe dans le pacte territorial agricole (1955-2008)**

#### **Introduction du chapitre 3**

Dans les années 1950, se produisent de nombreux bouleversements politiques et économiques qu'Albaladejo interprète comme l'avènement d'un pacte territorial moderne. Le passage du pacte agraire au pacte moderne semble définitivement sceller le basculement de l'Etat oligarchique-corporatiste à un Etat national-développementaliste dans sa variante populiste. Dans les espaces ruraux, il prend la forme d'un pacte agricole avec lequel l'agriculture se professionnalise et bénéficie d'un mouvement de modernisation orchestré par l'Etat fédéral. Dès lors, ce pacte, qui se matérialise dans des changements politiques, techniques et économiques, transforme la trajectoire du cycle de quebracho et du cycle du coton dans le Chaco provoquant un processus de déterritorialisation et de reterritorialisation, dont nous présenterons les manifestations. Le cycle du quebracho prend progressivement fin et les territorialités des populations rurales et agricoles se consolident autour de la production de coton. Le Chaco du coton est considéré comme une « économie régionale » dont le développement est notamment assuré par l'Etat. Le passage d'un pacte agraire à un pacte agricole change, d'une part, les régimes de régulation sectoriels en vigueur et, d'autre part, il oriente localement les conditions de production, de commercialisation et d'organisation de la filière du coton.

Dans le schéma territorial national, la production pampéenne qui soutient un régime d'accumulation agro-exportateur est la base de l'économie du pays. En utilisant une

métaphore organiciste, nous pouvons considérer que les provinces de la Pampa humide : Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires et Entre Ríos, forment à la fois la tête et le cœur du pays en termes politique, économique et démographique. Dans ce modèle d'organisation territoriale macrocéphale, les « économies régionales » désignent les régions extra-pampéennes (Rofman, 2000). Ces dernières sont vouées à approvisionner le marché intérieur, alors que la Pampa se destine à l'exportation. Mais la politique macro-économique du pacte moderne réoriente certaines productions vers les marchés mondiaux. Ainsi, le territoire national se divise en régions identifiées avant tout par leur caractère productif et spécialisé, par exemple : l'économie régionale du sud de la Patagonie repose sur la laine et le pétrole ; celle du nord de la Patagonie sur les fruits à pépin ; l'économie régionale de Tucumán dépend du sucre, celle du Chaco repose sur le coton ; celle de Misiones sur le maté, etc. C'est finalement l'aspect sectoriel et productif qui en dit le plus sur ces régions et sur leur contenu technique, économique et social. Ces économies régionales sont des régions périphériques. Ce caractère ne se traduit pas seulement dans des indicateurs socio-économiques plus mauvais que ceux de la Pampa et des conditions de vie nettement plus difficiles que celles du centre. Il est inscrit dans les structures de l'espace : le maillage lâche et dilaté de l'espace relie davantage les centres urbains aux ports et au centre pampéen qu'à leur propre *hinterland* (arrière-pays).

Le Chaco connaît également des bouleversements politiques. Le fort courant migratoire du début du siècle permet au Territoire National du Chaco d'atteindre le nombre d'habitants requis pour parachever le processus de construction territoriale qu'institutionnalise sa provincialisation en 1952. La tutelle politique du pouvoir central prend alors fin. Cependant, son autonomie précède de quelques années une période de troubles politiques et d'instabilité institutionnelle qui touchent l'Argentine. Elle est remise en question ainsi que les bases démocratiques de sa construction. Les troubles politiques nationaux ne vont pas vraiment s'apaiser jusqu'aux années 1980. Durant cette période, le pacte moderne donne des signes d'entrée en crise, conditionnée par les débuts d'une longue ère de politiques néolibérales qui succède à une période interventionniste de la part de l'Etat. Cette crise est un facteur de déterritorialisation. Nous examinons à la fin de ce chapitre, les facteurs internes et externes d'organisation et de désorganisation d'une filière agricole autour de laquelle se structurent l'espace et les relations socio-économiques dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe.

## **1. Le pacte moderne : modernisation technique et développement agricole**

Les économies régionales sont considérées comme des annexes tropicales et subtropicales de la Pampa humide (Bruniard, 1975). Leurs trajectoires productives restent fortement liées à celle de la Pampa qui, depuis l'indépendance et l'incorporation de l'Argentine au marché mondial, est tournée vers la production de céréales et de viande et constitue la région dominante et centrale du pays. Les économies régionales restent assujetties à ce centre incontesté qui concentre l'essentiel du marché interne national et vers lequel est orientée leur production (dans certains cas vers le marché international). L'ouverture internationale qui accompagne l'avènement du pacte moderne bouleverse les économies régionales en les plaçant face à la concurrence des marchés internationaux. Mais leur dépendance et leur retard par rapport au centre s'accroissent : *« les économies régionales de l'intérieur seront donc conditionnées par des facteurs qui auront moins à voir avec leur développement harmonieux qu'avec le fonctionnement d'un modèle primaire agro-exportateur imposé par les conditions du marché mondial et le triomphe d'une classe qui établit son hégémonie »* (Roze, 2007, p. 30). L'agriculture du Chaco et du nord de Santa Fe s'adapte aux changements des conditions économiques, techniques, institutionnelles et commerciales qui s'imposent avec le nouveau pacte. Mais les effets de ces changements sont différents de ceux perceptibles dans le centre pampéen. En effet, le pacte agraire a bénéficié dans le Chaco à une plus grande diversité de groupes sociaux : des entreprises étrangères, des grands latifundiaires, une bourgeoisie industrielle et, dans les colonies agricoles, à des agriculteurs moyens (pour la majorité des propriétaires dans le cas de la dorsale agricole orientale) qui ont trouvé lors de leur arrivée les conditions d'établissement et de maintien d'une agriculture familiale.

## 1.1. Une idéologie modernisatrice et ses canaux de diffusion en Argentine

### 1.1.1. L'ère du développement

A partir des années 1950, l'idée de développement remplace celle de progrès à l'échelle internationale. Elle fait paradoxalement irruption en 1948 lors du discours d'investiture du président nord-américain Truman qui fait référence au « sous-développement », situation que connaît la majorité des pays du Sud. Les vellétés d'agir sur le sous-développement visent davantage à réduire les risques qu'il fait peser sur la stabilité de l'ordre politique international d'après-guerre, marqué par la décolonisation et la guerre froide, qu'à réduire les inégalités entre les régions du monde. L'ère du développement s'ouvre donc. Elle remplace l'idéologie du progrès associée aux sociétés industrielles et la distinction traditionnelle entre centre et périphérie. Le développement, considéré comme un rattrapage des « écarts de développement » entre pays, cherche aussi à recomposer les alliances internationales. Les pays occidentaux, et notamment les Etats-Unis (l'Europe est en pleine reconstruction) avec leur modèle économique, s'affichent comme un modèle universel vers lequel tendre et pour lequel l'assistance technique apparaît comme un outil privilégié : *«[...] il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées.[...] Pour la première fois de l'histoire, l'humanité détient les connaissances techniques et pratiques susceptibles de soulager la souffrance de ces gens »* (Point IV du discours du président Truman, dans Rist, 1996, p. 130).

C'est ainsi que l'idée de développement est à cette époque indissociablement liée au changement technique et scientifique auquel renvoie la modernisation, puisque c'est en ces termes que les Etats-Unis la présente (Rist, 1996). L'ère du développement inaugure également une nouvelle vision du monde qui dote les relations internationales de nouveaux soubassements politiques, même si, de part et d'autre, le développement et la croissance économiques restent la ligne de mire. Le colonialisme et le néocolonialisme économique (tel que le pratiquait l'Angleterre avec l'Argentine par exemple) laissent la place à la coopération technique et économique entre Etats-Nations, théoriquement égaux en droit, afin de moderniser les appareils de production nationaux et d'ouvrir ou élargir de nouveaux débouchés dans les pays du Sud. Le développement repose sur l'idée d'une interdépendance entre les peuples permise par leur intégration à l'économie mondiale. Cette idéologie est d'autant plus puissante que le « développement », comme solution à la

misère et à la pauvreté et œuvrant en faveur du « bien commun » international, est présenté comme dénué de soubassements politiques en raison de son caractère technique. Les Etats-Unis à l'origine de ce « projet collectif de l'humanité » mettent davantage en avant le « manque » et les écarts que les racines profondes de cette réalité.

L'idéologie d'inspiration modernisatrice visant à développer les capacités entrepreneuriales nationales se diffuse par différentes voies et contribue à faire émerger un champ du développement. Ainsi, le passage au pacte territorial moderne en Argentine est aussi le fait de changements plus globaux et d'un nouvel équilibre international d'après-guerre. Au-delà des événements internationaux (la Guerre de Corée par exemple) qui influencent les marchés et l'économie agro-exportatrice, et notamment l'économie pampéenne, la mise en place d'institutions internationales qui prennent en charge la mise en place de la stratégie de développement influence la transformation des structures agraires et des organisations des économies régionales. En 1958, l'ONU crée le Fond Spécial des Nations Unies pour le Développement économique qui fusionne avec le Programme Elargi d'Assistance Technique créé en 1949 et donne naissance au PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). La Banque Mondiale voit également le jour, comme un complément financier à l'assistance technique proposée (Rist, 1996).

Créée en 1948 sous l'égide du Conseil Economique et Social des Nations Unies, la CEPAL (Commission Economique Pour l'Amérique Latine), qui a son siège à Santiago du Chili, cherche à promouvoir le développement de l'Amérique latine de l'après-guerre, en influençant les politiques économiques nationales. Des travaux de ses économistes, et en particulier de son directeur, l'argentin Raúl Prebisch, ancien directeur de la Banque Central argentine, ou des Brésiliens Cardoso et Furtado, émerge la théorie de la dépendance. Celle-ci, remet en question la théorie ricardienne des avantages comparatifs, elle dénonce et théorise l'échange inégal et la dégradation des termes de l'échange qui résultent du libéralisme économique et du système d'échange international qui, selon ses représentants, maintiennent les pays du Sud dans un rôle d'exportateurs de matières premières et d'importateurs de produits à plus forte valeur ajoutée. Ceci entretient des relations asymétriques de domination et de dépendance entre pôles économiques et Nations. Pour l'Ecole de la dépendance, la racine du problème se trouve dans les inégalités internes. Pour y remédier, elle prône l'intervention de l'Etat, notamment dans la mise en place de politiques d'industrialisation par substitution des importations. Cette stratégie n'est finalement pas novatrice puisqu'elle avait déjà été adoptée dans les années 1940, notamment en Argentine en pleine étape « *desarrollista* » (développementaliste) de l'Etat national. Les « dépendantistes », comme l'on nomme les défenseurs de cette théorie, cherchent à penser le rapport entre développement et sous-développement de manière

globale, dans une perspective historico-structurale, et démontrent que la domination externe est relayée par une domination interne et que les classes (ou alliances de classes) au pouvoir changent en fonction de la structure interne de l'économie (économie d'enclave dominée par le capital étranger ou économie nationale dominée tantôt par les latifundistes et le secteur d'exportation agricole, tantôt par la bourgeoisie industrielle). Cette théorie s'oppose au paradigme<sup>34</sup> dominant de la modernisation fondé sur les « étapes de la croissance économique » de Rostow, qui prône le passage de la tradition à la modernité et que défendent notamment les Etats-Unis, sans prendre en compte la diversité des situations historiques et structurelles des pays. La période est alors marquée par l'opposition de deux paradigmes économiques en termes de développement qui influencent plus ou moins l'action publique en Amérique latine. Cette opposition n'est pas anodine, nous verrons plus précisément dans une seconde partie, les implications de ces deux paradigmes dans la construction intellectuelle des mouvements sociaux, liés en particulier au mouvement tiers-mondiste, et des discours politiques qui caractérisent la période et le champ du développement rural en Argentine.

### *1.1.2. Les instruments nationaux*

A partir du milieu des années 1950, le pacte agraire cède la place au pacte moderne (Albaladejo, 2009) qui marque l'ouverture d'une longue période de modernisation du secteur agricole argentin. Les changements technologiques qui se produisent consacrent la « deuxième révolution agricole » (Barsky et Gelman, 2001) qui touche l'ensemble des grands pays agro-pastoraux (notamment les Etats-Unis) et qui se base sur l'augmentation des rendements et la mécanisation de la production. Cette révolution a été diffusée par différentes voies dans les pays en développement et, en particulier, par le biais de la révolution verte (voir Encadré 2) dans une phase de forte demande internationale de céréales et matières premières d'origine agricole (Barsky et Gelman, 2001).

---

<sup>34</sup> Nous entendons un paradigme comme un « ensemble d'hypothèses, qui pour un temps, fournit à une communauté de chercheurs une série de problèmes types et de solutions qui peuvent être appliquées à des situations différentes » (Rist, 1996, p. 207 reprenant Kuhn (1972), *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 246 p.

## Encadré 2-La révolution verte

La révolution verte est une politique de transformation des agricultures des pays en développement, fondée sur l'intensification et l'utilisation de variétés de céréales et d'oléagineux à hauts rendements. Par extension, le terme « révolution verte » désigne aussi le bond technologique réalisé par le secteur agricole entre 1944, où se met en place cette politique, et 1970, où elle est étendue à de nombreux pays asiatiques, notamment l'Inde, à la suite de progrès scientifiques réalisés durant l'entre-deux guerres. La révolution verte repose sur les avancées techniques permises par la science et l'attitude volontariste des Etats qui soutiennent cette politique. Les variétés améliorées concernent essentiellement les céréales, grâce à la sélection variétale. L'utilisation des engrais minéraux, des produits phytosanitaires, de la mécanisation et de l'irrigation ont également contribué au succès de la révolution verte. Les résultats remarquables furent le développement d'une agriculture capitaliste mécanisée et l'accroissement de la productivité agricole qui a, certes, évité la famine à certains pays asiatiques mais a eu des conséquences sociales et environnementales importantes et ont conduit à une restructuration profonde des agricultures qui l'ont mise en place. La mise au point de ces nouvelles techniques de production s'est faite en étroite relation avec les pays du nord et principalement des fondations étatsuniennes. De fait, la toile de fond de la révolution verte reste des préoccupations géopolitiques liées à la guerre froide. Elle vise par la réduction des problèmes de la faim, à garantir la paix sociale et à éviter le basculement de certains pays dans le camp communiste. La révolution verte a d'abord germé de la coopération entre le Mexique et la fondation Rockefeller en 1943 pour développer la recherche génétique et investir dans les infrastructures. L'objectif du gouvernement mexicain de Camacho est alors de favoriser l'urbanisation et l'industrialisation du pays par le biais de la modernisation et de l'intensification de l'agriculture. Son expérimentation en Inde, second grand bénéficiaire de la révolution verte, s'est faite autour de la coopération entre le gouvernement et la Fondation Ford. Elle a généré au Mexique une forte immigration vers les Etats-Unis. Dans d'autres pays, elle a conduit les populations rurales à l'exode rural, qui, dans de nombreux cas, n'ont pas trouvé d'emploi en ville, faute de développement industriel suffisant absorbées par un développement industriel. Mais elle a aussi permis dans certains cas de développer l'emploi agricole dans des régions qui en étaient dépourvues en raison du caractère familial et traditionnel de l'agriculture.

Si les prémices du développement agricole peuvent être repérées à partir de 1953 (Albaladejo, 2009), c'est à partir de 1955 que le processus de modernisation agricole s'enclenche réellement. Il coïncide avec l'ouverture d'une longue période de politique néolibérale, au terme d'un nouveau soulèvement militaire antipéroniste. En effet, l'autoproclamée « *révolution libertadora* » qui prétend libérer le pays de l'influence et de la politique sociale de Perón, débute en 1955. Les premières initiatives concernant la politique agropastorale mettent fin au contrôle des changes et au contrôle étatique sur la commercialisation des exportations. Elles intègrent ensuite l'Argentine au FMI et affaiblissent les syndicats par l'interdiction du parti péroniste et le contrôle de la CGT, première courroie de transmission du péronisme dans les milieux ouvriers. C'est sous un régime dictatorial qu'est entreprise la modernisation de l'agriculture nationale. Elle vise en particulier la récupération de l'agriculture pampéenne qui a souffert durant les années 1950 d'une absence d'investissement et de transfert technologique, occasionnant un certain

retard par rapport au processus de croissance agricole des Etats-Unis ou d'autres pays neufs comme l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande.

Le pays adopte des recommandations de la CEPAL et de Raúl Prebisch. Pour la CEPAL, le secteur agricole doit être renforcé par le bais de sa modernisation technique afin qu'elle participe, aux côtés des autres secteurs économiques, au grand processus de modernisation nationale. L'INTA (*Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*) est créé en 1956 sous la présidence d'Aramburu, avec pour objectif de combler la brèche technologique qui sépare la Pampa des autres puissances agricoles. L'augmentation des rendements et de la production agricole vise à développer les capacités exportatrices du secteur et à générer de cette manière des devises à l'exportation. Une grande partie de l'effort d'industrialisation du pays est donc supportée le secteur agricole. Au regard des éléments avancés précédemment, il semble que la politique économique nationale navigue entre les préceptes du paradigme de modernisation et celui de la dépendance. Elle débouche néanmoins sur l'amplification de la politique néolibérale sous un gouvernement militaire en 1976. L'INTA se consacre à la diffusion de technologies agricoles disponibles à l'échelle internationale et destinées à une agriculture de climat tempéré. Il conjugue son action avec celle des industries privées de semences et d'intrants chimiques, et favorise la mécanisation et la généralisation de l'usage de semences hybrides, de pesticides et d'herbicides.

Paradoxalement, la volonté de modernisation du secteur, orientée en particulier sur l'agriculture pampéenne, se traduit aussi par la régression du Ministère de l'agriculture au rang de Secrétariat d'Etat dépendant du Ministère de l'Economie sous la présidence de Frondizi (1958-1962). Ses efforts pour inscrire l'Argentine dans un processus démocratique sont rapidement stoppés par un nouveau coup d'Etat. De manière à favoriser l'adoption de nouvelles technologies par les agriculteurs, l'Etat facilite l'accès au crédit et accompagne la modernisation des exploitations en améliorant les infrastructures rurales, en particulier l'électrification, les chemins ruraux (dont l'immense majorité n'est pas asphaltée), l'accès aux gares et les chemins de fer. C'est seulement en 1961 que débutent les travaux d'asphaltage de la route qui mène de Reconquista à Resistencia (voir Photo 10). Le pont qui rejoint Resistencia à Corrientes est enfin tendu entre les deux villes, il favorise les échanges jusqu'alors limités par les capacités des barges qui, depuis le fleuve, assurent le transport entre les deux rives. Le tracteur et la moissonneuse font leur apparition, l'utilisation des chevaux et des bœufs est considérablement réduite, ce qui permet de libérer des terres pour les mettre en culture. Mais ce processus de modernisation se cristallise essentiellement dans la Pampa humide, principale destinataire de l'assistance technique de l'INTA. L'offre technologique se développe dans les années 1960 à travers le travail de diffusion et de vulgarisation des agents de l'INTA dont des agences et des

centres de recherche (*Estación Experimental Agropuecuaria-EEA*) s'implantent dans tout le pays.

Toutefois, Albaladejo met à jour un décalage et une tension forte au sein du processus de modernisation agricole : « *ce n'est pas le processus de modernisation qui est important, c'est la façon dont il a lieu et les distorsions entre modernité et modernisation qui doivent être comprises* » (2009, p. 150). Cette distorsion est généralisée à l'ensemble de la vie sociale et économique. Pour Rapoport (2010), le renforcement du rôle de l'Etat à partir de la politique d'industrialisation par substitution des importations, « *n'avait pas pour intention de réaliser un quelconque changement social ou politique d'envergure. Ainsi, alors que le pays transformait sa structure productive à travers la croissance forcée de son industrie, d'une plus grande participation des travailleurs à la vie nationale, d'une intense urbanisation et des migrations rurales vers les villes, rien de tout cela ne s'est vu accompagné par des politiques sociales, ni par un projet clair d'industrialisation, et l'oligarchie gouvernait selon un mode féodal, à travers une démocratie fictive, des proscriptions politiques et la répression* ». Ceci est d'autant plus vrai dans le Chaco, où des relations paternalistes et clientélistes restent fortes au sein de l'activité agricole et qui, dans une grande mesure, structurent les relations sociales dans les communautés rurales. Nous accorderons une attention accrue à cette distorsion entre modernisation et modernité, tout comme au déséquilibre régional accentué au terme du processus de modernisation agricole, qui sont aux fondements de la pauvreté rurale et d'une intervention publique pour lutter contre elle.

**Photo 10**-Route nationale 11 entre Reconquista et Resistencia (années 1960)



**Source** : archives EEA INTA Reconquista

## 1.2. La modernisation technique dans le Chaco

Les transformations de l'agriculture du Chaco s'inscrivent dans un mouvement plus vaste de modernisation au niveau national mais aussi international. Il se traduit dans le Chaco de façon singulière en raison de son histoire, des structures agraires qui s'y sont imposées et de sa situation à la marge de la Pampa humide. L'organisation socio-spatiale du Chaco étant directement liée à l'activité productive agropastorale, c'est à travers les soubresauts et les aléas de la culture de coton que nous verrons le processus de modernisation agricole et ses conséquences sur les changements socio-spatiaux. En effet, le cycle cotonnier concerne les deux régions qui ont pour épice centre Reconquista dans la province de Santa Fe et San Martín dans celle du Chaco que nous étudierons plus précisément, et pour l'époque contemporaine, dans les parties suivantes. Dans les colonies agricoles de Reconquista et de San Martín, la modernisation de l'agriculture, conjuguée à un mouvement d'ouverture économique, se traduit d'abord par la consolidation du cycle du coton et conduit ensuite à son progressif affaiblissement.

### 1.2.1. *Vers la fin du cycle du coton*

Avec la provincialisation du Territoire National du Chaco en 1951 et l'institutionnalisation de son autonomie politique, de nouveaux instruments politiques et économiques de soutien à la culture du coton, base des relations sociales et économiques dans le Chaco, se mettent en place. Ils ne peuvent cependant pas enrayer la chute des prix, la décapitalisation des producteurs et l'inexorable processus de diversification productive et de concentration foncière qui résultent de la modernisation agricole et de l'ouverture internationale qui l'accompagne. Ce point de fracture dans le cycle cotonnier intervient dans les années 1970.

#### a. Mécanisation et transformation des campagnes

Dans les années 1950, l'arrivée du tracteur et d'un ensemble de nouveaux outils et de nouvelles pratiques comme le recours aux engrais, aux semences hybrides, le contrôle des maladies grâce aux pesticides, permettent d'augmenter dans une grande mesure les

rendements. L'acquisition de ces nouveaux moyens de production est facilitée par l'octroi de crédits à taux bas, d'autant que les bons prix obtenus pour le coton en cette période dopent la transformation des colonies agricoles. Dès 1956, dans les colonies agricoles du nord de Santa Fe et spécialement dans le département General Obligado, nous estimons, au regard des chiffres avancés par Archetti (1988) pour une colonie proche d'Avellaneda et de Reconquista, que 70 % des colons ont remplacé la traction animale par le tracteur. A la mécanisation de l'agriculture s'ajoute l'accompagnement technique de l'INTA qui ouvre une station expérimentale en 1958 à Reconquista. La formation et la vulgarisation auprès des agriculteurs et de leur famille est assurée par l'INTA qui articule son intervention avec d'autres organisations (comme par exemple la coopérative d'Avellaneda, centre névralgique de l'agriculture à Reconquista). Le processus de transformation technique qui touche le monde rural et agricole – il sera approfondi dans la seconde partie – bouleverse littéralement les conditions de vie et de travail ainsi que les relations sociales : « [grâce à la mécanisation des années 1950], *la grande capacité de travail, l'incorporation des parcelles de pâturages à la culture, les hauts niveaux de production, appuyés par les formidables caractéristiques du coton, culture sûre et rentable, qui le convertissent en pilier fondamental de l'économie régionale, introduisent des améliorations notables des conditions de vie, non seulement dans le milieu rural, mais aussi pour le reste de la population. L'activité industrielle et commerciale croît de façon vertigineuse, demande beaucoup de main-d'œuvre et de services. Par conséquent, dans les espaces ruraux, des maisons nouvelles et confortables se construisent, le véhicule motorisé se généralise, mais aussi, le réfrigérateur, la cuisinière à gaz, l'éclairage au gaz de kérosène ou en bouteille de gaz, des chemins sont tracés et le réseau routier s'améliore de façon générale. Les voitures modernes et les bons chemins raccourcissent les distances, tout est désormais accessible, les réunions sociales et récréatives s'intensifient. A la fin de cette décennie, un minuscule élément électronique qui révolutionnera les moyens de communications sociaux apparaît : le transistor* » (mémoires d'un agriculteur d'Avellaneda, 1995, non publié).

En 1971, la première étape d'électrification de la colonie agricole d'Avellaneda est achevée, bien que des agriculteurs s'opposent à l'électrification dans les campagnes. L'électricité apparaît comme le meilleur moyen de réduire les écarts profonds qui séparent les conditions de vie entre la ville et la campagne (et qui sont encore plus évidents aujourd'hui) : « *la campagne qui, par ailleurs, méritait de l'avoir, a commencé à rêver à l'électricité, puisque le seul fait de vivre à la campagne supposait de se priver du confort et des commodités dont jouissaient ceux de la ville – la différence était marquée par l'électricité* » (mémoires d'un agriculteur d'Avellaneda, 1995, non publié). C'est par l'intermédiaire d'une coopérative de services que les populations rurales de la colonie Avellaneda gèrent collectivement le réseau électrique dans la colonie.

Le changement technologique a aussi un impact social sur l'organisation familiale du travail sur l'exploitation : les activités de transformation pour la consommation familiale et pour l'échange entre voisins sont délaissées, de même que les basses cours et les potagers : « *le raisonnement était simple : les revenus d'un demi hectare de coton suffisaient pour acheter tout le nécessaire pour l'année, sans la nécessité de consacrer du temps à ces tâches* » (mémoires d'un agriculteur d'Avellaneda, 1995). Les clôtures sont supprimées, les derniers tronçons de forêts coupés, ces rugosités de l'espace qui peuvent freiner la progression des surfaces sont effacées : il n'y plus de parcelles qui ne soit pas incorporées à l'agriculture.

De 1956 à 1965, le mouvement de modernisation agricole, autrement dit d'incorporation de technologies nouvelles au travail agricole et d'amélioration des conditions de vie rurales, accentue la fracture existante entre les différentes strates productives. En effet, toutes les exploitations ne peuvent recourir aux crédits officiels pour les raisons déjà mentionnées de précarité de la tenure de la terre et de pauvreté. En outre, même si, en période de prix élevés, il suffit de cultiver environ 30 ha de coton pour vivre décemment à la campagne, plus de 84 % des exploitations du Chaco cultivent moins de 25 ha (Bruniard, 1975) et n'entreprennent pas les investissements nécessaires à la modernisation de leur exploitation.

#### b. Crise et déclin de la production de coton

Au début des années 1960, la production de coton est soumise à de fortes fluctuations des prix qui annoncent l'amorce de son déclin sur tout le territoire national, avec des conséquences socio-économiques majeures, notamment dans la province du Chaco, sa principale région de production. Ce déclin est en partie lié à l'apparition de la fibre synthétique qui vient concurrencer la fibre naturelle sur le marché international alors que la suppression de la *Junta Nacional de Algodón* ne garantit plus de prix stables aux producteurs.

Malgré la baisse des prix, le niveau de la production se maintient dans un premier temps. L'industrie nationale, dont la capacité de transformation se limite à 100 000 tonnes de fibres par an, ne peut absorber l'ensemble de la production, et les excédents se positionnent difficilement sur le marché international. En l'absence de réaction de la part des producteurs, la chute des prix se poursuit, stimulée par l'excédent de l'offre. Le coton devient chaque fois moins rentable. Alors que les revenus par hectare étaient 4,5 fois

supérieurs à ceux obtenus avec d'autres productions dans les années 1920, ils ne sont plus que de 3 fois supérieurs dans les années 1960.

La crise des prix du coton met en péril la continuité de l'activité des producteurs petits et moyens dont les revenus ne leur permettent plus de vivre ou d'investir pour la campagne suivante. Quant aux autres productions, elles nécessiteraient d'augmenter les surfaces cultivées pour atteindre les mêmes revenus que ceux générés par le coton dans les bonnes périodes.

Une partie de la solution à cette crise des prix du coton réside dans l'augmentation des surfaces cultivées en procédant à l'achat ou à la location des terres. Le gouvernement du Chaco réagit en remettant des titres de propriété à travers l'organisme chargé de la gestion de la terre publique l'*Instituto de Colonización*<sup>35</sup>. Il promeut également l'octroi de crédits aux producteurs et appuie les coopératives de commercialisation. La politique de titularisation de la propriété est cependant insuffisante. Au mieux, elle sert au mieux aux producteurs à accéder au crédit, ou à vendre leurs terres, pour ceux qui ne peuvent pas se maintenir, ce qui constitue alors une première étape dans le processus de concentration de la terre dans le Chaco. Les colonies agricoles de Santa Fe connaissent également ce phénomène de mouvement d'achat et de concentration de la terre, dont la nécessité provient du développement des capacités techniques et de l'augmentation des rendements.

La période qui court de 1966 jusqu'au milieu des années 1970 représente celle des plus forts mouvements d'achats de terres au nord de Santa Fe. La recherche de terres et les investissements réalisés ces années-là témoignent de la transformation des pratiques agricoles des colons du nord de Santa Fe. Ceux qu'Archetti (1988) prétendait n'être « ni paysans, ni capitalistes », car ils généraient du capital en commercialisant leur production, mais privilégient une logique de reproduction de la cellule familiale sur la logique capitaliste, accumulent désormais du capital dans les colonies. Nombreux sont ceux qui tentent leur chance dans les *bajos submeridionales*\* (voir Carte 6) où ils achètent ou louent de la terre pour la mettre en production.

Toutes les strates productives et sociales n'ont pas les mêmes capacités de réaction face à la crise du coton. Les alternatives proposées sont par conséquent diverses selon les catégories concernées. Ces dernières se divisent essentiellement en trois : l'entreprise capitaliste, la petite entreprise familiale et les petites exploitations familiales. L'exploitation familiale, dans laquelle sont inclus les minifundistes, relève d'une économie paysanne, utilise une main-d'œuvre essentiellement familiale bien que ses membres

---

<sup>35</sup> L'*Instituto de Colonización* de la province du Chaco créé en 1972, succède à la *Dirección de tierra*. Il est chargé de la gestion des terres publiques.

doivent parfois vendre leur force de travail, c'est pourquoi ils sont considérés comme semi-prolétariés : « *une grande partie de ces exploitations possède un double caractère : celui d'absorber de la main-d'œuvre, et celle de la générer alternativement, circonstance qui, à première vue, pourrait apparaître contradictoire. Cependant, il faut se rappeler que la petite production constitue une réserve de main-d'œuvre : quand elle ne parvient pas à reproduire les conditions minimales de subsistance, le producteur ou quelque membre de la famille se voit forcé à chercher un emploi salarié en dehors de l'exploitation. Cependant, le caractère saisonnier de la culture rend nécessaire qu'à certaines occasions le producteur contracte de la main-d'œuvre salariée, pour compléter l'apport du travail familial* » (Flood, 1972, dans Roze, 2007, p. 51). L'entreprise familiale correspond à la catégorie qu'Archetti et Stölen qualifient de « *farmers* ». Ce sont des propriétaires qui dépassent les 85 ha, ils sont majoritaires dans les colonies agricoles du nord de Santa Fe, alors que les petits producteurs sont numériquement plus nombreux dans la province du Chaco (Roze, 2007). Trois situations existent : ces strates perdurent sur le marché en intensifiant leur travail, soit elles sont poussées à l'émigration suite à un fort endettement, soit elles étendent leur exploitation au détriment des catégories de producteurs qui n'ont pu se maintenir.

### c. Les implications de la diversification productive dans les colonies agricoles

Le pic de production de coton est atteint lors de la campagne 1957-1958 avec 732 000 ha cultivés et 550 000 tonnes de fibres et de graines récoltées. Dès lors, la rétraction du marché national du coton a pour conséquence une baisse constante des surfaces semées au profit de l'introduction ou de l'extension d'autres cultures qui n'ont jamais vraiment totalement disparues au nord de la province de Santa Fe. Le processus de diversification se traduit différemment selon les régions de la plaine *chaqueña*, en fonction des conditions climatiques et naturelles, des conditions agronomiques des cultures incorporées, des structures foncières et des régimes de tenure de la terre. Il s'agit essentiellement du tournesol, du maïs, du sorgho et du blé, alors que les premières cultures de soja apparaissent au nord de Santa Fe. A défaut de prix suffisamment rémunérateurs pour le coton, ces cultures sont celles qui s'adaptent le mieux à la région et, surtout, présentent le grand avantage de bénéficier de prix garantis par l'Etat national, qu'elles soient destinées au marché international ou aux industries agro-alimentaires nationales (Bruniard, 1975). Par ailleurs, ces cultures de climat tempéré bénéficient d'une attention particulière de la part de l'INTA, dont les travaux de recherche et l'assistance aux

productions pampéennes sont les plus soutenues. Entre la campagne de 1969 et celle de 1971, la production de coton tombe à 429 000 ha cultivés et 36 9500 tonnes produites. Élément révélateur dans le Chaco : lors de la campagne 1975-1976, la superficie semée en tournesol dépasse celle du coton : 246 000 ha sont consacrés au tournesol, contre 238 000 ha au coton.

Toutefois, à l'instar du processus de mécanisation et de modernisation des exploitations, la diversification des cultures est un facteur et un révélateur de la fracture technique et productive entre les producteurs, dans la mesure où seuls ceux qui disposent de surfaces suffisantes et des capacités financières et techniques peuvent l'entreprendre. En effet, si l'on considère que la rentabilité d'un ha de coton équivaut à trois fois celle d'une autre culture, alors les producteurs qui vivaient de l'exploitation de 20 ha de coton doivent désormais en posséder 60 ha pour que sa substitution soit économiquement possible (Bruniard, 1975). Pour ces raisons, c'est dans la plaine centrale *chaqueña* et la dorsale nord-ouest de Santa Fe où les conditions de l'adoption des cultures pampéennes sont les plus propices que ce processus est dominant.

La restructuration des exploitations agricoles conduit alors à un lent processus de désagrégation de la cohésion économique sociale de la région qui reposait sur la production de coton. Les plus petits producteurs, fragilisés par les fluctuations du prix du coton, mais qui choisissent de maintenir leur activité au détriment de leurs revenus, sont désavantagés par les nouvelles conditions de production et de commercialisation et sont dans l'incapacité d'entreprendre les restructurations auxquelles procèdent les plus grands producteurs. Ceux qui décident de vendre leur exploitation et de migrer en ville favorisent la concentration foncière, tout en générant une pénurie de main-d'œuvre qui fait déjà défaut et qui est pourtant indispensable au système cotonnier. La participation des coopératives dans la commercialisation du coton diminue drastiquement. De fait, leurs membres, essentiellement issus de la strate des producteurs moyens ou de la petite entreprise familiale, se tournent désormais vers d'autres types de productions. La fermeture des *desmotadoras*\* et usines de fabrication d'huile ne tarde pas à s'accélérer, libérant plus de 1600 ouvriers entre 1960 et 1969.

Ce phénomène, qui s'ajoute à la fermeture des dernières usines de La Forestal, conduisent la province du Chaco et le nord de celle de Santa Fe, qui ont pourtant connu un extraordinaire mouvement migratoire corrélatif de l'intensification de la production de coton à partir des années 1920, à devenir une zone d'émigration : la seule province du Chaco perd 180 000 habitants à la fin du cycle cotonnier (pour une population totale d'environ 650 000 habitants) (Bruniard, 1975). Les populations rejoignent les grands centres urbains de la Pampa humide, notamment la capitale fédérale Buenos Aires ou Santa

Fe, ainsi que Resistencia. Entre 1947 et 1971, les espaces ruraux de l'ensemble de la région *chaqueña* perdent 90 000 habitants.

**Tableau 2-**Part de la population urbaine et rurale dans le Chaco et au nord de Santa Fe entre 1960 et 1970

Provinces	Départements	1960		1970	
		Population urbaine	Population rurale	Population urbaine	Population rurale
Chaco		46,4	53,6	51,2	48,8
Santa Fe	General Obligado	53,5	46,5	52,8	47,2
	9 de Julio	32,5	67,5	35,4	64,6
	Vera	51,8	48,2	50,6	49,4

Source : élaboration propre, d'après Bruniard, 1975

A partir des années 1960, pour la première fois, la population rurale commence à être minoritaire<sup>36</sup> par rapport à la population urbaine (Tableau 2 et Graphique 6). Le déclin de la population rurale n'est certes pas propre au Chaco et encore moins à l'Argentine, puisque les pays occidentaux qui entreprennent un processus de modernisation de leur agriculture connaissent à cette même époque un fort processus d'exode rural qui en est le corollaire. La population rurale nationale ne représente plus que 20 % de la population totale en 1970, et seul le Nord-Est du pays, dont le Chaco, possède encore une population rurale supérieure à la population urbaine. Le déclin de la population rurale est le début d'un exode qui ne va jamais ralentir ou se renverser, contrairement à ce qu'observent, depuis une vingtaine d'années, certaines régions européennes<sup>37</sup>. Le phénomène d'urbanisation de la population argentine et l'aspect déséquilibré et dilaté du territoire argentin s'accroissent sans qu'aucune réponse ne soit jamais trouvée à ce phénomène. L'exode rural n'est pas seulement concomitant de la baisse du nombre d'agriculteurs. Il est également le résultat des conditions de vie et de confort qui contrastent fortement avec celles des villes. De fait, et cela est encore valable dans la période contemporaine, les espaces ruraux du Chaco sont majoritairement dépourvus d'accès à l'électricité, et pour certains, d'eau courante. Les améliorations technologiques des années 1960 et 1970 concernent essentiellement les villes, ce qui contribue à creuser encore davantage le fossé social et culturel avec la campagne. Les enfants de colons accèdent désormais à l'école secondaire et à l'université, ce qui implique des déplacements quotidiens en ville rendus difficiles par les chemins de terre ruraux souvent en mauvais état et impraticables lors des épisodes pluvieux. Petit à petit, c'est une partie de la famille qui migre en ville : la femme et les enfants d'abord,

<sup>36</sup> En Argentine, la population rurale est définie comme la population qui vit de manière dispersée ou de façon regroupée dans des petites villes ou des villages de moins de 2000 habitants.

<sup>37</sup> Près de 90 % de la population argentine réside en ville en 2001, et près de la moitié de la population vit dans la province de Buenos Aires.

rejoins ensuite par le mari, qui, procédant à l'achat de nouvelles terres dans d'autres colonies, la *cuña boscosa*\* ou les *bajos submeridionales*\*, est plus mobile. Les réseaux sociaux tissés à cette époque dans les espaces ruraux, qu'ils soient de type religieux, technique, syndical ou politique, ainsi que les relations de voisinages commencent à se distendre et à s'amoinrir jusqu'à générer, les décennies suivantes, un véritable cercle vicieux de la migration urbaine, de la désocialisation et de la dévitalisation rurale.

Une autre conséquence de la modernisation agricole et de la diversification productive est l'apparition des premiers signes de dégradation et de baisse de la fertilité des sols observés par les producteurs eux-mêmes et les ingénieurs de l'INTA (Archetti, 1988). Ces phénomènes sont autant attribués aux années de monoculture cotonnière successives qu'aux pratiques agricoles intensives de la révolution verte sur des sols qui ne possèdent pas la même fertilité que ceux de la Pampa humide. En effet, une mauvaise utilisation du tracteur, l'intensification des cultures et le développement nocif de l'écobuage (Bruniard, 1975) rendent rapidement compte de la fragilité du milieu naturel et des sols *chaqueños*, que les agriculteurs ont feint d'ignorer. Les cultures et le modèle productif qui dominent dans la Pampa sont pourtant progressivement diffusés et adoptés dans le Chaco, processus désigné par le terme consacré de « pampéanisation ».

### *1.2.2. Organisations syndicales : les bases d'une cohésion sociale et professionnelle*

Selon Bruniard (1975, p. 90) : « *le processus forestier-cotonnier a engendré une structure régionale agroindustrielle sans le degré de cohésion suffisant pour maintenir son propre développement à l'intérieur du schéma économique national* ». La désorganisation des structures sociales et agricoles qui survient avec la crise du coton en témoigne. Le niveau de cohésion interne à la région, dont il est ici question, peut être compris comme le degré de densité communicationnelle, celle-ci renvoyant à un processus de « mise en commun » (Laborit, 1974). Cette mise en commun implique la mise en jeu de diverses interprétations de la réalité, résultant d'une véritable négociation sociale dans laquelle entrent des intérêts pragmatiques et des valeurs symboliques (Santos, 1997). Durant le pacte agraire, c'est autour des différentes activités liées au coton (production, transformation, commercialisation) que se réalise ce processus de mise en commun. Il concerne toutes les couches sociales et productives de la région. Les coopératives ont joué un rôle clef dans ce processus, en participant à la fois à l'organisation de la filière et à la socialisation des agriculteurs. Or, le pacte agricole rompt cette organisation. Les plus petits

producteurs sont exclus de la filière. Seuls les producteurs familiaux capitalisés peuvent continuer de participer à travers les organisations qu'ils ont construites et qui les représentent, et qui les dotent d'une certaine capacité de réaction aux changements extérieurs. A l'aiguillage de la crise sectorielle qui touche la production de coton et de la crise politique qui s'étend à l'ensemble du pays, les agriculteurs des colonies des régions cotonnières répondent par la formation de mouvements sociaux et corporatistes dont l'action va se radicaliser. Les agriculteurs tentent d'enrayer la crise économique en négociant le virage des changements structurels qui touchent l'agriculture et la filière du coton en particulier et cherchent ainsi à préserver un niveau de cohésion sociale régionale.

L'émergence d'un mouvement corporatiste de défense de la production et du producteur propre à la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe, qui ne peut être dissociée de son action sociale, a pour toile de fond la crise cotonnière et la politique économique nationale auxquelles sont sensibles les agriculteurs familiaux, petits et moyens. Les principales formes d'organisation sociale et syndicale rurales sont d'abord professionnelles et ont pour objectif de réclamer des prix garantis dans le cadre de relations conflictuelles avec les industries et les filatures qui contrôlent la filière. Les coopératives agricoles constituent une des réponses apportées à la question des revenus des producteurs et de leur pouvoir de négociation. En revanche, l'organisation de la vie rurale et de la famille agricole dans les colonies souvent isolées se construit aussi autour d'un mouvement agricole qui ne se limite pas à la dimension productive et professionnelle, et qui pallie la faible présence de l'Etat dans les colonies (bien qu'il soit présent à travers l'école lorsque la colonie en compte une et que l'INTA va pénétrer l'organisation familiale pour tenter de transformer les rationalités paysannes ou traditionnelles en rationalités modernisatrices). Ainsi, les organisations rurales et agricoles jouent un rôle aussi bien au niveau des négociations sectorielles, de la structuration professionnelle, que de l'organisation de la vie communautaire et familiale.

La première échelle d'organisation des producteurs est d'abord locale, c'est l'échelle de la colonie ou de la paroisse (les mouvements ruraux et agricoles sont alors d'inspiration chrétienne et sont portés par des prêtres), celle à laquelle s'organise la « vie communautaire », en lien étroit avec le centre urbain le plus proche, où se trouvent la coopérative et les commerces, et qui draine les populations rurales. Santos remarque qu'il existe une forte solidarité entre ce centre polarisant (ou drainant) et leur région (les espaces ruraux qui en dépendent). Cette solidarité fait que ces petites régions constituent un cadre approprié pour entreprendre une action collective et que la conscience de collectivité qui existe à cette échelle de division de l'espace fournit un cadre adéquat pour la convertir en réalité opératoire (Santos, 1966, dans Bruniard, 1975).

A partir de revendications sectorielles et corporatives et des forces qui se mobilisent au niveau des colonies, commence à se structurer une force sociale dans le Chaco, également représentative de ce qui se passe au nord de Santa Fe. Elle est désignée par le terme de « front social agraire » (Roze, 2007) qui joue un rôle important dans la construction d'une identité et d'une territorialité propre aux agriculteurs familiaux. Les prémices de ce mouvement de protestation agricole de niveau provincial, parti des colonies et des coopératives et qu'intègrent les colons du nord de Santa Fe, sont aussi liées au contexte politique et économique national. Depuis 1966, l'Argentine est gouvernée par un régime militaire dont les gouvernements provinciaux sont les relais, ce qui a donc rapidement mis fin au processus de construction politique de la province du Chaco. La période est marquée au niveau national par une forte protestation sociale qui trouve ses racines aussi bien dans la politique économique et sociale du gouvernement que dans l'interdiction du parti péroniste et des mouvements syndicaux et sociaux qui en sont la colonne vertébrale.

La protestation sociale prend une expression particulière dans le Chaco, puisque les revendications agricoles et rurales occupent une place importante. Elle termine de se consolider à l'aune de la crise du coton. Elle se matérialise autour de différentes manifestations et rencontres de producteurs du nord de Santa Fe et du Chaco qui souhaitent faire comprendre au gouvernement militaire leurs difficultés qui sont en partie liées à sa politique économique : hausse des impôts, entrave aux exportations, prix prohibitifs des fournitures agricoles, augmentation des importations de coton, etc. Les manifestations et autres regroupements de protestation en faveur du secteur se multiplient dans le Chaco et, au tout début des années 1970, donnent lieu au regroupement de la plupart des forces sectorielles qui parlent d'une seule voix aux différents gouvernements, même si les lignes politiques et intérêts économiques sont dans certains cas divergents : *Federación Agraria Argentina (FAA)*, *Federación Argentina de Cooperativas Agrícolas (FACA)*, *Federación Económica del Chaco*, *Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras Limitadas (UCAL)*, *Sociedad Rural del Chaco (SRA)*, *Asociación de los productores Forestales*, l'Eglise à travers le *Movimiento rural de Acción Católica* et le *Movimiento Juvenil Cooperativista* de UCAL, la *Confederación General Económica*<sup>38</sup>. Ces entités sont les principales représentantes de l'économie régionale.

---

<sup>38</sup> La FAA est l'organisation syndicale agricole qui compte le plus grand nombre d'adhérents en Argentine. Elle a pour base sociale les producteurs petits et moyens de la Pampa humide. Le nombre d'affiliés est réduit dans certaines régions notamment le Chaco, mais son poids national lui permet d'avoir une couverture locale et un pouvoir de rassemblement fort. La FACA est une coopérative de second degré, excroissance de la FAA. UCAL est une coopérative de second degré qui représente les coopératives *chaqueñas*. Elle participe au processus de commercialisation et d'industrialisation. Elle a appuyé la création d'une compagnie d'assurance et del *Banco de la Provincia del Chaco*.

La *Sociedad Rural* (SRA) regroupe les éleveurs bovins du Chaco.

La *Asociación de Productores Forestales* représente les exploitants forestiers de la province.

Le *Movimiento rural de Acción Católica* est une branche politique de l'Eglise qui a développé son action évangélique parmi les producteurs agricoles et paysans du nord-est argentin. Engagés dans les mouvements

En 1971, les organisations de producteurs convoquent le premier « *Cabildo Abierto del Agro Chaqueño* » qui, sous forme d'assemblée, ouvre le débat sur les problèmes du secteur agricole aux organismes représentatifs du milieu rural. Les thèmes proposés démontrent la volonté des agriculteurs, organisés autour du *Movimiento Rural*, de s'imposer comme une force de négociation et d'action régionale, en s'opposant notamment à des projets gouvernementaux servant des acteurs ou des intérêts extérieurs. Ils s'opposent, par exemple, à un plan de vente de terres fiscales à des capitaux étrangers pour installer un complexe agricole d'un million d'hectares entre Chaco et Formosa. Leurs formes et types de revendications démontrent leur volonté de peser comme organisation sectorielle mais aussi de participer au processus de modernisation en tant que citoyens et d'être davantage acteurs des conditions de sa mise en place. Les autres principaux problèmes ont trait à la commercialisation de la production, aux prix garantis, aux crédits accordés et à l'accès au foncier. La terre apparaît alors comme une ressource dont la gestion et la distribution sont des enjeux de pouvoir. Dans le Chaco, il existe encore de nombreuses terres fiscales dont la vocation sociale est inscrite dans la constitution provinciale (Encadré 7).

De ces rencontres naissent les *Ligas Agrarias*, une branche corporatiste et activiste du *Movimiento Rural de Acción católica*. L'émergence de cette organisation syndicale bien représentée dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe témoigne du caractère singulier de la région (nous approfondirons son histoire et son importance dans la deuxième partie). Les producteurs ne se reconnaissent pas dans les organisations syndicales comme la SRA et la FAA dont les revendications et les logiques sont étroitement liées aux conditions de vie et de production dans la Pampa humide. De fait, la Sociedad Rural Argentina est associée à l'aristocratie terrienne pampéenne, dénommée l'« *oligarquía vacuna* » (l'oligarchie bovine), donc aux propriétaires latifundiaires. Quant à la FAA, bien qu'elle soit née à la suite de la première révolte de petits et moyens producteurs, connue comme le « *Grito de Alcorta* » en 1912, et qu'elle ait marquée l'irruption des agriculteurs familiaux (les *chacareros*) dans la vie politique nationale, les *Ligas Agrarias* ne se reconnaissent pas dans les intérêts qu'elle affiche. Les *Ligas Agrarias* s'en démarquent notamment par leur modèle d'organisation en noyaux locaux ; en effet, les premiers lieux de discussion sont les colonies. De ces noyaux locaux, elles s'organisent ensuite à une échelle provinciale.

---

tiers-mondistes, ils ont radicalisé leurs conceptions. La « la lutte pour la justice » les a amenés à s'aligner sur le peuple et à se convertir en cadres politiques de la protestation sociale (Roze, 2007, p. 91).

*Las Juventudes Cooperativistas* de UCAL regroupent les enfants de producteurs.

La *Federación Económica del Chaco* représente les industriels et commerçants de la province.

La *Confederación General Económica* est une corporation syndicale de dirigeants d'entreprises industrielles et commerciales.

Les *Ligas Agrarias* se joignent, dans un premier temps, au mouvement coopératif, auquel participent ses membres et dont elles sont complémentaires dans la défense du secteur. Elles s'en démarquent par la suite en se radicalisant politiquement. Elles sont intégrées par des petits producteurs capitalisés et par des producteurs moyens. Les petits paysans semi-prolétarisés et les ouvriers agricoles intègrent peu le mouvement (Roze, 2007), ce qui témoigne de la fracture socio-spatiale qui s'est constituée très tôt dans le Chaco et qui s'accroît avec le passage au pacte moderne dont vont être exclus les producteurs les plus petits. Les membres des *Ligas Agrarias* cherchent toutefois à orienter le processus de modernisation en leur faveur et en fonction de leurs valeurs. Sans aller plus loin dans la description des *Ligas Agrarias* que nous détaillerons dans la deuxième partie, nous ajouterons seulement qu'elles se donnent comme objectif d'« *assurer la prise de conscience permanente de tous les affiliés des différents problèmes qui touchent le développement intégral de la famille paysanne, en termes économique, social et éducatif* » (Actes de fondation des *Ligas Agrarias*, dans Roze, 2007, p. 65). Les agriculteurs pensent alors l'organisation comme un « *instrument de contrôle et de défense des intérêts économiques et sociaux des agriculteurs, principalement du secteur le plus nécessaire* ». L'un des moyens pour y parvenir sera de mettre en pratique le principe : « *un paysan informé en vaut deux* » (Roze, 2007). Ainsi, l'information est de plus en plus générée et diffusée régionalement et localement entre les agriculteurs et, surtout, elle est maîtrisée et médiatisée à travers les mouvements ruraux et agricoles.

Les organisations agricoles parviennent à constituer une force politique régionale. Leurs réclamations auprès du gouvernement provincial, comme national, portent en premier lieu sur des prix minimums garantis pour le coton et l'accès au crédit. En deuxième lieu, elles concernent un changement plus général et structurel : l'interdiction de l'importation de fibres de coton ainsi que des produits textiles manufacturés, l'expropriation des grands latifundia\*, celui de Bunge y Born entre autres, et des politiques en faveur de la décentralisation industrielle. En troisième lieu, les revendications normatives portent davantage sur les politiques publiques et les institutions de l'Etat liées au secteur agricole. Elles réclament en particulier la création d'instruments publics de régulation de la production, d'instruments en faveur de la commercialisation et de l'exportation, une loi sur le coton, un fond national pour le coton qui serait en partie contrôlé par les producteurs et l'instauration d'un régime foncier spécial afin d'empêcher l'accaparement de terres en grandes quantités. Les producteurs souhaitent en effet exercer un contrôle sur l'*Instituto de Colonización* (de la province du Chaco). Dans le cas de Santa Fe, la question foncière relève d'autres problématiques, comme nous l'avons déjà mentionné. Si la question de la terre est davantage posée aux pouvoirs publics provinciaux, la question de la régulation de la production est davantage posée au niveau national et au Secrétariat de l'agriculture. Le pouvoir de négociation des producteurs du nord de Santa Fe avec les pouvoirs publics

provinciaux est plus faible que pour leurs voisins du Chaco. Leur production, et notamment celle du coton, est marginale au regard du sud de la province qui appartient au système pampéen. Pour ces raisons, les producteurs de coton de Santa Fe et du Chaco participent conjointement au mouvement de revendication envers les pouvoirs publics nationaux. Les différentes formes d'action du « front social agraire », grèves agricoles, manifestations, blocage de routes, conduisent de façon ponctuelle à l'obtention de prix supérieurs en 1971, 1972, et 1973 à ceux obtenus lors des campagnes antérieures, grâce notamment à l'obtention de la suspension des importations de coton par le gouvernement national.

Les *Ligas Agrarias* se mobilisent ensuite à l'échelle de la région NEA (*Nordeste Argentino*-Nord-Est argentin) qui comprend les provinces de Chaco, Formosa, Corrientes et Misiones et les trois départements du nord de la province de Santa Fe (où les *Ligas Agrarias* sont représentées). La région NEA est à l'origine une entité abstraite, mais non dénuée pour autant de fondements comme en témoigne la référence à cette échelle spatiale. A l'origine de la référence à la région NEA, se trouvent la création en 1966 du *Systema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo* (Système National de Planification et d'Action pour le Développement) qui a pour objectif de planifier le développement « intégral et harmonieux du pays » (Bruniard, 1969) à une époque où la « planification régionale » fait partie des préconisations d'intervention nationale accompagnant l'idée de développement à l'échelle internationale. Ces nouvelles unités régionales de référence cherchent à promouvoir le développement de grandes unités régionales et à répondre à leur asymétrie à l'échelle nationale, phénomène sur lequel veut agir Raúl Prebisch à travers la CEPAL. En France, l'outil de planification régionale prend une consistance politico-administrative en devenant une nouvelle échelle de gouvernement en 1982. En Argentine, ces régions du développement restent des entités abstraites et artificielles, basées sur des critères géographiques et socio-économiques d'homogénéité et de similarité. Des objectifs de développement leurs sont associés en fonction de leurs indicateurs de développement, mais aucun instrument d'intervention ne sera jamais véritablement envisagé à la hauteur du déséquilibre national.

Pour autant, si la région NEA peut difficilement être reconnue pour des critères d'homogénéité ou de fonctionnalité, elle n'est pas une abstraction dénuée de sens. C'est ce que révèle notamment le rattachement symbolique et identitaire du nord de Santa Fe à la région NEA. Aussi la référence à cette grande région dénote un sentiment d'appartenance commune, qui se confirme à plus long terme, et une construction identitaire, à partir desquels il sera possible de porter des revendications d'ordre productif (les économies régionales en crise) et social (conditions de vie).

Les troubles politiques et sociaux qui touchent tout le pays conduisent en 1973 à l'organisation d'élections démocratiques qui visent à enrayer la progression des mouvements de protestation sociale. Ces élections conduisent au retour de Perón, alors en exil, puis à son élection. Mais le retour à la démocratie est bref. En 1976, le régime militaire de Videla et l'action répressive qui accompagne son « *Proceso de Reconstrucción Nacional* » (Processus de reconstruction nationale) stoppent la constitution des *Ligas Agrarias* comme force politique régionale et conduisent à leur élimination. L'accélération des conditions de mise en place du pacte moderne productiviste chamboule à nouveau les organisations socio-spatiales et les transformations du campo *chaqueño* vont dès lors s'accroître.

## **2. Le pacte productiviste agro-exportateur : vers la crise du pacte moderne et la déterritorialisation du Chaco**

C'est dans un contexte de troubles politiques internes qui s'apparentent à une guerre civile entre les mouvements de contestation politique et sociale et le régime militaire répressif, que se ferment les « trois cycles *chaqueños* ». Pour Guido Miranda, l'historien du Chaco, ces trois cycles décrivent successivement la période de la colonisation, le cycle forestier et le cycle cotonnier qui ont « produit » le Chaco (Figure 1). Désormais, si leur référence reste omniprésente pour comprendre la situation actuelle et pour évoquer un passé, pas si lointain, que certains regrettent malgré la violence qui le caractérise, ils ne sont plus le moteur des transformations à l'œuvre. Le pacte productiviste agro-exportateur qui se consolide traduit l'entrée en crise du pacte territorial moderne. Une nouvelle période s'ouvre et, avec elle, un nouveau moteur de réorganisation territoriale sur la base d'un nouveau régime d'accumulation agro-exportateur dans lequel le capital financier international et la technique occupent une position privilégiée.

## **2.1. Libéralisation de l'économie *chaqueña* et « pampéanisation » de son agriculture**

L'arrivée au pouvoir d'un régime militaire autoritaire en 1976 amorce un changement radical de la régulation économique et politique nationale. Albaladejo (2009) fait débiter le processus de libéralisation économique en 1955, mais il prend véritablement toute sa mesure sous ce régime politique, qui bénéficie aux pratiques spéculatives. Ceci se traduit dans le Chaco par la libéralisation de son économie, la transformation des structures productives et, finalement, par la « pampéanisation » de son agriculture.

### *2.1.1. La transformation des structures productives*

A partir des années 1976, la nature des relations entre l'Etat et le territoire se transforme. Cette évolution est perceptible dans le slogan des militaires « rétrécir l'Etat, c'est agrandir la Nation » (Rapoport, 2010). L'ouverture du marché national du coton et la dérégulation du marché intérieur, qui constituaient finalement la garantie de la permanence de cette culture en Argentine, conduisent à la confrontation du coton produit en Argentine aux exigences du marché international. Au niveau politique, la répression policière et la lutte contre les fractions armées opposées au régime et, de manière générale aux supposés opposants politiques, stoppent brutalement la constitution d'un front social agraire mené par les *Ligas Agrarias*. C'est l'échec des formes d'action collective dans le Chaco en raison des troubles politiques internes. Les conditions de la poursuite de la modernisation de l'agriculture nationale et régionale ne sont d'ores et déjà plus négociées avec les forces sociales et sectorielles locales. Une fois installées, elles mènent à la déterritorialisation du Chaco et du nord de Santa Fe, qui se manifeste par l'exode rural, la concentration foncière, la diversification productive et l'élimination des producteurs les plus fragiles.

Les gouvernements provinciaux, en tant que relais du régime militaire national, entreprennent un mouvement de modernisation et de transformation des structures productives. En effet, la politique économique entreprise au niveau national vise l'obtention de grands excédents commerciaux et mise, pour se faire, sur le libéralisme économique. Dans le Chaco, où les indicateurs socio-économiques soulignent le retard de développement par rapport aux provinces centrales, les champs d'action privilégiés concernent : la structure financière, la structure commerciale, les infrastructures provinciales, la privatisation de la terre publique, la régularisation de la propriété de la terre

(à travers l'élimination de deux rugosités de l'espace : le *latifundium*\* oisif et le *minifundium*\* considéré comme improductif), le stockage des céréales, l'amélioration de la structure étatique et le développement technologique (Roze, 2007). L'objectif est de consolider et d'assurer l'hégémonie d'une catégorie d'agriculteurs moyens dynamiques et compétitifs sur les marchés internationaux. Les gouvernements provinciaux fonctionnent comme un instrument de modernisation de la structure productive, à partir de règles du jeu établies au niveau du pouvoir fédéral. Dans le Chaco, le développement économique souhaité repose alors sur le secteur primaire. Mais l'alliance que le gouvernement cherche à tisser avec les fractions agricoles en vue de leur modernisation ne peut se faire ni avec les *Ligas Agrarias*, dont les membres sont poursuivis et accusés de terrorisme, ni avec la FAA qui n'est pas assez représentative auprès des colons *chaqueños*. Elle se fait alors avec les coopératives agricoles qui sont les organisations les plus représentatives et les plus adéquates pour mettre en œuvre le changement souhaité en termes économiques et productifs.

Le premier terme de l'alliance entre le gouvernement provincial et les coopératives concerne les prix et la commercialisation du coton, sur lesquels le gouvernement souhaite agir à travers une politique de crédits et l'ouverture au marché international. Ainsi s'achève l'orientation de la production de coton pour l'industrie nationale qui, elle-même confrontée à la compétition internationale, ne tarde pas à décliner. L'année 1976 est historique en termes d'exportation de coton qui bénéficie de la suppression des rétentions aux exportations. Désormais, les ressorts de l'économie du coton ne reposent plus sur le marché intérieur, mais bien sur le marché extérieur qui devient le seul régulateur des prix du coton.

Le deuxième terme de l'alliance concerne la politique financière et l'octroi de crédits avec des taux d'intérêt soumis à une indexation sur l'inflation des prix internes. A travers cette politique et la construction d'un instrument financier à son service : la Banque du Chaco, le gouvernement provincial devient un acteur de la politique économique provinciale. La Banque du Chaco passe donc du statut de petite banque de développement agricole et industriel d'une province marginale à celle d'un instrument financier qui porte l'ambition de contrôler les mouvements financiers autour de la production agricole d'un territoire. La banque, comme instrument du gouvernement provincial, remplit deux fonctions : homogénéiser le secteur et octroyer le contrôle des décisions financières au gouvernement. L'adaptation du coton *chaqueño* au marché international passe par l'adoption de nouvelles technologies afin d'augmenter les rendements. Les ambitions du ministre de l'économie concernant l'impulsion technique s'expriment en ces termes : « *La structure et la dynamique de notre agriculture se rapprochera beaucoup plus des agricultures les plus modernes des pays développés qu'aux structures pastorales des pays*

*les moins avancés. Notre producteur se structure à la manière des fermiers et producteurs moyens du Canada et des Etats-Unis ; propriétaires hautement mécanisés, technicisés, réalisant des cultures intensives et regroupés pour la commercialisation de leurs productions* » (Bénédit, 1978, dans Roze, 2007, p. 163.).

L'année 1978 donne lieu à une récolte record, mais les mauvais prix pratiqués cette année-là sur les marchés internationaux conduisent les producteurs à une spirale de l'endettement. Celle-ci est d'autant plus forte que les taux d'intérêt sont indexés sur l'inflation galopante que connaît l'Argentine en raison de la surévaluation de la monnaie nationale. Tous les agriculteurs du pays sont alors soumis à un fort processus d'endettement qui reflète finalement la situation des finances publiques : le niveau de la dette extérieure est multiplié par dix par le gouvernement militaire qui, pour financer sa politique, fait appel à des capitaux internationaux (Barsky et Gelman, 2001). Dans le Chaco, comme au nord de Santa Fe, l'indexation des taux d'intérêt et « *les mécanismes d'ajustement des dettes selon l'application d'indices sans fondements apparents ont dévoré des exploitations, des machines, des maisons etc.* » (Mémoires d'un agriculteur d'Avellaneda, 1995, non publié). Dans le Chaco, la continuité de cette politique repose sur la capacité de la banque provinciale à renégocier les dettes des agriculteurs, jusqu'à ce que les prix internationaux leur permettent de rembourser leurs emprunts, et sur la capacité des agriculteurs à supporter les années de prix bas. Les agriculteurs auparavant dépendants des industriels, le sont désormais auprès des banques. Les plus grands producteurs disposant des plus grandes surfaces supportent le mieux cette politique qui cherche l'homogénéisation des structures productives par l'élimination de ceux qui ne peuvent résister au processus. La politique de crédit a non seulement conduit à une situation d'endettement des producteurs et des coopératives tout au long des années 1980 mais a également conduit à transformer les rationalités paysannes des producteurs petits et moyens de la région. Ces rationalités privilégiaient la sécurité (la subsistance de la famille et la transmission du patrimoine) plutôt que la prise de risque. Mais les excédents réalisés qui permettaient auparavant d'assurer le maintien de l'exploitation et la reproduction de la cellule familiale, se mettent à alimenter, dès lors, une logique davantage capitaliste favorisée par l'usage du crédit.

Le troisième terme de l'alliance concerne la politique foncière. La privatisation des terres fiscales menée par le gouvernement doit bénéficier au développement d'une agriculture entrepreneuriale. Elle écarte les plus petits producteurs dont la situation de précarité de la tenure de la terre n'a jamais, ni ne sera jamais, véritablement prise en charge par les pouvoirs publics. La politique foncière du gouvernement se limite en grande partie à la déforestation de nouvelles terres, ainsi qu'au déboisement des exploitations de moins de 30 ha considérées comme improductives, afin d'amplifier les surfaces cultivées par les

petits producteurs, ce qui, de toute façon, ne résout pas un problème plus profond. En facilitant l'acquisition de pelles mécaniques et autres machines de déboisement, la déforestation auparavant pratiquée individuellement par les producteurs devient une activité entrepreneuriale à part entière et un complément de revenu pour certains producteurs. Le processus de déforestation s'étend au nord-ouest de Santa Fe et donne lieu dans la province du Chaco à une « marche vers l'Ouest », où se trouvent le principal réservoir de terres inexploitées, mais surtout vers l'Impénétrable, zone indigène et zone de refuge pour les guérilleros. Le mouvement d'acquisition de nouvelles terres bénéficie notamment à des investisseurs urbains (commerçants, entrepreneurs) qui voient dans ces terres bon marché un moyen de tirer profit des conditions favorables à la « pampéanisation » du Chaco.

Le processus de « pampéanisation » du Chaco s'accélère dans les années 1980. Il n'est pas seulement le résultat du déclin du coton. Il est aussi étroitement lié à l'expansion et à la modernisation de l'agriculture pampéenne et à l'augmentation des prix internationaux des céréales et des oléo-protéagineux. Au début des années 1980, les progrès techniques et la mise au point de semences hybrides par l'INTA et les entreprises privées permettent une amélioration considérable des rendements de blé, de sorgho, de maïs, de tournesol, de soja qui favorisent leur adaptation dans le Chaco. L'expansion agricole et la modernisation des structures foncières et productives de la Pampa mettent l'agriculture et l'élevage en concurrence spatiale dans cette région qui se consacre traditionnellement à l'élevage. Elevage et agriculture se diffusent par conséquent sur les marges nord de la Pampa. Le processus de pampéanisation prend alors deux aspects. D'une part, des cultures de climat tempéré viennent se substituer aux traditionnelles cultures subtropicales : coton, tabac, maté, ce qui permet d'augmenter les volumes globaux produits et exportés par l'Argentine. D'autre part, le déplacement de l'élevage vers le nord du pays permet de réserver les terres pampéennes les plus fertiles à un usage agricole.

Dans la région *chaqueña*, l'élevage extensif qui était alors un complément à l'activité forestière se développe et s'acclimate sur les *latifundia*\* du nord de Santa Fe, du sud-est du Chaco et dans les colonies agricoles. Des éleveurs pampéens investissent dans les régions subtropicales et notamment le Nord-Est où ils trouvent de nouvelles terres bon marché. Les améliorations génétiques et des pâturages auxquelles procède l'INTA permettent de réaliser un cycle complet d'élevage dans la région du Chaco qui, jusqu'à présent, constituait une zone naisseuse, complémentaire à la Pampa. Au nord de Santa Fe, l'élevage, associé dans de nombreux cas à l'activité agricole, s'était déjà renforcé à la faveur de la crise du coton et de l'incertitude permanente qui pesait sur les prix (Archetti, 1988). Il se développe, ainsi que dans la province du Chaco, où le gouvernement favorise des exploitations d'éleveurs moyens, plus dynamiques et flexibles au changement, que les

grands latifundiaires. Comme pour l'agriculture, l'intervention gouvernementale se base sur trois axes d'action : l'accès au crédit, la création d'un marché à travers l'ouverture d'un *frigorífico* \* régional (atelier d'abattage réfrigéré et de conditionnement de la viande), dont la production est destinée à l'exportation, et une assistance technique dispensée par des ingénieurs agronomes du Sous-secrétariat provincial de l'élevage. Mais les prix bas de la viande, ainsi que les difficultés rencontrées par les éleveurs petits et moyens qui ne développent pas une activité agricole complémentaire, conduisent à un processus d'appauvrissement des éleveurs et de concentration rapide des exploitations pastorales.

La compétition spatiale pour l'usage des sols, entre cultures de climat tempéré et de climat tropical (coton, tabac, bananes à Formosa), s'installe dès lors dans toute la région *chaqueña*. Les avis divergent entre les partisans d'un retour au coton, qui serait le seul capable d'assurer la prospérité future du Chaco, et les partisans de l'adoption des cultures pampéennes. Pour Gaignard, l'opposition se situe surtout au niveau des structures foncières d'où le changement doit provenir : « *seule une association de l'agriculture et de l'élevage autour d'une structure agraire qui abolirait l'antinomie entre les pâturages latifundiaires et le minifundium agricole permettrait à cette région subtropicale, qui a la chance d'être bien reliée à l'Argentine pampéenne, de renverser l'anarchie pionnière et asseoir une économie rurale solide* » (Gaignard, 1969, dans Bruniard, 1969).

Mais déjà, « *le cadre institutionnel de la société n'est que médiatement politique ; immédiatement, il est économique* » (Habermas, 1973 p. 3). Les changements économiques qui touchent le pays orientent en effet l'évolution des structures agraires et sociales dans le Chaco. Elles transforment aussi son paysage et les territorialités des populations rurales. Il conduit à un processus de « rationalisation spatiale » qui décrit le processus d'adaptation des structures, des cultures et des techniques provenant de la Pampa humide.

### 2.1.2. *La rationalisation spatiale du Chaco*

La « pampéanisation » du Chaco, telle que nous venons de la décrire correspond, selon nous, à une manifestation du processus de rationalisation spatiale décrit par Santos (1997). Pour Weber, la « rationalisation » désigne l'extension des domaines de la société qui sont soumis aux critères de la décision rationnelle ; elle rend compte des répercussions du progrès scientifique et technique sur le cadre institutionnel des sociétés engagées dans un processus de « modernisation ». Selon Touraine (1992), l'idée de modernité est étroitement associée à celle de rationalisation. La rationalisation de la société passe ainsi par

l'institutionnalisation du progrès scientifique et technique (Habermas, 1973). Selon Santos, le processus de rationalisation de la société, après avoir atteint l'économie, la culture, le politique, s'installe dans le milieu géographique. L'espace devient, dans ce sens, un « champ d'action instrumental ».

Les manifestations du pacte productiviste dans le Chaco, incarné en particulier par l'avancée de la frontière agricole, correspond selon nous à ce processus. L'espace est transformé pour apporter une « réponse *rapide et juste aux demandes des agents* » (Santos, 1997), eux-mêmes soumis aux pressions et aux exigences des marchés. Il se produit alors une transformation de « l'infrastructure d'une société obligée à se moderniser » (Santos, 1997). Pour Fischer (1980, dans Santos, 1997, p. 209) : « *l'espace doté d'une organisation spécifique, [...] l'espace rationalisé, est un espace qui peut être manipulé comme une chose* ». C'est ainsi que, malgré ses conditions sociales et géographiques différentes de la Pampa humide, la région *chaqueña* connaît un mouvement de modernisation sélectif pour s'adapter à un marché international qu'elle alimente en productions pampéennes.

Le phénomène de rationalisation spatiale se mesure dans la concentration ou la dispersion des objets techniques dans l'espace. Nous avons vu que la modernisation de l'agriculture est surtout une modernisation technique. On peut penser qu'un espace est d'autant plus rationnel que son degré d'artificialité est élevé. C'est en effet à travers la technique que se réalise l'« objectivation progressive de l'activité rationnelle par rapport à une fin » (Habermas, 1973) : « *Il y a ainsi dans l'objet technique la prédétermination d'une rationalité, une forme prédéterminée d'action sur la nature* » (Gras, 1993, dans Santos, 1997).

La rationalité dominante ne peut s'exprimer dans l'espace que si celui-ci présente les conditions, notamment en termes d'infrastructures et d'organisation, pour adopter et adapter des techniques. Nous avons vu dans le chapitre 1 que la rationalité diversement diffusée dans l'espace est à l'origine de nouvelles formes de dépendances régionales. Aux espaces et aux acteurs emprunts de cette rationalité technique s'opposent ce que Santos (1997) nomme des « contre-rationalités » : les espaces et les acteurs qui répondent à d'autres logiques. En termes sociaux, ces dernières désignent les exclus et les minorités ; en termes économiques, les activités marginalisées ; en termes géographiques, les régions périphériques ou les « régions arrières du développement » (Albaladejo, 2003).

La « pampéanisation » du Chaco plonge ses racines dans les mécanismes politiques et économiques sous-jacents au pacte territorial productiviste agro-exportateur. Celui-ci correspond en fin de compte à ce qu'Alain Touraine appelle un « pacte moderniste » essentiellement axé sur la rationalisation de la production, donc sur la modernisation

économique, et non sur la modernisation sociale et politique (Albaladejo, 2009). Dans le Chaco, la rationalisation de l'espace et sa fragmentation (entre rationalités et contre-rationalités) sont d'origine technique : « [...] l'espace est désormais modelé selon les mêmes critères d'efficacité et de rationalité qui commandent le processus technico-scientifique. C'est un nouveau contenu social qui va se viabiliser et se concrétiser dans une nouvelle structure spatiale. Le progrès technique redéfinit les relations société-espace, il se crée de nouvelles formes spatiales et les formes préexistantes s'ajustent aux nouvelles déterminations. » (Barbosa, 1983, cité dans Santos, 1997, p. 51). Les nouveaux leviers des transformations sociales et spatiales sont d'origine technique et économique.

La « pampéanisation » du Chaco correspond à un changement des logiques et des structures agricoles, autrement dit, des systèmes d'objets et des systèmes d'actions. Elle se manifeste par une adaptation des structures sociales et spatiales, c'est-à-dire des « formes et des normes », qui nécessitent l'acceptation localement des transformations des logiques induites. Dans un premier temps, l'adaptation du système productif *chaqueño* aux conditions du marché international passe par un processus de mécanisation et de technification des exploitations qui se traduit par l'augmentation des rendements et de la production. La mécanisation nécessite également l'adaptation des parcelles des exploitations qui doivent présenter une taille suffisante et être débarrassées des zones « improductives » comme les bois et les forêts. Au milieu de ces aspects strictement techniques et matériels, resurgit la question des mécanismes financiers de l'adoption technologique qui impose un endettement de la part des producteurs. Ceux qui ne peuvent s'adapter au modèle technico-productif que l'Etat veut promouvoir pour répondre aux exigences des marchés sont éliminés. Cela permet de libérer des terres pour les agriculteurs modernes. Le processus de concentration foncière qui prend forme met fin à la logique qui, en son temps, avait conduit les autorités politiques à distribuer aux migrants des parcelles de 100 ha qui correspondaient à l'unité de viabilité d'une exploitation cultivant du coton. Dans le Chaco, l'avènement du pacte productiviste agro-exportateur n'a pas pour vocation d'inclure ou de négocier localement les conditions de cette inclusion mais il procède plutôt par exclusion, donc par sélection des acteurs sociaux et productifs sur lesquels repose le pacte moderne. La rationalisation spatiale passe par la volonté d'élimination des *minifundia*\*, qui ont vocation à être absorbés, donc des rugosités de l'espace qui freinent l'avancée de la technique. Le marché foncier est le seul maître de la distribution foncière (nous verrons que la généralisation de la corruption permet de contourner les aspects légaux et constitutionnels qui pouvaient par ailleurs réguler ce marché) et les possibilités techniques de leur conversion aux productions pampéennes sont les principaux déterminants de leur valeur.

Une autre forme marquante de la rationalisation spatiale réside dans la déforestation continue du Chaco. Celle-ci constitue, dans un premier temps, une réponse à la mise en concurrence spatiale des productions et, dans un second temps, un moyen d'étendre les capacités productives régionales et d'adapter les surfaces dédiées aux activités agropastorales. Le total des surfaces cultivées dans la province du Chaco passe ainsi de 500 000 ha dans les années 1960 à 700 000 ha dans les années 1970. L'augmentation des surfaces consacrées à l'activité agro-pastorale et l'expansion de la frontière agricole apparaissent comme un moyen de stimuler l'économie *chaqueña*. Les politiques publiques mettent donc en place les conditions légales à l'accélération de la déforestation et appuient les entreprises qui s'y livrent. La disparition progressive d'une ressource naturelle, mais aussi d'un paysage, qui fondait une partie de l'identité du *pais de la selva*<sup>39</sup> (pays de la forêt) et de l'économie de la région, n'apparaît pas comme le fruit d'une rationalité destructive mais comme un moyen de donner au Chaco les conditions de son développement économique. Au contraire, dans les représentations, le progrès et le développement se trouvent au bout de l'expansion productive selon un modèle pampéen.

La logique productiviste et la domination des conditions naturelles par les capacités techniques sont poussées à leur paroxysme dans l'exemple des grands travaux de canalisation que les provinces du Chaco et de Santa Fe entreprennent respectivement dans les prairies naturelles inondables des *bajos submeridionales*\* (voir Photo 4). Les travaux entrepris sont permis par des financements obtenus auprès des bailleurs de fonds internationaux ; ils correspondent alors à des projets dits de « développement ». Ils ont pour but de conquérir ces terres humides traditionnellement dédiées à l'élevage extensif en les rendant aptes à la production agricole. Les grands travaux consistent à assécher, assainir, drainer sur plusieurs millions d'hectares les eaux, les évacuer en les canalisant d'est en ouest en suivant la pente naturelle de la plaine, pour finalement les déverser dans la plaine d'inondation du Paraná :

*« Le modèle agricole argentin, autant dans la zone forestière que dans les zones humides, ne fait que détruire les ressources emblématiques. Donc, quand toi tu veux faire de l'agriculture et qu'il y a une extension de la frontière aussi forte, quand ce modèle atteint la forêt, tu dois la détruire pour continuer à l'appliquer. Tu arrives à la zone de l'eau et tu dois sortir l'eau pour continuer d'appliquer ce modèle. Donc soit tu déboises pour faire de l'agriculture, soit tu fais des canalisations... C'est un modèle qui a très bien fonctionné le siècle passé quand le pays commençait une étape de croissance et qui a fait de l'Argentine le grenier du monde. Toute cette croissance était bonne pour l'Argentine et, en plus, ça se développait dans la zone de la Pampa humide où c'était possible de le développer. C'est un modèle généré et pensé pour la Pampa humide et qui n'aurait jamais dû en sortir. L'erreur est de penser qu'avec ce même modèle de la Pampa humide on peut « agriculturiser » tout le pays ; l'erreur c'est penser l'implanter en*

<sup>39</sup> En 1915, 82 % de la surface du territoire de la province du Chaco (8 250 000 ha) correspondait à des surfaces forestières et 34 % de celle de Santa Fe (5 890 000 ha) (Cozzo, 1967).

*Patagonie avec 40°C en moins, et dans la Nord avec 40°C en plus et des montagnes, sur le littoral, à la place des forêts, partout. Je crois que de ce point de vue, les agronomes ont une vision simpliste. Les agronomes ont commis une grande erreur en faisant cela : “che, on arrive dans le Chaco on fait quoi ? On continue avec le même modèle ou on pense à autre chose ? Che, ici il y a une montagne on fait quoi ? On aplanit la montagne ?” Jamais ils ne se sont assis pour penser à faire autre chose que ce modèle. Il peut y avoir des conséquences climatiques de tout ça, des conséquences sociales, hydriques etc. ».*

(Ingénieur forestier. Vera (*cuña boscosa*), mars 2007)

La rationalisation spatiale est illustrée dans l'extrait d'entretien précédent comme l'application indiscriminée d'un modèle agronomique qui nécessite l'adaptation et l'artificialisation du milieu naturel au mépris de ses spécificités naturelles. Les conditions naturelles et paysagères de l'espace qui, par ailleurs, peuvent constituer des ressources, sont pour ce modèle des rugosités qu'il faut éliminer.

Si la rationalisation spatiale du Chaco à travers sa pampéanisation a constitué un mouvement de fond qui bouleverse les anciennes organisations socio-spatiales et les fondements de la sociabilité entre groupes sociaux et populations rurales, elle n'a pas complètement éliminé les marques des anciens cycles productifs. La persistance de territorialités issues du pacte agraire dans les différentes formes qu'il a prises dans le Chaco (différentes ères et différents cycles productifs) donne un aspect fragmenté à la région et aux relations sociales :

*« La forme prédominante n'élimine pas les formes du cycle antérieur. C'est important parce que ce n'est pas comme si mettons, on passait du cycle forestier au cotonnier, avec une fracture au milieu, il reste des formes résiduelles de chaque cycle... Quand la révolution verte a commencé, surtout dans les années 1970, sur la base de l'introduction des hybrides et l'amélioration génétique de l'élevage, il se faisait jusque-là sur des pâturages, et maintenant on commence à faire du fourrage. C'est hégémonique dans ce sens, mais il y a toujours de l'extraction de bois et des pratiques agricoles avec les caractéristiques du coton. Et maintenant on est dans un cycle qui n'élimine aucun des trois antérieurs. L'unique constante, c'est que les gens s'en vont, c'est un peu la synthèse ».*

(Représentant d'une ONG et ingénieur agronome. Reconquista, avril 2007)

Malgré le processus de concentration foncière, d'endettement des agriculteurs et d'élimination des petits producteurs, beaucoup de ces derniers se sont maintenus, en s'adaptant à « l'expérience de la rareté » (Santos, 1997). La persistance des formes sociales et économiques des cycles antérieurs, décrits dans l'extrait d'entretien précédent, représente, dans le schéma de modernisation technique et de rationalisation de l'espace, des contre-rationalités (Santos, 1997). Elles ne répondent pas à la rationalité dominante mais continuent à répondre aux pratiques et aux territorialités qui avaient cours durant les

cycles de production qui dominaient antérieurement et qui continuent d'exister. Ainsi, contrairement à ce qui s'est passé en France où le passage du pacte traditionnel au pacte productiviste du fordisme a été hégémonique dans le territoire (Albaladejo, 2009), en Argentine, il ne peut être considéré comme hégémonique en raison de l'existence de strates productives et sociales qui continuent de relever du pacte agraire et qui constituent aujourd'hui la base de l'agriculture paysanne ou de la « petite agriculture » encore dominante en termes numérique. Cette coexistence correspond à ce que certaines théories du développement présentent comme la persistance de poches « d'archaïsme » à côté de formes modernes de développement.

La pénétration de la frontière agricole du soja transgénique dans l'ensemble du Chaco à la fin des années 1990, représente une amplification du processus de rationalisation spatiale qui repose sur des conditions techniques et les conditions du marché que l'Etat ne régule plus. Les formes et les manifestations de l'expansion de la frontière agricole par le biais de la culture du soja sont particulièrement violentes et rapides.

## **2.2. De la pampéanisation à la *sojización*<sup>40</sup> du Chaco**

Le retour à la démocratie en 1983 ne sonne pas la fin de la politique économique néolibérale. La crise économique et l'hyperinflation, qui touchent le pays ces années-là, incitent le gouvernement d'Alfonsín à poursuivre la politique néolibérale du régime militaire. Il est influencé en cela par les organismes internationaux qui conditionnent leur aide financière à l'application de recettes macroéconomiques, qu'ils préconisent aussi au Brésil et au Mexique, deux pays, qui, contrairement à l'Argentine, ont poursuivi une stratégie d'ISI (industrialisation par substitution des importations) pendant les années 1970. L'adoption des recettes néolibérales pour sortir les pays du Sud de la crise économique et du cercle inflationniste déplace la problématique du développement. Celui-ci n'est plus observé au prisme d'une relation de dépendance entre centre et périphérie, mais relève désormais d'une nouvelle relation d'interdépendance (Negri et Cocco, 2006) entre tous les pays (ou plutôt entre les économies nationales). C'est ainsi que s'ouvre une nouvelle étape de la mondialisation. C'est définitivement la fin du modèle national-développementaliste, interprétée par Negri et Cocco (2006) comme une crise du « projet de construction d'une société du travail dans un contexte de manque de démocratie ». De ce

---

<sup>40</sup> Ce néologisme constitué à partir du nom « soja » traduit l'expansion de cette monoculture. Il est employé à la fois à l'échelle nationale comme régionale. On le retrouve en français sous le terme de « sojatisation » ou « sojisation ».

fait, l'application d'une stratégie de développement néolibérale apparaît comme une conséquence et non comme la cause de la crise de l'Etat-providence (Negri et Cocco, 2006). L'évidement de sa substance n'est que le reflet de sa faiblesse intrinsèque qui favorise la logique néolibérale. Celle-ci est poussée au bout de sa logique dès le début des années 1990, sous le gouvernement péroniste de Menem, et est poursuivie sous le gouvernement de de la Rúa. Elle aboutit dans une crise pluridimensionnelle sans précédent qui atteint son paroxysme en 2001.

### 2.2.1. *Les effets d'une orthodoxie néolibérale sur l'agriculture*

#### a. Mondialisation et politiques d'ajustement structurel

En Amérique latine, les années 1980 sont connues comme la *década perdida* (la décennie perdue). Ce terme fait référence au marasme économique et à l'explosion de la dette extérieure de la plupart des pays, liés aux facilités d'accès au crédit permises par les banques occidentales qui doivent recycler l'énorme masse de pétrodollars générées par les pays de l'OPEP dans les années 1970. La crise économique et l'hyperinflation sont d'autant plus difficiles à vivre dans certains pays, comme l'Argentine, qu'elles s'accompagnent du désenchantement suscité par le retour à la démocratie<sup>41</sup> qui ne satisfait ni les espoirs économiques ni les espérances politiques placés en elle. Elles sont ainsi à l'origine d'une tension persistante et croissante en Argentine entre régime démocratique et réformes économiques (Couffignal, 2003). Les préoccupations générées par le niveau d'endettement des pays du Sud et notamment les Nouveaux Pays Industrialisés latino-américains, conduisent les grandes organisations de crédits internationaux (Banque Mondiale, FMI) à imposer de nouvelles orientations économiques et politiques à ces pays qui, dans une certaine mesure, se retrouvent sous leur tutelle. Ces organismes de crédit constituent alors un instrument de diffusion du modèle politico-économique nord-américain qui, en cette fin des années 1980, se généralise et donne lieu à ce que l'on nomme la mondialisation : « *En quelques années, le keynésianisme international qui avait vaille que vaille, tenté d'organiser les échanges, fut remplacé par le monétarisme, la déréglementation généralisée et l'économie de crédit international [...] les lois du marché*

---

<sup>41</sup> Depuis les années 1970, les pays d'Amérique latine, qui vivent sous une dictature militaire soutenue plus ou moins directement par les Etats-Unis, recouvrent pour la plupart le schéma de la démocratie dans les années 1980. Il s'agit du Chili (1973-1990), de l'Argentine (1976-1982), de l'Uruguay (1973-1984), du Brésil (1964-1985), de la Bolivie (1969-1985), et du Paraguay (1954-1989).

*tenaient désormais lieu de doctrine universelle [...] Le libéralisme ambiant [...] avait sonné le glas du tiers-mondisme.»* (Rist, 1996, p. 304). On assiste alors à l'écllosion d'un marché international dont les seules règles sont la flexibilité, la compétitivité et la libre concurrence.

La voie néolibérale empruntée par l'Argentine et conjointement construite avec le FMI, la Banque Mondiale et les services du trésor nord-américain, fait de la mondialisation, autrement dit l'adaptation des structures économiques et politiques internes aux exigences d'un marché extérieur, le principal levier de développement économique du pays. Cette adaptation s'accomplit par l'intermédiaire de l'application de politiques d'ajustement structurel devant mettre un terme à la récession de la « décennie perdue ». Les politiques d'ajustement structurel intègrent un ensemble de mesures connues comme le « Consensus de Washington », censé ramener au sein des Etats l'équilibre comptable nécessaire à l'harmonie du système international (Rist, 1996). Il consiste en un ensemble de réformes néolibérales qui prétendent sortir les pays du Sud de la crise économique et du cercle inflationniste dans lesquels ils sont plongés. Ces préceptes, qui visent le rééquilibrage des finances publiques, reposent notamment sur une stricte discipline budgétaire, une réduction du rôle de l'Etat national, sa décentralisation, la privatisation des entreprises publiques, la libéralisation du commerce extérieur, la promotion des exportations, la libéralisation des investissements internationaux, l'orthodoxie monétaire. Au nom de la création d'un « environnement économique favorable aux investissements étrangers », les politiques d'ajustement structurel enjoignent à la privatisation des services publics et réduisent l'accès des populations à un cadre national de protection sociale. La conception du développement vient aussi de changer d'orientation avec la mondialisation : au niveau social, il sera désormais assuré par les retombées positives de la croissance économique, débarrassée des entraves étatiques ; au niveau économique, la priorité est donnée au marché, comme principal régulateur des échanges et aux organisations supranationales comme lieu d'organisation de ces échanges. Le développement n'est plus considéré comme un préalable à la participation aux échanges internationaux mais comme une conséquence de cette participation (Rist, 1996).

## b. Un pacte productiviste poussé à son paroxysme

L'élection de Carlos Menem en 1989 et la politique économique de son ministre de l'économie, Domingo Cavallo ouvrent une période connue en Argentine comme d'« hégémonie néolibérale » (Garcia Delgado et Nosetto, 2006 ; Giarraca et Teubal, 2005). Durant celle-ci, les préceptes issus du Consensus de Washington et les orientations préconisées par les organismes de crédit internationaux sont appliqués dans leur plus stricte orthodoxie. En effet, les réformes politiques et économiques mises en œuvre se caractérisent par l'ampleur, la rapidité et la brutalité avec lesquelles elles sont entreprises, et se traduisent par un bouleversement des modèles politiques, économiques, sectoriels, institutionnels d'organisation territoriale.

En 1989, la première réforme de l'Etat qui permet la privatisation des entreprises publiques est mise en place. Elle amène à une réforme administrative et à une modification du système de sécurité sociale. La consistance du programme de Réforme administrative est résumée dans les termes qu'il contient : « désétatisation », « externalisation », « débureaucratisation », « décentralisation », « subsidiarité », « dérégulation », « refonctionnalisation » (Albaladejo, 2003). La loi de décentralisation<sup>42</sup> de 1994 consiste en un transfert de compétences des services publics aux provinces : hôpitaux, écoles, transports, logement social, sans compensation fiscale pourtant prévue par la loi de « co-participation ». Elle vise à réduire le déficit budgétaire de l'Etat en diminuant les transferts vers les gouvernements provinciaux. Cette réforme vise également une réduction drastique du nombre de fonctionnaires qui passent d'1 000 000 en 1983 à 340 000 en 1995, alors que les employés de banques et des entreprises d'Etat passent de 359 000 en 1990 à 57 000 (Albaladejo 2003). Un plan de convertibilité qui cherche à freiner l'hyperinflation et qui indexe le peso sur le dollar entre en vigueur, alors qu'on assiste à la dérégulation du marché interne des biens et des services, du commerce extérieur, des marchés de production régionaux et des marchés de capitaux (Barsky et Gelman, 2001). Ces mesures sont rapidement suivies de nouvelles mesures de dérégulation en matière de transport, d'assurance, d'activités portuaires et navales, de services professionnels, de téléphonie, de chemins de fer, etc. Ainsi, comme l'avait annoncé Domingo Cavallo « *rien de ce qui n'appartient à l'Etat ne restera entre les mains de l'Etat*<sup>43</sup> ». L'INTA parvient à échapper à cette lame de fond qui touche l'ensemble des entreprises et services publics mais subit une restructuration de ses services qui remettent considérablement en question son efficacité et ses capacités d'action.

---

<sup>42</sup> Plusieurs mouvements de décentralisation avaient déjà eu lieu, en 1955 d'abord, puis pendant le gouvernement militaire de 1976-1983.

<sup>43</sup> Film documentaire *Mémoire d'un saccage* de Fernando Solanas, 2003.

L'application de ces politiques macro-économiques transforme le contexte socio-économique dans lequel s'insère le secteur agricole. Il est particulièrement touché par le processus de libéralisation. En effet, à la suite de l'Uruguay Round en 1994, qui met fin au GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et conduit à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les produits agricoles sont, comme d'autres types de marchandises, soumis à la libéralisation du commerce international, dont les règles sont désormais négociées à l'échelle internationale au sein de l'OMC. Le secteur agricole doit, en premier lieu, faire face aux mesures de libéralisation des marchés et à la suppression des organismes de régulation des prix des produits agricoles : *Junta Nacional de Carne* et la *Junta Nacional de Granos*. Tous les mécanismes de régulation des marchés de tous les produits agricoles des économies régionales sont supprimés : lait, viande, sucre, maté, vin, tabac, etc. et l'on assiste à la dissolution des organismes nationaux ou régionaux chargés de les contrôler. Les taxes douanières aux exportations sont éliminées et, parmi elles, celles qui finançaient l'INTA qui, en passant sous la dépendance du Ministère de l'économie en 1992, voit son budget s'effondrer. L'impact des réformes sur l'activité agricole sont de diverses natures mais produisent une profonde transformation de l'agriculture nationale et avant tout pampéenne, induites tant par un nouveau régime d'accumulation basé sur l'exportation de *commodities* que par l'émergence d'un nouveau « paradigme agricole » (Giarraca et Teubal, 2005), parfois qualifié de « modèle », devant produire des matières premières destinées à l'exportation à des coûts toujours plus bas. Celui-ci s'appuie sur l'utilisation « d'un paquet technique » et ensuite sur une nouvelle relation aux intérêts financiers et aux marchés extérieurs. Au milieu des années 1990, l'intensification des investissements et l'approfondissement des changements technologiques, permis par la politique macro-économique de l'Argentine, produit une expansion de l'agriculture pampéenne (Barsky et Gelman, 2001) grâce à la libéralisation de l'importation de technologies à des prix réduits, à la diminution des coûts des intrants et à des prix internationaux favorables.

En termes de changement technologique, l'adoption de variétés transgéniques de maïs, et surtout de soja, constitue l'une des innovations les plus significatives, qui produit les plus forts impacts économiques mais aussi environnementaux et territoriaux. L'expansion aussi rapide que spectaculaire du soja en Argentine trouve une de ses explications dans l'incroyable efficacité et la rentabilité du paquet technologique élaboré par des entreprises multinationales (notamment Monsanto). Il se compose d'un semi direct, qui permet de baisser les coûts de production et de conserver les sols, de l'utilisation d'un herbicide, le glyphosate, et d'une semence transgénique résistante au glyphosate. La semence transgénique comme objet technique permet de réduire considérablement les coûts de production comme les besoins de main-d'œuvre et se révèle d'une rentabilité sans précédent en période de prix élevés. Les conditions de la pratique de l'agriculture sont

bouleversées : l'évolution à court terme des marchés, l'innovation technologique et l'intensification productive sont les moteurs de la rentabilité des exploitations agricoles et de la trajectoire agro-pastorale argentine. Elle engendre pourtant pour les agriculteurs familiaux un fort endettement : en 1999, les agriculteurs argentins présentent une dette totale de 6 milliards de dollars, dont 3 milliards envers la seule Banco Nación (Lattuada, 2005), ce qui fait virtuellement des banques, le propriétaire foncier le plus important du pays (Albaladejo, 2003). La baisse des prix du soja, du blé, du maïs et du sorgho en 1997 et 1998 rend les producteurs incapables de recouvrir les dettes contractées et de nombreuses exploitations pampéennes sont en situation de cessation de paiement. Les ventes aux enchères des exploitations débutent en 1995 (Albaladejo, 2003). Les petites et moyennes exploitations<sup>44</sup>, qui vivent une situation de crise économique depuis la mise en place du Plan de convertibilité et de la Réforme de l'Etat, sont les plus touchées. La principale conséquence est alors l'augmentation, dans tout le pays, des surfaces moyennes des exploitations au détriment des producteurs les plus petits.

En effet, les effets macro-économiques positifs des réformes sont contrebalancés par l'augmentation des coûts des transports routiers privatisés et la réduction du transport par chemin de fer (dans ce cas là, privatisation a rimé avec disparition), l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre en dollar, la pression fiscale plus forte des municipalités et des provinces ont conduit à une augmentation des coûts de la vie pour la famille agricole (Barsky et Gelman, 2001). Le seuil minimum productif nécessaire pour générer des revenus suffisants augmente et passe à 161 ha en 1994 dans la région pampéenne contre 72 ha en 1965 et 38 ha au début des années 1980. Ainsi, le nombre d'agriculteurs en Argentine passe de 421 221 à la fin des années 1980 à 317 816 en 2002 (Lattuada et Neiman, 2005, d'après INDEC).

L'expansion productive fait apparaître un mécanisme de mouvement financier particulier vers le secteur agricole alors inédit : les *pools de siembra* ou pool de culture (Reboratti, 2008 ; Guibert, 2009). Il s'agit d'investisseurs d'origine urbaine, qui se regroupent sous la direction technique d'un ingénieur agronome ou d'une entreprise de services agricoles qui louent des exploitations sur lesquelles ils appliquent une technologie avancée (le paquet semis direct-soja-glyphosate notamment). Grâce aux économies d'échelle réalisées, ils réduisent les coûts financiers et obtiennent de meilleures conditions de commercialisation. Cette pratique d'investissement agricole par des entreprises, des fonds de pensions et autres types d'investisseurs, qui ne sont pas directement agriculteurs

---

<sup>44</sup> Comme le précise Albaladejo (2003), il est difficile de définir clairement ces catégories productives, d'autant plus qu'elles diffèrent d'une région à l'autre, notamment en ce qui concerne le critère de la taille des exploitations. Il rappelle néanmoins la définition donnée par le gouvernement qui considère celles dont les revenus annuels ne dépassent pas 10 000 dollars par an, ce qui est censé représenter 42 % des exploitations agricoles argentines estimées à un total de 380 000.

se généralise à la faveur notamment du « boom » du soja dans la Pampa et les régions extra-pampéennes (Guibert, 2009) après la crise de 2001. Le rôle des grands groupes industriels multinationaux, dont les plus significatifs sont Monsanto, Bunge y Born ou encore Dreyfus ou Cargill, porteurs des changements structurels de l'agriculture, se renforce. Ils agissent à tous les niveaux de la filière productive : de l'approvisionnement en intrants et en technologie à la commercialisation et l'exportation. De manière générale, les filières agricoles sont plus concentrées et les exploitations agricoles sont directement liées aux industries agro-alimentaires qui contrôlent les filières et définissent un nouveau système productif national et de nouvelles formes d'organisations rurales.

L'effondrement du modèle macro-économique, dont témoigne la crise argentine à la fin des années 1990, bénéficie finalement à la compétitivité du secteur primaire (Sili, 2005). Elle se traduit par l'expansion spatiale de la culture de soja, favorise encore l'intensification productive et valorise les transformations structurelles opérées lors de la décennie précédente (Guibert, 2009). En effet, la fin de la convertibilité peso-dollar, la renégociation des dettes des agriculteurs en pesos et l'augmentation des prix des matières premières agricoles, en particulier des oléo-protéagineux, instaurent les conditions d'une croissance agricole sans précédent autour notamment de la culture du soja. Mais le principal facteur de développement du soja reste attribué à sa dimension technique : « *Le boom agroexportateur n'est pas une conséquence de la dévaluation, ni des prix des commodities conjoncturellement élevés. Si ces deux facteurs ont contribué à favoriser ce moment extraordinaire, la cause majeure et fondamentale de ce moment particulier que vit l'agriculture argentine n'est rien d'autre que la technologie* » (discours du président de l'association des chambres de technologie agricole, 2004, dans Balsa, 2007). En 2006, le soja représente 50 % des terres cultivées et 90 % de la production agricole nationale (*Le Monde*, 30.10.2007). La récolte de grains passe d'une quarantaine de millions de tonnes au début des années 1990 à plus de 92 millions de tonnes pour la campagne 2007-2008. Les surfaces occupées par les cinq principales cultures à savoir le blé, le maïs, le soja, le tournesol et le sorgho ont plus que doublé puisqu'elles sont passées de 16 à 33 millions d'ha sur une surface agricole totale de 160 millions d'ha (Guibert, 2009). Cette expansion est possible grâce à l'amélioration des rendements et à l'incorporation de nouvelles terres, dans les régions extra-pampéennes, ou gagnées sur l'élevage, lui-même expulsé sur les marges pampéennes. Enfin, un autre facteur d'explication à cette expansion agricole inédite tient à l'absence d'intervention de l'Etat (Ciencia Hoy, 2005) qui a privé ce phénomène de dimension politique et surtout de débat public, que des organisations de diverses obédiences tentent d'ouvrir au fur et à mesure de la visibilité des conséquences sociales et environnementales de ce modèle agricole. La manne financière que l'agriculture

apporte à l'Etat par le biais des rétentions aux exportations<sup>45</sup>, lui confère à la fois le statut de juge et partie. Par conséquent, il est réticent à mettre en place une politique agricole permettant de réguler le phénomène. Le terme de « sojisation », qui finalement est un terme pratique pour décrire une réalité plus complexe, désigne implicitement un ensemble de phénomènes nouveaux ou d'une ampleur inédite : la concentration foncière, la technification de l'agriculture, le développement d'une monoculture et d'une « agriculture sans agriculteurs » (Lattuada et Neiman, 2005), la transformation substantielle du substrat économique et social rural. Ce phénomène contient une contradiction intrinsèque : l'exclusion sociale qui croît parallèlement à la croissance économique d'un secteur et à son expansion spatiale.

Plus que jamais, l'espace et les régions peuvent être compris et analysés en termes de coûts et de stratégies : « *Le système territorial peut être déchiffré à partir des combinaisons stratégiques faites par les acteurs. En tant que moyen, il peut être déchiffré au travers des gains et des coûts qu'il entraîne pour les acteurs* » (Raffestin, 1980 p. 143). Dans la Pampa comme dans le Chaco, les stratégies concernent l'adoption et la diffusion d'un modèle de développement agricole capable de générer de forts bénéfices à court terme. Plus que jamais, l'espace est un champ d'action expérimental, où les coûts dépendent de conditions techniques, financières, commerciales, donc d'une forme d'articulation entre territoires et marchés extérieurs, ce qui confirme empiriquement les intuitions de Santos : « *L'espace est aujourd'hui un système d'objets de plus en plus artificiels animé par des systèmes d'actions également imprégnés d'artificialité, et qui se réalisent de plus en plus à des fins étrangères aux lieux et aux territoires* » (Santos, 1996, p. 51). L'artificialité à laquelle il est fait référence ici, renvoie d'abord aux objets, modifiés par la technique (les semences), mais aussi aux actions liées à ces objets, souvent impulsées depuis des centres de décisions situés à d'autres niveaux d'échelles.

Dans les régions extra-pampéennes, où progresse la frontière agricole du soja (nord de Santa Fe, nord de Córdoba, Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero, Tucuman, Jujuy), les impacts spatiaux, sociaux et environnementaux sont différents de ceux observés dans la Pampa humide. La brutalité imposée dans la transformation des structures économiques, sociales et spatiales permettent de parler de phénomène de déterritorialisation à partir de phénomène d'exclusion socio-spatiale et de prédation des ressources naturelles. Pour Santos (1997), ce type de phénomène illustre avant tout la déterritorialisation de l'action, qui consiste à séparer géographiquement la cause et l'intentionnalité et leur effet final. Depuis la révolution verte, « l'artificialisation des systèmes agro-productifs » par les changements techniques (Pengue, 2006) sont accusés d'être à l'origine d'un « sous-

---

<sup>45</sup> Elles représentent environ 10 milliards de dollars en 2008. Elles sont réintroduites sous la présidence par intérim de Duhalde (2002-2003).

développement durable » (Calvalcanti, 2000, dans Pengue, 2006) ou d'un « développement » (Giardinelli, *Página/12*, 28.09.2010). Derrière ces termes, se trouvent des phénomènes de déterritorialisation dont nous allons maintenant rendre compte dans les espaces ruraux *chaqueños*.

### 2.2.2. *L'avancée de la frontière agricole du soja dans le Chaco*

L'évolution du pacte territorial moderne en une forme exacerbée de pacte productiviste agro-exportateur prend un aspect déterritorialisant dans le Chaco marqué par l'élimination partielle mais brutale des rugosités spatiales héritées du pacte précédent et l'adaptation des formes spatiales à une logique productive. Ainsi, l'exclusion socio-spatiale et l'exode rural, provoqués par la poursuite d'un processus de rationalisation spatiale autour d'un nouveau paradigme agricole, correspondent à l'exclusion de catégories sociales et productives qui ne peuvent intégrer le pacte productiviste qui s'étend davantage, débarrassé de contre-rationalités.

#### a. Changement des conditions techniques et de la régulation économique

Dans les régions intérieures comme le Chaco, les changements les plus importants en termes macro-économiques relèvent à la fois des mesures de dérégulation de l'économie avec la création du MERCOSUR<sup>46</sup> et de l'intégration de l'agriculture aux négociations du commerce international au sein de l'OMC. Les phénomènes économiques et spatiaux liés à la mondialisation ont, certes, amélioré certains indicateurs macro-économiques mais ils se sont accompagnés de processus d'exclusion. Désormais, les mécanismes du marché organisent les conditions de la production et induisent de nouvelles rationalités dominantes bouleversant les anciennes organisations socio-spatiales qui soutenaient la production traditionnelle de coton. En l'absence de régulation de la part de l'Etat, les producteurs qui ne peuvent pas s'intégrer à ces nouveaux espaces de l'« économie globalisée » ou qui ne construisent pas une « niche » de marché, deviennent un « reste », un « autre » (Roze, 2007), une contre-rationalité (Santos, 1997).

---

<sup>46</sup> Créé en 1991 lors du traité d'Asunción, le MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*-Marché Commun du Sud) est un marché commun qui réunit le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Le Venezuela poursuit les négociations pour être un membre à part entière, alors que le Pérou et l'Equateur sont des membres associés ainsi que le Chili et la Bolivie depuis 1996.

Après une sévère crise du coton au début des années 1990, et alors que le cycle du coton paraissait définitivement se fermer, la reprise de la production au milieu de la décennie est due non seulement aux opportunités offertes sur le marché international, mais aussi à l'adaptation technique des exploitations qui permet une augmentation des rendements. Ainsi, l'Argentine est le pays où, entre 1986 et 1996, s'étendent le plus les surfaces plantées en coton (de 343 000 ha en 1981, elles passent à 967 000 ha en 1996 (Rofman, 1999)) et, alors qu'elle proposait une production marginale sur les marchés internationaux, devient, en 1995, le quatrième exportateur mondial : les exportations passent de 24 000 tonnes à 355 000 tonnes (Barsky et Gelman, 2001). Les producteurs argentins profitent dès la campagne 1996-1997 de la baisse de la production paraguayenne et brésilienne pour investir le marché régional du MERCOSUR, et notamment le marché brésilien. Sa demande est liée à son expansion industrielle et compense ainsi la faiblesse de la demande du secteur industriel argentin, que la suppression des mécanismes protectionnistes et la politique monétaire ont considérablement affaiblie. La redéfinition de trajectoires et de modèles économiques nationaux et régionaux est alors palpable. Pour Reboratti (2008) et Boyer (2007<sup>47</sup>) il s'agit d'une « reprimarisation » de l'économie argentine. Entre 1980 et 1996, l'industrie argentine perd 50 % de ses filatures en raison de la concurrence asiatique et brésilienne alors que les surfaces en coton sont quasiment multipliées par trois en dix ans, que les rendements ont augmenté de 50 % et que la production est multipliée par cinq.

Ces progrès impliquent une transformation rapide et brutale des structures de production au prix d'une réorganisation de la filière et des acteurs qui l'intégraient. De fait, l'ouverture internationale a placé les producteurs argentins en concurrence directe avec des agricultures subventionnées et/ou plus compétitives, ce qui implique une adaptation technique des exploitations cotonnières pour baisser les coûts de production et améliorer la qualité de la fibre. Dans le cas précis du coton, peu exigeant en termes de qualité des sols, la différence se fait au niveau de la sélection des semences<sup>48</sup>, de la préparation des sols, de l'usage de fertilisants, de désherbants, de façon à ce que les ressources économiques, techniques et organisationnelles des producteurs soient déterminantes dans les rendements et la qualité obtenus (Rofman, 1999).

Dans ce contexte de restructuration des exploitations de plus en plus technicisées et concentrées, les coopératives perdent de leur importance au niveau des activités de transformation et de commercialisation du coton. Leur affaiblissement provient essentiellement de la privatisation de la Banque du Chaco sur laquelle s'était appuyé le gouvernement provincial pour mener à bien sa politique agricole et qui prive les

---

<sup>47</sup> Expression employée par Robert Boyer, lors de la présentation de l'ouvrage collectif : « *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo, la experiencia Argentina* » (2007) à Paris, le 23 novembre 2007.

<sup>48</sup> L'adoption d'une variété transgénique résistante au glyphosate se généralise auprès des producteurs *chaqueños*.

coopératives, fortement endettées, d'un partenaire financier dont elles dépendaient jusqu'alors. Les financements nécessaires à la gestion de la production et à la commercialisation des producteurs sont désormais à la charge de *desmotadoras*\* privées. Ces dernières deviennent le maillon clef de la filière ; elles contrôlent à la fois le marché local et se chargent de l'exportation de la fibre. A la fin des années 1990, elles prennent en charge 80 % de la production du Chaco et seuls 20 % restent à la charge des coopératives (Valenzuela, 2005). En effet, l'augmentation des volumes de production et l'extension de la taille des exploitations incitent les producteurs à vendre individuellement et directement aux *desmotadoras*\* privées qui se multiplient et qui deviennent les acteurs principaux de l'expansion du coton en Argentine. Leur domination supprime certains intermédiaires, notamment les commerçants locaux avec qui traitaient les petits producteurs en échange de biens de première nécessité. Ils jouent encore un rôle marginal dans les zones dépourvues de *desmotadora*\*. La collecte du coton se fait à travers des intermédiaires indépendants ou envoyés par les *desmotadoras*\* ou les filatures qui se rendent directement sur l'exploitation. Le prix du coton brut obtenu par le producteur dépend donc directement de sa capacité de négociation et de sa connaissance des marchés national ou international. Dans cette nouvelle configuration du circuit de la commercialisation, les petits producteurs sont ceux qui disposent du plus faible pouvoir de négociation (tant par leur méconnaissance des prix, par la violence symbolique toujours exercée sur les populations créoles et indigènes qui constituent la majorité des petits producteurs et par leur incapacité à accéder à d'autres canaux de commercialisation (Rofman, 1999)).

#### b. D'une monoculture à une autre

A la fin des années 1990, les producteurs désormais confrontés à l'absence de tout mécanisme de compensation par l'Etat et fortement endettés par le processus de modernisation des exploitations doivent affronter non seulement des conditions climatiques défavorables et des inondations dans la plaine *chaqueña*, mais aussi des prix internationaux de moins en moins rémunérateurs qui ne permettent pas de compenser les investissements réalisés. En 2001, cette « culture sociale » ne représente plus la culture dominante du Chaco<sup>49</sup>. En effet, la culture du soja qui règne déjà sur la Pampa pénètre dans le Chaco. Grâce à sa rentabilité et à la simplicité de l'application du paquet technologique, les producteurs grands et moyens substituent le coton, dont la rentabilité ne cesse de

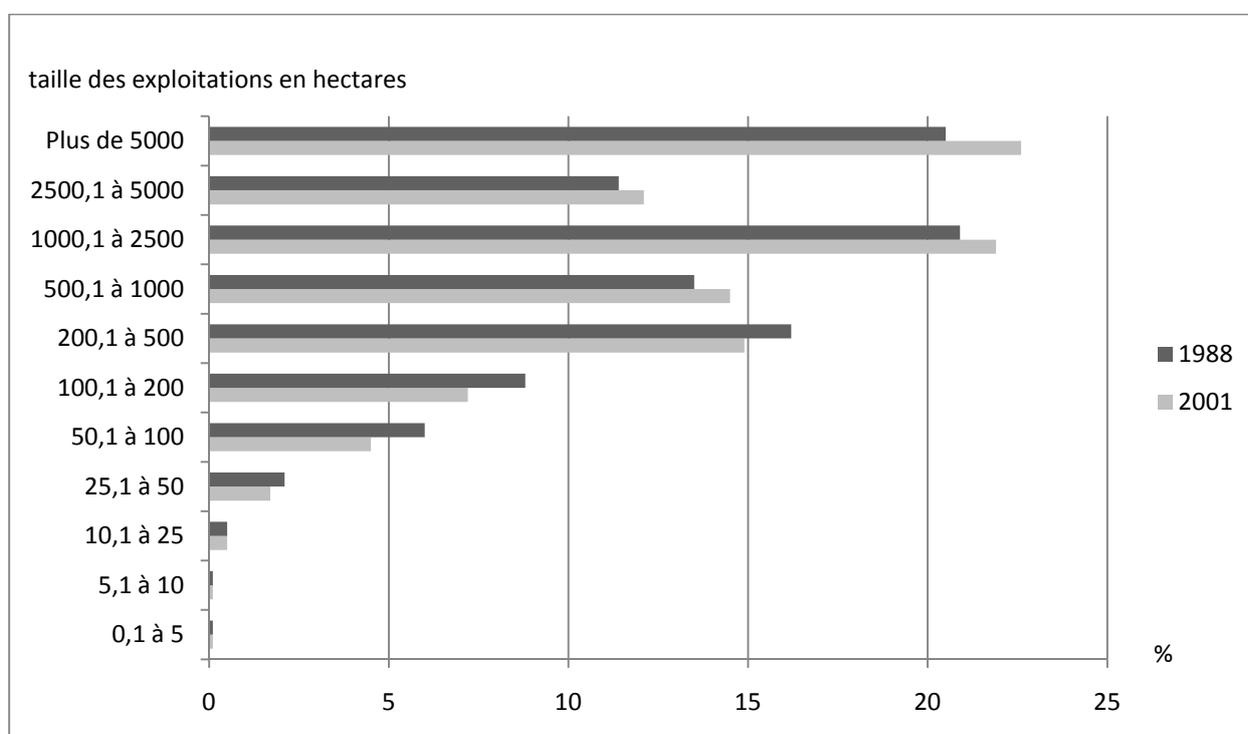
---

<sup>49</sup> Aujourd'hui, l'Argentine importe même du coton alors que le Brésil, qui a constitué pendant les années 1990 son principal débouché, parvient, au début des années 2000, à approvisionner son marché intérieur et à exporter grâce à une politique d'appui à la production (Rofman, 1999). Toutefois, on assiste ces dernières années à une reprise de la production de coton dans le Chaco (Annexe 3).

diminuer, par le soja. Le phénomène de concentration et de modernisation des exploitations qui a pris cours dans les années 1990 constitue l'une des conditions accélérant le phénomène d'expansion de la frontière agricole du soja dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe.

Le passage de la monoculture du coton à la monoculture du soja implique un changement des techniques et des échelles de production ; il conduit également à un remplacement de l'outillage comme les moissonneuses et des infrastructures comme les *desmotadoras*\*. Au nord de Santa Fe, les producteurs propriétaires réactifs aux conditions du marché et disposant de bonnes terres agricoles avaient déjà adopté le soja lors du premier mouvement de diversification agricole.

**Graphique 3-**Répartition de la superficie agricole en fonction de la taille des exploitations dans la province du Chaco en 1988 et 2001



**Source :** *Diagnostico agrario y rural de la provincia del Chaco 2006*, d'après INDEC et *Dirección de Estadística y Censos de la Provincia del Chaco*

L'élevage se développe également dans la région à la faveur de son expulsion des terres pampéennes. Les coopératives agricoles désormais soumises aux mêmes logiques que les entreprises privées voient leur rôle transformé, et deviennent un fournisseur d'intrants agricoles et de services agricoles, se chargeant, pour certaines, de la commercialisation de leurs associés. La plaine centrale du Chaco qui possédait les exploitations familiales les plus nombreuses, n'échappe pas au processus de concentration foncière. C'est dans la

partie ouest et sud-ouest du Chaco que le phénomène de monoculture du soja est le plus significatif. Il s'y produit d'ailleurs un processus inédit : l'achat et la location de terres par des agriculteurs venus des provinces de Córdoba ou de Santa Fe attirés par la présence de terres encore non mises en cultures, la faiblesse de leur prix en comparaison de ceux pratiqués dans la Pampa et la possibilité de réaliser deux récoltes par an. La province offre, de fait, de nombreuses possibilités foncières même si la législation concernant les terres fiscales est très stricte et n'autorise pas leur vente à des producteurs qui ne remplissent pas les critères imposés par la loi. L'arrivée de pools de culture et d'investisseurs divers se généralise. Les enjeux financiers autour de la culture du soja accentuent les cas de corruption liés à la vente des terres fiscales et à la déforestation, elle-même théoriquement sévèrement encadrée par un arsenal législatif. Peu respecté, les dispositifs légaux, n'empêchent en rien l'accélération de la déforestation dans des proportions inquiétantes pour l'équilibre écologique régional. Le phénomène est d'autant plus fort que depuis quelques années, la région *chaqueña* est la seule région qui permette l'expansion de la frontière agricole.

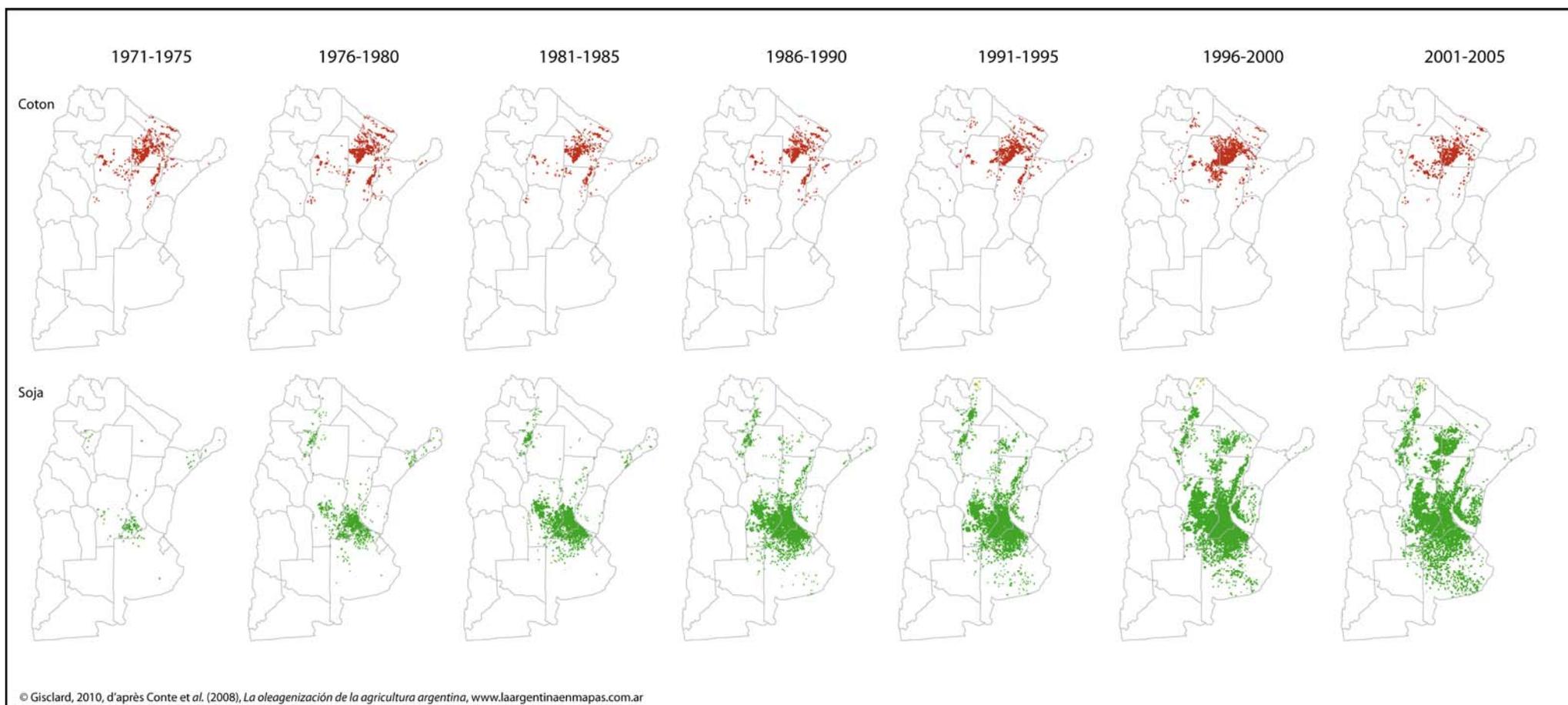
La Carte 11 et la Carte 12<sup>50</sup> montrent l'évolution des cultures de coton et de soja dans le pays. Dans le Chaco, la production de coton révèle, depuis les années 1980, une certaine tendance à la rétraction sur la plaine centrale, où exploitations familiales modernisées et pools de culture se côtoient et se consacrent au coton et au soja. Après une recrudescence du coton à la fin des années 1990, celui-ci perd à nouveau du terrain, même si, depuis le milieu des années 2000, il observe une certaine reprise (Annexe 3). En revanche, les exploitations de la dorsale agricole au nord de Santa Fe se sont converties de façon plus marquée à la culture de soja au cours des années 2000. La Carte 13 met en exergue la « cohabitation » des deux cultures, particulièrement visible dans la plaine centrale *chaqueña*, ainsi que la progression de l'agriculture vers le nord de la province du Chaco. Cette dernière carte apporte deux informations essentielles. D'abord, la possibilité de l'expansion de l'agriculture vers le nord est due à la déforestation massive. Ensuite, la coïncidence de la progression du soja et de la permanence du coton dans certaines zones est permise par deux phénomènes : l'augmentation des rendements de ces deux cultures et l'augmentation des superficies agricoles grâce à la déforestation.

---

<sup>50</sup> Ces cartes n'ont pas un niveau de précision suffisant pour indiquer les progressions du soja ou du coton en superficies ou en quantité de production mais elles mettent en évidence des tendances.

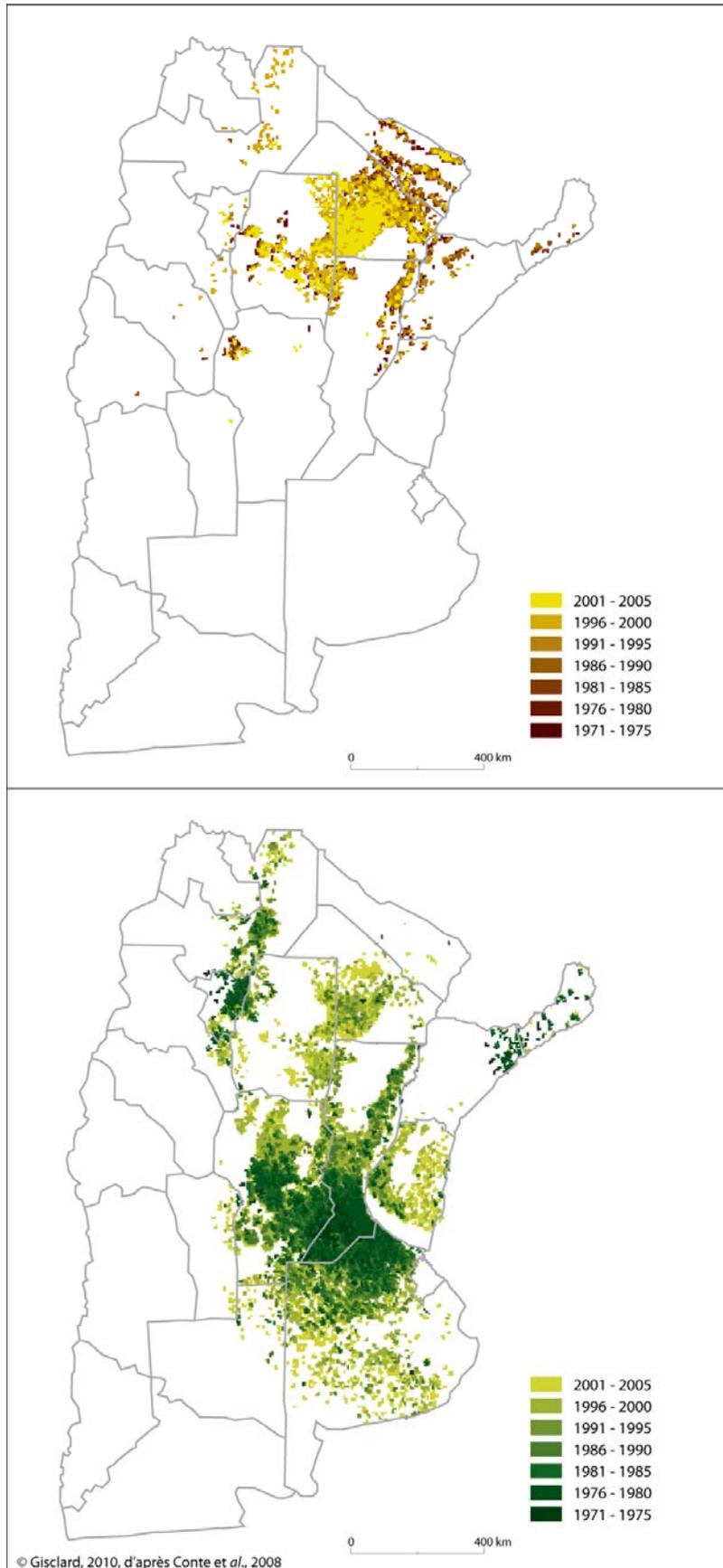


**Carte 11**-Evolution des surfaces plantées en coton et en soja en Argentine entre 1971 et 2005

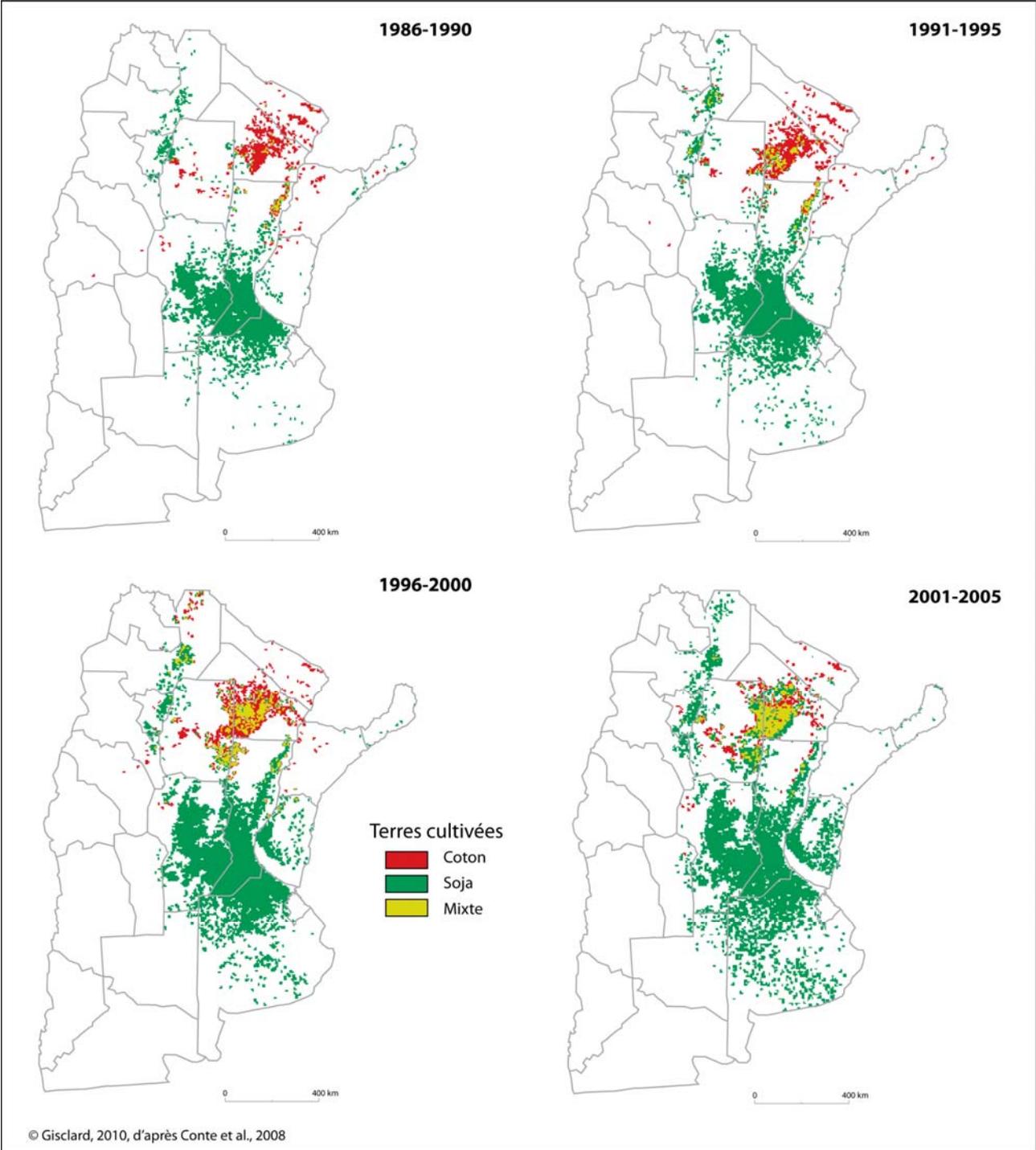




**Carte 12-**Rétraction et extension de la production de coton (haut) et de soja (bas) en Argentine



Carte 13-Coexistence des cultures de coton et de soja entre 1986 et 2005



Une forte pression foncière s'exerce alors sur les meilleures terres agricoles du Chaco mais aussi sur ses forêts. Le terme de « sojisation » ou « sojatisation » est souvent associé à celui d'« *extranjerización* » ou de « déprovincialisation » (Valenzuela, 2005) qui fait référence aux mouvements d'achat et de location de terres d'acteurs extérieurs à la province. C'est en effet dans cette province que l'on compte les plus fortes augmentations relatives des surfaces plantées en soja durant ces dix dernières années avec une progression de 400 % (*Ministerio de la Producción del Chaco 2004*).

**Tableau 3**-Evolution de la composition relative des principales productions agricoles de la province du Chaco entre 1995 et 2006

<i>Années</i>	Superficies récoltées (en %)					
	Coton	Soja	Tournesol	Mais	Sorgho	Blé
1995/1996	71,80	8,70	5,70	7,50	3	2,80
1996/1997	76,20	9,40	5,40	5,50	1,30	1,40
1997/1998	72,10	9,90	6,40	6,80	2,80	1,10
1998/1999	47,40	22,40	12,90	11,10	2,40	2,90
1999/2000	21,90	33,80	18,80	11,90	8,80	4,30
2000/2001	28,60	34,70	16,30	11,20	2,60	6,10
2001/2002	9,90	51,00	19,30	9,10	3,40	6,80
2005/2006	17,70	39,71	26	5,07	8	3,41

**Source :** *Centro de Documentación e Información del Ministerio de la Producción 2004 et estadísticas agropecuarias del Chaco, 2006*

La déforestation massive et souvent illégale pratiquée pour mettre en culture de nouvelles terres s'intensifie avec le développement de l'élevage bovin, autre corollaire de l'expansion du soja dans la Pampa, qui devient pour les producteurs, les plus petits comme les plus grands, soit une alternative productive soit un investissement nouveau qui suppose une amélioration génétique et une amélioration des pâtures. Le terme d'« agriculturisation » décrit ce phénomène d'augmentation relative des superficies cultivées par rapport aux superficies consacrées à l'élevage : entre 1998 et 2002, les provinces de Buenos Aires et de Córdoba ont accusé une perte d'1,8 millions de têtes de bovins (Reboratti, 2008). La région *chaqueña* où se pratique l'activité de façon périphérique (en termes de volume de production) devient aujourd'hui centrale pour approvisionner le marché intérieur. En effet, le phénomène d'expansion des surfaces et leur reconversion ne peut se faire qu'au prix de l'obtention de nouvelles terres sur le milieu naturel *chaqueño* et l'expulsion des producteurs petits et moyens. La superficie agropastorale de la province du Chaco augmente en 2002 de 400 000 ha supplémentaires, alors que depuis 1998, ce sont les exploitations de plus de 500 ha qui ont le plus progressé

(voir Graphique 3) ; la taille moyenne des exploitations agricole passe de 302 ha à 365 ha (Valenzuela, 2005).

Les producteurs du Chaco et du nord de Santa Fe, convertis en producteurs de soja, perdent leur pouvoir décisionnel et deviennent de simples consommateurs de paquets technologiques qui les rendent dépendants de nouveaux agents commerciaux : centres de services, entreprises de services agricoles, fonction à laquelle se livrent les coopératives restantes. Dans un schéma de désindustrialisation nationale, de production de soja pour les marchés extérieurs, de démantèlement des industries locales (notamment des *desmotadoras\**), le Chaco et les colonies agricoles du nord de Santa Fe ne sont plus que des fournisseurs pour des marchés extérieurs, voire considérées par les observateurs les plus critiques, comme des espaces transformés en simples « silos à grains », dépourvus de fonction sociale et d'autonomie politique et économique. Le développement de l'activité industrielle autour de la production de soja (notamment les usines de trituration d'huile) ou de l'élevage bovin (notamment les *frigoríficos\**) génère des emplois urbains qui se concentrent dans certains centres industriels comme Reconquista ou Resistencia, ce qui accentue la polarisation spatiale entre ville et campagne.

La diffusion dans les régions extra-pampéennes d'un modèle productif et d'une rationalité spatiale permet de s'interroger sur l'éventuel processus d'homogénéisation spatiale à partir de la technique et de la libéralisation des marchés. Si comme le prétend une publicité de l'entreprise multinationale de semences Syngenta, le Chaco et le nord de Santa Fe intègrent la « République du soja », dont le territoire occupe une grande partie du Cône Sud latino-américain, comprend une large fraction de la Bolivie, du Paraguay, du Brésil et de l'Argentine, les impacts sociaux, économiques, environnementaux, sociétaux divergent d'une région à l'autre. Au-delà du niveau de fertilité des sols et de l'impact des distances aux ports d'exportation sur les coûts de revient, ou encore des dispositifs de prélèvements fiscaux sur la compétitivité nationale, « la campagne modernisée » se décline en des termes différents selon les régions. Le point commun ou la permanence, c'est que *« la campagne modernisée est le lieu de nouvelles monocultures et de nouvelles associations productives basées sur la science et la technique et tributaire d'une information sans laquelle aucun travail rentable n'est possible. La diffusion de cette information dans l'espace de la contiguïté assure une certaine communauté de préoccupations dans une aire donnée, même si les intérêts des différents acteurs sont divers »* (Santos, 1997, p. 216).

Dans le cas de la province du Chaco et du nord de celle de Santa Fe, les « communautés de préoccupation » changent de nature. Pendant le cycle du coton, les conflits sociaux qui animaient la région concernaient les relations de pouvoir entre les différents acteurs de la

filière et opposaient les producteurs qui, quelle que soit leur taille, réclamaient auprès de l'Etat de meilleurs prix de revient. Désormais, le soja, ou plus exactement « la compétitivité de l'agriculture régionale » cristallise une nouvelle « communauté de préoccupations » qui réunit acteurs politiques, producteurs modernisés, entreprises, fonds d'investissements, effectivement animés par des intérêts différents. L'aire sur laquelle s'étend l'emprise de cette communauté de préoccupations est toujours plus grande et ne se déploie plus seulement à l'intérieur de frontières régionales, mais à une échelle nationale et internationale. Les règles du jeu sont établies par les marchés internationaux, les firmes multinationales, mais aussi, dans une certaine mesure, par les rétentions aux exportations qui jouent sur les profits réalisés par les producteurs ou les investisseurs. Les conflits opposent les gagnants de ce pacte et ceux qui en sont exclus, ainsi que les groupes et individus qui critiquent les diverses conséquences de l'avancée de la frontière agricole et contestent le modèle économique qui en est à l'origine (citoyens, techniciens, ONG etc.). Et bien que les conflits prennent forme localement, la contestation de ce modèle agricole rencontre un écho dans tout le pays. On assiste donc à une opposition entre « rationalité » et « contre-rationalité » dont la coexistence dans un espace où l'usage et la distribution des ressources naturelles n'est pas questionnée ou débattue, ce qui provoque des conflits (phénomène qui sera approfondi et explicité dans les parties suivantes) : « *l'expansion du soja dans le Nord s'est transformée en une métaphore du conflit entre deux pays qui semblent ne pas pouvoir cohabiter* » (Reboratti, dans *Ciencia Hoy*, 2005). Ainsi, si les conditions de rentabilité du secteur agricole d'exportation sont au cœur des préoccupations d'une communauté professionnelle qui regroupe des agriculteurs de Salta à Buenos Aires, les producteurs exclus ou critiquant ce modèle se découvrent également une préoccupation commune, quelle que soit leur région d'appartenance, leur type de production et la taille de leur exploitation. Contrairement aux producteurs exportateurs réclamant toujours moins d'Etat (*Clarín*, 28.06.2008), les plus petits réclament auprès du gouvernement une politique qui garantisse pour l'agriculture familiale les conditions de sa permanence. Si nous aborderons cet aspect plus en profondeur dans les parties 2 et 3, nous allons nous pencher maintenant sur les manifestations de l'exclusion de la petite agriculture familiale et minifundiste du pacte moderne productiviste, en particulier dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe et les interpréter comme des formes de dé-territorialisation.

### 2.2.3. Croissance agricole et exclusion sociale

Les préconisations néolibérales du consensus de Washington ont rapidement mené à une accélération des niveaux de pauvreté et d'exclusion dans les pays qui les ont mis en place. Les conséquences du désengagement de l'Etat en termes de santé, d'éducation, de prestations sociales, la rigueur budgétaire imposée et la suprématie des impératifs de l'économie de marché sur les conditions de vie de la population, se sont révélées à tel point dévastatrices et déshumanisantes, que le PNUD a commencé à envisager un « ajustement structurel à visage humain » (Rist, 1996). Il s'agissait, sous cette oxymore, de poursuivre l'austérité macro-économique imposée par le FMI mais de l'associer à des considérations humanitaires portées par l'UNICEF et qui donneraient lieu à la mise en place de programmes gouvernementaux censés pallier les effets collatéraux de la politique néolibérale, et que nous présenterons dans la deuxième partie.

Depuis la mise en place des réformes de l'Etat et de la libéralisation des marchés, les indicateurs macro-économiques ne parviennent pas à masquer les phénomènes d'exclusion sociale, dans les villes comme dans les campagnes. Au milieu des années 1990, alors que les rendements et les prix du coton n'ont jamais été aussi bons, les échos venus du journal régional relativisent ces succès macro-économiques : « *La situation du campo chaqueño n'est pas bonne, et l'on peut dire qu'il s'agit d'une véritable mosaïque où seulement quelques-uns, ceux qui ont réussi à développer une économie d'échelle, peuvent aujourd'hui affronter avec succès les défis d'un modèle sans concession dans sa rigidité. Les petits et moyens producteurs sont face à la dramatique alternative de se reconvertir ou de disparaître* » (Diario Norte, 9 avril 1997, cité dans Rofman, 1999, p. 210). Si les conditions macro-économiques semblent favorables au secteur agricole et aux régions cotonnières en particulier, elles contrastent fortement avec les conséquences sociales de la modernisation agricole et de la concentration des exploitations et des acteurs de la filière : « *le panorama social décrit [dans le Chaco] indique que le phénomène d'aggravation des conditions de vie d'un important segment de la population provinciale a coïncidé avec la forte expansion de la production agropastorale la plus importante de la province. C'est-à-dire, au milieu d'une prospérité macroéconomique en permanente augmentation, avec des récoltes qui dépassent de beaucoup les moyennes historiques, on trouve de grands problèmes de subsistance pour une proportion substantielle de la population provinciale, phénomène qui, au lieu de s'affaiblir, par l'influence des améliorations évidentes de l'activité productive en général, se détériore chaque fois plus* » (Rofman, 1999, p. 163).

Alors que l'ensemble des provinces du Nord-Est argentin ont toujours présenté des indicateurs socio-économiques parmi les plus inquiétants du pays et des indices de

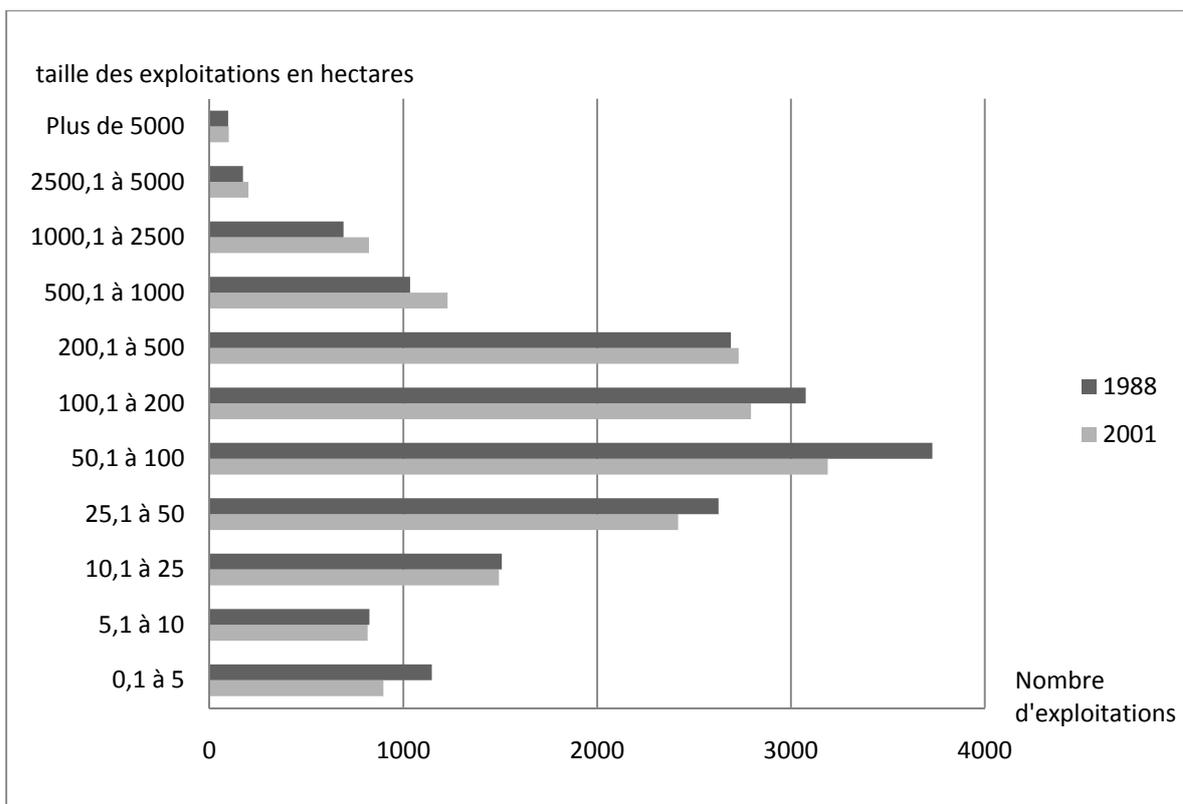
pauvreté élevés, c'est, dans ce cas de figure, la contradiction entre la croissance de l'activité productive et agricole et l'augmentation de la pauvreté, ainsi que l'accélération de l'exode rural, qui semble inacceptable. La dégradation des conditions de vie dans ces régions se fait parallèlement à un mouvement de déterritorialisation qui prend la forme d'un délitement total des structures sociales et des compromis sociaux qui donnaient aux habitants l'illusion d'une communauté d'appartenance. Dans ce contexte, la responsabilité de l'Etat et son incapacité à avoir finalement donné un jour les conditions pour garantir la justice et l'équité sociale et spatiale est fortement questionnée au niveau national comme provincial. Au contraire, l'Etat est accusé d'avoir accentué les différences et les inégalités entre les régions et les hommes. Ainsi, lorsque Roze (2007) avance que « *la situation actuelle est le résultat d'une territorialité adverse qui [nous] a été imposée* », il faut d'abord y voir une remise en question du désengagement de l'Etat national qui a laissé agir les forces du marché et ce, sans s'inquiéter véritablement des faibles marges d'action des gouvernements provinciaux ou de la faible capacité d'action collective des agriculteurs locaux et des organisations dans leur représentativité politique et économique. Autrement dit, il lui est reproché de n'avoir pas pallié l'absence d'instruments de régulation sectoriels et territoriaux qui auraient permis de construire collectivement une territorialité « voulue » (Raffestin, 1981).

La déterritorialisation qui s'enclenche dans la Chaco et au nord de Santa Fe se manifeste dans un processus de désarticulation des anciennes logiques d'organisation socio-spatiales, ainsi que dans la diffusion sélective de la technique et de l'information qui accentue une situation de fragmentation socio-spatiale, entre régions, entre les espaces ruraux et urbains et entre les populations rurales. La déterritorialisation est tout d'abord perçue comme la mise à disposition des ressources naturelles et agricoles pour des acteurs (agriculteurs ou entreprises) extérieurs au territoire qui, grâce au développement de l'agriculture en réseau (Guibert, 2009), voient, à partir de leurs connaissances des marchés et des conditions naturelles et institutionnelles locales, un moyen de générer du profit sans pour autant se déplacer et vivre dans la région. Ceci est aussi bien le cas pour des éleveurs pampéens qui s'installent au nord-ouest de la province de Santa Fe que pour des agriculteurs, voire des fonds de pension, qui investissent et mettent en culture des terres par l'intermédiaire d'un ingénieur agronome, d'un entrepreneur de travaux agricoles, ou d'un gestionnaire financier. Aussi, la ressource foncière qui a toujours représenté un enjeu de pouvoir dans la région et dont la distribution a toujours préfiguré la forme du système productif de la province du Chaco et du nord de Santa Fe, est au cœur même de la possibilité de diffusion d'un modèle agricole hors de son cœur pampéen.

L'un des impacts les plus conséquents du changement de modèle productif et de la concentration foncière sur les systèmes d'organisation régionaux est l'expulsion des petits

producteurs et plus généralement des populations rurales. En effet, ceux-ci ne peuvent réaliser les adaptations techniques nécessaires à leur maintien et ne tirent plus de revenus suffisants du coton auquel ils continuent pourtant à se consacrer en complétant leurs revenus par une activité agricole destinée à l'autoconsommation familiale ou d'élevage. Avant même que la culture du soja ne remplace celle du coton, les petits producteurs sont les principales victimes de la crise sociale liée à la modernisation productive dans le secteur agricole et du désengagement de l'Etat. Ils voient en effet les revenus de leur travail baisser substantiellement ainsi que ceux provenant des aides sociales. C'est notamment le cas à la suite de la dérégulation de la législation du travail et notamment l'abrogation en 1995 de la loi 23 107 de coresponsabilité syndicale de 1984. Celle-ci permettait de financer la sécurité sociale, les cotisations retraite et les allocations familiales pour les petits producteurs qui ne contractent pas de force de travail extérieure, qui exploitent une superficie entre 3 et 10 ha, et dont l'activité agricole est la principale source de revenus (Rofman, 1999).

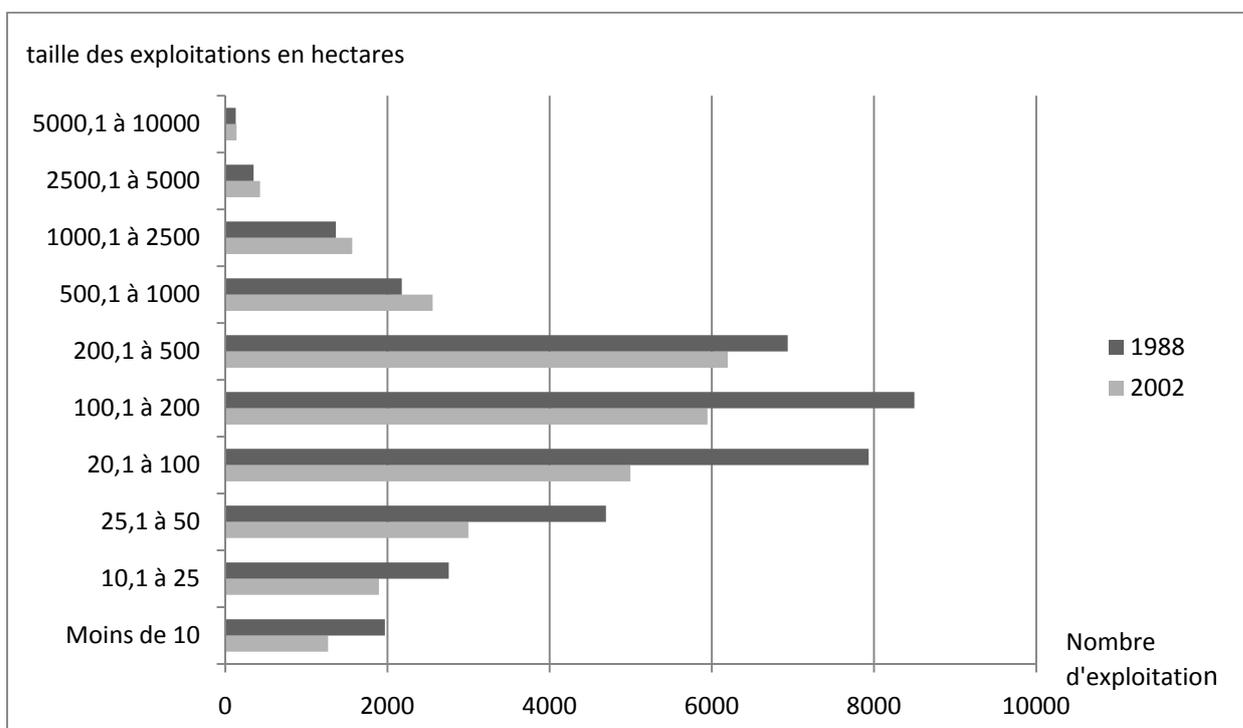
**Graphique 4**-Evolution du nombre d'exploitations agricoles en fonction de leur taille dans la province du Chaco entre 1988 et 2001



**Source :** élaboration propre, d'après *Diagnostico agrario y rural de la provincia del Chaco 2006*, d'après INDEC et Dirección de Estadística y Censos de la Provincia del Chaco

Par ailleurs, la mécanisation des exploitations réduit le besoin en main-d'œuvre. L'introduction de la moissonneuse mécanique (dont un modèle a été mis au point par les ingénieurs de la Station Expérimentale de l'INTA Reconquista) et sa généralisation au début de cette même décennie privent les ouvriers agricoles, mais aussi les plus petits producteurs, d'une activité saisonnière grâce à laquelle ils complétaient leurs revenus. A la fin de la décennie, plus de 90 % de la production est récoltée mécaniquement et seules les zones marginales, enclavées et les petites superficies recourent encore à une main-d'œuvre saisonnière. Entre 1998 et 2001, près de 50 % des exploitations de moins de 100 ha disparaissent dans le Chaco (voir Graphique 4) et la surface moyenne des exploitations de coton passe en quelques années de 17 ha à 70 ha. Cette main-d'œuvre ne peut trouver localement d'alternatives d'emploi, puisque le tissu économique et industriel est en voie d'effritement : entre 1997 et 2001, près de 40 % des employés de *desmotadoras*\* et des huileries se retrouvent sans emploi dans le Chaco (Roze, 2007). Les familles de petits producteurs se dirigent alors vers les capitales provinciales de Resistencia ou de Santa Fe ou rejoignent encore la capitale Fédérale ou la ville de Rosario. Cette migration de « nouveaux pauvres » vient grossir les cordons de pauvreté des quartiers périphériques des villes. Mais les grandes villes ne sont pas les seules à recevoir ce flux migratoire. Les derniers recensements de population montrent que les villes petites et moyennes ont désormais la faveur des populations rurales qui migrent.

**Graphique 5**-Evolution des exploitations agricoles selon leur taille dans la province de Santa Fe



Source : élaboration propre, d'après le *Ministerio de la producción* de Santa Fe d'après CNA et INDEC 2002

L'exode rural n'est certes pas le seul fait de l'expulsion des petits producteurs. Le départ des populations rurales et même des agriculteurs qui poursuivent leur activité vers les villes est un phénomène plus ancien et plus profond lié à la faiblesse des investissements en infrastructures et services publics de base et au décalage profond entre les conditions de vie à la campagne et celles offertes en ville. Le délitement du tissu social et des infrastructures collectives à la campagne ont engendré un cercle vicieux de l'exode : au fur et à mesure de la baisse de la densité de populations, les investissements en infrastructures et services publics ruraux, qui n'avaient jamais été réalisés, se sont révélés encore moins rentables pour l'Etat. Pour les mêmes raisons de rentabilité, les entreprises privées gestionnaires de ces services après les années 1990 se sont montrées encore moins enclines à prendre en charge les investissements nécessaires :

*« Je crois que fondamentalement les gens s'en vont parce qu'ils n'ont pas accès aux services. Imagine-toi que les mêmes qui sont venus ici au début, les Suisses, les Allemands, les Italiens, ont migré ensuite [...]. Ils se consacraient à des productions destinées à l'auto-consommation et ils avaient des activités très diversifiées, mais quand tout le problème de l' « agriculturisation », la monoculture, a commencé à arriver, ils ont commencé à générer pas mal d'argent, et ils n'avaient plus besoin de faire le potager, et ils allaient en ville acheter les provisions, mais ils avaient des chemins en très mauvais état. Et quand ils ont commencé à avoir une meilleure qualité de vie, au lieu d'améliorer leur maison à la campagne, ils se construisaient une maison en ville. Donc la femme restait en ville, il n'y avait alors plus de potager, de poulailler, et le producteur n'allait plus à son campo\* que pour semer la semence destinée à une monoculture, et c'est ce qui se passe actuellement : plus personne ne vit à la campagne ! Le rural ici ça surprend. Il y a une petite ville ici qui est une colonie suisse allemande et personne ne vit à la campagne, tout est abandonné, ça te fait de la peine ! Ce qu'ils font c'est qu'ils mettent une famille dans la maison, pour qu'ils vivent là et qu'ils surveillent le campo pour que des voleurs ne viennent pas, et qu'ils fassent de la production pour leur consommation personnelle. Et le producteur, lui, il vit en ville et il produit du soja. Il ne leur paye rien et il ne leur donne pas la maison. Au mieux il les emploie au moment des semences ou de la récolte, pas plus. Je crois que ça pourrait changer parce qu'aujourd'hui la question technique a changé : tu as le téléphone, la télévision, l'antenne satellite, les chemins sont un peu meilleurs. Mais on peut comprendre ça, parce que la ville représente tout ce que la campagne n'a pas : l'électricité, les services de santé, l'éducation etc. C'est une peine que nous ayons perdu tout notre rural ».*

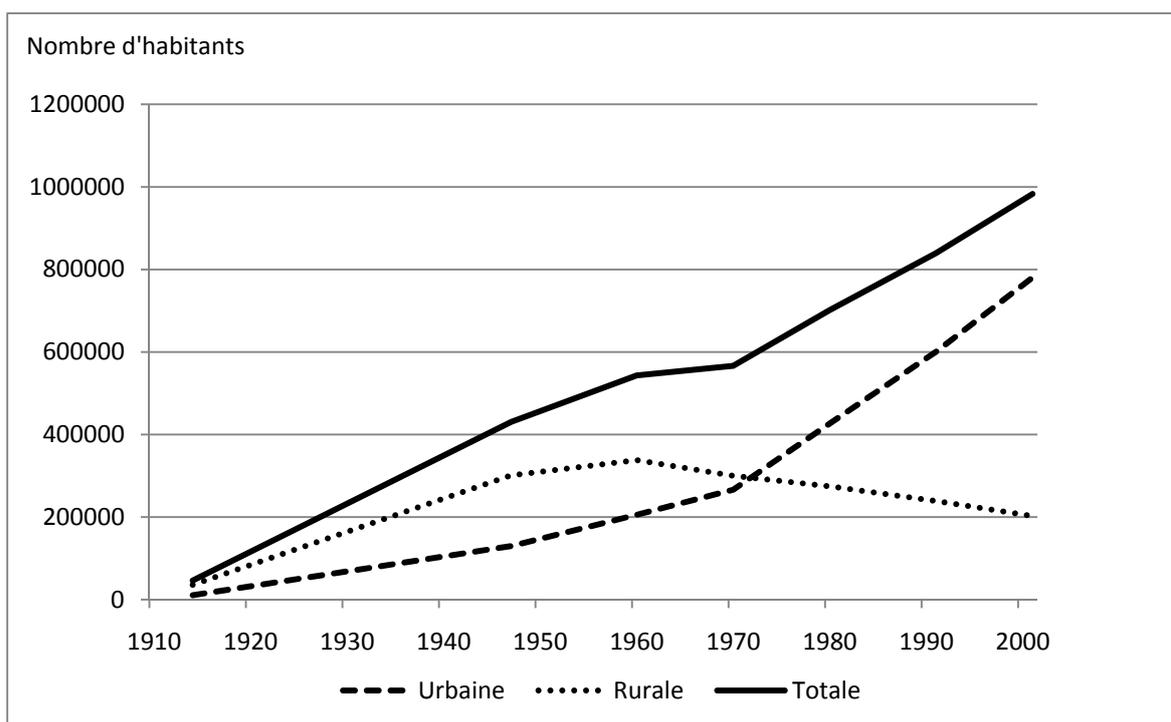
(Agent de développement. Esperanza, mars 2007)

Ainsi, tout les processus en cours conduisent à la migration rurale. Depuis l'amélioration des conditions économiques de la famille, qui l'amène à prétendre à un autre mode de vie, la généralisation de la poursuite des études des enfants qui doivent pour cela se rendre en ville, jusqu'aux petits producteurs qui ne peuvent se maintenir et préfèrent vendre ou louer leurs terres pour partir en ville, en passant par les salariés agricoles qui ne trouvent plus d'emploi à la campagne. Finalement, seuls les petits producteurs et des populations pauvres qui pratiquent une activité de subsistance destinée à

l'autoconsommation et plus marginalement pour le marché restent vivre dans les espaces ruraux. Ceci est surtout vrai dans la province du Chaco et moins pour le nord de celle de Santa Fe où les agriculteurs familiaux continuent de vivre sur leur exploitation. Les conditions de vie à la campagne sont en effet difficiles. Les infrastructures sanitaires et éducatives, comme les infrastructures de service en général sont peu nombreuses. L'isolement des campagnes, qui s'est aggravé avec la suppression des chemins de fer dans les années 1990 qui structuraient pourtant l'espace, rend d'autant plus difficiles l'accès à ces services. Les infrastructures routières de mauvaise qualité (il s'agit essentiellement de chemins de terre), sont impraticables en période de pluie. C'est pourquoi la suppression des lignes de chemin de fer a bouleversé la vie des populations rurales. Elles permettaient aux populations de se déplacer, quelles que soient les conditions climatiques. Par ailleurs, la majorité de la population rurale n'a pas accès à l'eau potable ou à l'électricité. Toutefois, la réalité n'est pas la même partout : à San Martín dans le Chaco, la coopérative Toba est concessionnaire du réseau électrique en milieu rural. Les prix prohibitifs, sans commune mesure avec les prix pratiqués en ville, dissuadent les populations rurales de se raccorder au réseau électrique. La privatisation des services publics excluent les populations rurales de ces services que les entreprises qui calculent en termes de « coûts-bénéfices » ne veulent plus fournir. C'est notamment le cas du téléphone. En revanche, à Avellaneda au nord de la province de Santa Fe, le réseau d'électricité est, depuis ses débuts, géré par une coopérative de services qui prend également en charge le réseau d'approvisionnement d'eau potable. Ces cas différents démontrent que la faiblesse de l'intervention de l'Etat n'est pas propre aux années 1990 et à son désengagement, mais que les disparités spatiales se sont révélées chaque fois plus difficiles à assumer dans un monde moderne et ont incité les populations rurales à prendre en charge collectivement les questions des services publics en milieu rural ou à rejoindre les villes.

Ensuite, le processus de pénétration de la frontière agricole du soja amplifie le phénomène d'exclusion sociale (qui ne lui est pas propre) : « *comme dans toute monarchie, le règne du soja, inclus des favoris et des marginalisés, des courtisans corrompus et de nobles brigands* » (Reboratti, dans Ciencia Hoy, 2005). Même si, en 2002, les producteurs de moins de 100 ha représentent encore 52 % des producteurs dans le Chaco, leurs conditions de vie se sont considérablement dégradées et les niveaux de pauvreté ont augmenté. On estime à presque 70 % la part de la population dont les nécessités basiques ne sont pas satisfaites (INDEC 2003). L'égalité de l'accès à l'éducation est toujours davantage remise en question : en 1995, 20 % des enfants de la province du Chaco vivant en zone urbaine n'ont pas terminé l'école primaire, contre 50 % des enfants des zones rurales. La province comme le nord de celle de Santa Fe présente parmi les plus forts taux d'analphabétisme du pays.

**Graphique 6**-Evolution de la population rurale et urbaine dans la province du Chaco<sup>51</sup> entre 1914 et 2001



Source : d'après *Dirección de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía de la Provincia del Chaco*

Au-delà des indicateurs sociaux, les conséquences environnementales de l'adoption du soja dans la province sont, quant à elles, inédites, et révèlent par ailleurs des pratiques tout aussi graves de corruption et de clientélisme, à la hauteur des enjeux économiques, dont les premières victimes sont les petits producteurs. Le caractère prédateur de ce modèle envers les ressources naturelles accentue d'autant les asymétries de pouvoir entre les acteurs économiques et les populations. De plus, avec l'augmentation du prix du foncier, de nombreux producteurs sont incités à laisser les terres sur lesquelles ils sont installés. Toutefois, dans ce processus, tous ne sont pas perdants. En effet, certains propriétaires ont obtenu de bons prix de vente de leurs terres, alors que les revenus générés par la location de certaines parcelles sont plus intéressants que ceux qu'aurait rapporté la mise en culture de ce foncier. Mais, pour les occupants de terres fiscales ou pour ceux qui n'ont jamais régulé leur situation administrativement, le problème se révèle tout autre. Les cas d'expulsion de familles entières de leur exploitation est monnaie courante dans le Chaco et sur l'ancien

<sup>51</sup> Nous ne disposons pas de chiffres concernant les seuls départements du nord de la province de Santa Fe où, néanmoins, la tendance est la même que pour le Chaco. Dans tous les cas le poids des chiffres pour l'ensemble de la province est moins significatif puisque le sud de la province, qui représente la majorité de la population, possède des tendances démographiques similaires à ceux de la Pampa. Ainsi, pour une population totale de 3 000 701 habitants, la province de Santa Fe compte 2 675 392 urbains et 325 309 ruraux, soit un taux d'environ 10% de population rurale (chiffre équivalent à la moyenne nationale source : INDEC 2001).

territoire de La Forestal ; d'autant que les phénomènes de corruption autour de la gestion de la terre publique s'accroissent face à la pression foncière exercée par les producteurs de soja ou les éleveurs.

En termes de déforestation, les chiffres avancés diffèrent d'une source à l'autre, mais restent éloquent. L'Argentine perdrait chaque année 250 000 hectares de forêts pour permettre l'avancée de l'agriculture. Elle compte aujourd'hui une superficie forestière de 33 millions d'ha contre 106 millions d'ha de forêts primaires il y a 90 ans (*Diario Norte*, 3 juin 2007). Entre 1998 et 2002, environ 918 600 hectares auraient disparu dans les provinces de Salta, Misiones, Tucuman et du Chaco. D'autres sources affirment que plus d'un million d'hectares ont disparu au profit de la culture du soja pour la seule province du Chaco (*Página/12*, 10 décembre 2004). Le Chaco sec aurait déjà perdu 70 % de sa surface forestière. Tout ceci, sans que la législation provinciale relative à la coupe de bois soit respectée. Ce serait environ 40 % de la forêt du Chaco qui aurait été déboisée entre 1998 et 2004, bouleversant un écosystème qui originellement dépend de cette masse forestière (*Diario Norte*, 3 mai 2004). Des travaux de l'université de Rosario avancent que le taux de déforestation au profit de l'élevage dans la *cuña boscosa\**, a été multiplié par trois entre 2000 et 2005. Entre 1976 et 1986, le taux de déforestation annuel était de 14 301 ha dans cette région. Entre 1986 et 2000, il est passé à 9 000 ha, et entre 2000 et 2005 ce taux atteint 30 212 ha. Depuis 2000, la province de Santa Fe a perdu 30 % de sa superficie forestière (source Fundapaz). Les conséquences de la déforestation sont dramatiques dans un milieu subtropical où les sols légers et fragiles subissent une érosion hydrique à elle-seule dévastatrice. Les ONG de défense de l'environnement et des petits producteurs dénoncent les conséquences en termes d'érosion, de salinisation des eaux et des sols, de désertification, de non application des lois sur l'épandage par voie aérienne du glyphosate. L'augmentation des fréquences et l'importance des inondations dans les provinces du Chaco et celle de Santa Fe commencent à alerter les pouvoirs publics et les populations, en particulier lorsque ces catastrophes « naturelles » touchent une ville de la taille de Santa Fe qui compte plus de 400 000 habitants, comme ce fut le cas en 2003.

Finalement, la région se fragmente sur des bases soit techniques, informationnelles et communicationnelles. Le nouveau moteur de l'économie régionale, l'agriculture d'exportation hautement technicisée, dissocie de façon marquée les pratiques et les connaissances à la base de toute territorialité (Raffestin, 1980) et finit d'accroître la fracture entre villes et campagnes et entre régions. Les espaces ruraux deviennent des espaces productifs, vidés de leur substance sociale et donc communicationnelle. Dans les villes, se concentrent l'information, la technique et la connaissance nécessaires au fonctionnement de l'agriculture, ainsi que les activités économiques qui lui sont liées, qu'il s'agisse des activités secondaires (par exemple les industries agro-alimentaires de

trituration du soja), qui se concentrent dans les ports d'exportation (notamment Rosario ou Reconquista), ou des activités tertiaires (fourniture d'intrants et conseil agricole). Dans tous les cas, l'emploi autour de l'activité agricole est essentiellement urbain et n'est pas toujours localisé dans les zones de production. Il se concentre dans les grandes villes et les ports d'exportation. A la fragmentation entre villes et campagnes, s'ajoute celle entre populations et activités. Les petits producteurs disposent de toujours moins d'espace d'action et de représentation alors que, jusqu'alors, ils trouvaient encore des formes complémentaires d'existence, ou plutôt de coexistence, avec les autres activités et catégories sociales et productives. Leurs territorialités, ainsi que l'ensemble des organisations régionales sont bouleversées.

Les formes de déterritorialisation à l'œuvre dans les espaces ruraux témoignent de la crise du pacte moderne. Il est en crise parce que les moteurs politiques et économiques du modèle agricole qui en est l'héritier ne correspondent plus aux valeurs et aux principes pour lesquels il est apparu. Ses conséquences sociales et environnementales néfastes sont dues, selon nous, au fait qu'il est désormais gouverné par la science et la technique ; en cela, la modernité n'apparaît pas autant « libératrice » qu'il y a 40 ans (Albaladejo, 2009). En attribuant ce processus à la mondialisation et à ses manifestations, et au regard des intuitions des géographes qui ont analysé son action dans l'espace, nous pouvons douter qu'un seul principe de reterritorialisation puisse être observé et que celui-ci s'inscrive dans la durée. De fait, les événements contemporains ne répondent plus aux anciennes logiques d'organisation socio-spatiale qui faisaient dire à Raffestin (1988, p. 270) que : « *toute production territoriale est en même temps une production spécifique de temps pour pouvoir durer* ». La rapidité des transformations socio-spatiales sur la base d'opportunités et de conjonctures économiques, permises par l'amélioration des moyens de communication et la rapidité de la diffusion de l'information, laissent imaginer des changements toujours plus rapides, tels que le Santos l'avait bien mis en lumière, et la mise en place de territorialités inédites.

### Conclusion du chapitre 3

Avec le pacte territorial moderne, l'agriculture du Chaco s'est adaptée aux exigences des marchés internationaux et à la nécessité de la croissance productive comme moteur du régime d'accumulation. En tant que champ d'action instrumental, l'espace s'est aussi adapté au déterminant technique de cette croissance productive et économique ; il répond donc à des rationalités d'origine extérieure. Dans le secteur agricole, ce pacte s'est d'abord traduit par une organisation régionale autour de la culture du coton destinée au marché national, avant d'évoluer et de rendre presque marginale cette culture emblématique de la région, confrontée aux exigences des marchés internationaux. Le Chaco, soumis ensuite à un processus de « pampéanisation » puis à l'avancée de la frontière agricole du soja, connaît des transformations de diverses natures. Ces changements et bouleversements incarnent en réalité une crise plus profonde, celle du pacte territorial agricole, dont les manifestations principales résident dans ses conséquences sociales et environnementales et dans la contestation de plus en plus forte de ce pacte.

La crise du pacte moderne se traduit dans le Chaco par l'exclusion sociale et productive des petits producteurs, l'augmentation de la pauvreté (en particulier rurale), la fragmentation socio-spatiale entre producteurs et zones de production, la prédation et la dégradation des ressources naturelles, mais aussi le déclin des institutions démocratiques par le biais de la corruption et du retrait de l'Etat des préoccupations sociales. Tout ceci constitue un nouveau processus de déterritorialisation. Ainsi, la déterritorialisation à l'œuvre serait le fruit de l'adaptation dans le Chaco des forces de la mondialisation, peu ou pas régulées par les pouvoirs publics : *« la dynamique des espaces de la globalisation suppose une adaptation permanente des formes et des normes. Les formes géographiques, c'est-à-dire les objets techniques requis pour optimiser une production, n'autorisent cette optimisation qu'au prix de l'instauration et de l'application de normes juridiques, financières et techniques, adaptées aux nécessités du marché. Celles-ci sont créées à différents niveaux géographiques et politiques, mais en vue de la compétitivité mondiale ; les normes globales, induites par les organismes supranationaux et le marché, tendent à configurer les autres. Et les normes du marché tendent à configurer les normes publiques »* (Santos, 2002). Or, les exclus de ce processus de rationalisation spatiale par la technique, que Santos appelle les « contre-rationalités », sont nombreux. Qu'il s'agisse de populations ou d'espaces, il n'est pas dit qu'ils ne sachent pas trouver les formes d'action et d'organisation pour agir sur les territorialités en recomposition dans les différentes régions et sur laquelle bâtir d'autres formes de développement régional.

**Photo 11-**Champ de soja dans la région de Reconquista



**Source :** EEA Reconquista, 2008

**Photo 12-**Troupeau de bovins dans la région de San Martín dans le province du Chaco



**Source :** © Gisclard, 2008

**Différents types d'habitat rural dans la province du Chaco (© Gisclard, 2007)**



**Photo 13-**Maison de petits producteurs



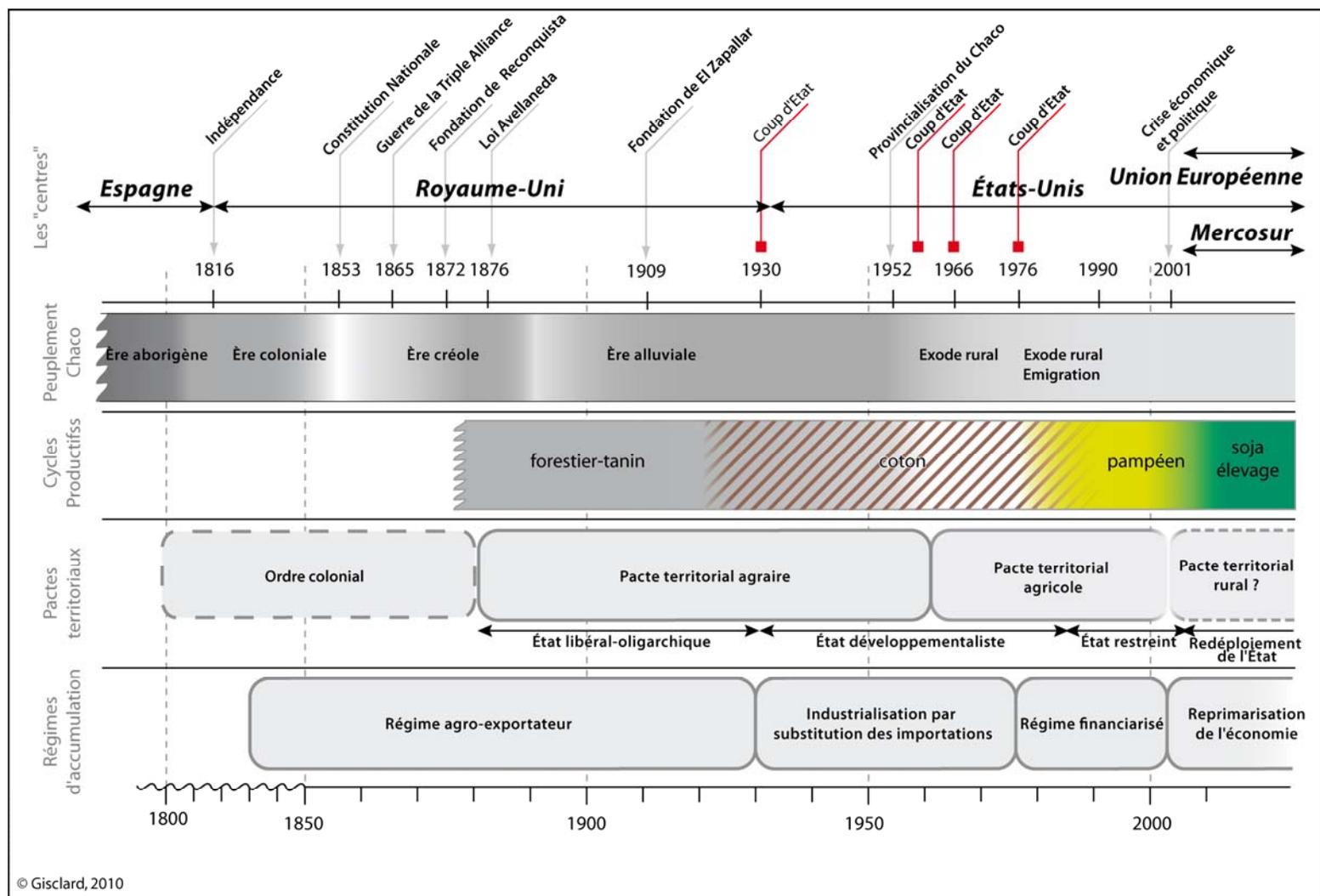
**Photo 14-**Maison de producteurs moyens



**Photo 15-**Maison inhabitée d'une grande exploitation



**Figure 1**-Synthèse historique de la construction et de l'évolution du Chaco dans des régimes de développement nationaux et internationaux





## Conclusion de la partie 1

En 1975, Bruniard écrivait : « *le Chaco est l'exemple vivant de l'incroyable pouvoir qu'acquièrent les facteurs externes à son milieu, qui ont orienté à chaque étape la conformation du cadre géographique et humain actuel caractérisé par la discontinuité spatiale, l'instabilité et la mobilité propre des aires de frontières où rien n'est définitif et où la tradition a un poids relatif qui cède devant la pression de nouveaux stimuli* ». Plus de trente ans après, cette constatation est encore valable, et même, elle n'a presque jamais été aussi vraie lorsqu'on l'observe à la lumière du processus de sojisation du Chaco. Pourtant, au terme du pacte agraire et alors que les conséquences déterritorialisantes du pacte agricole témoignent de sa crise, nous avons démontré la persistance de territorialités, de relations et d'interrelations héritées des cycles productifs successifs. Les processus de déterritorialisation et de reterritorialisation des hommes et des activités ne font donc pas table rase des logiques d'organisations et des territorialités qui dominaient lors des périodes précédentes ; la continuité de logiques sociales et spatiales d'origine ancienne explique même la fragmentation du Chaco aujourd'hui.

Si la construction socio-spatiale du Chaco est marquée par les discontinuités et les périodes de ruptures, une constante semble pourtant s'affirmer tout au long des différents pactes territoriaux : les structures économiques, sociales et spatiales du Chaco ont, depuis son incorporation au territoire national, répondu à des rationalités et logiques extérieures qui sont étroitement liées aux intérêts du centre pampéen d'où provient l'impulsion des dynamiques socio-économiques et les décisions politiques. Ces rationalités d'origine extérieure font que tout se passe comme si cette région avait toujours été un appendice pampéen, considérée comme des confins ouverts à différents destins et desseins, d'autant mieux acceptés et légitimés qu'ils proviennent d'un « ailleurs » symbolisant le « progrès » et la « civilisation » aux manifestations pourtant parcimonieuses et inégales. De fait, le pacte agraire s'est imposé dans la région à travers la volonté forte du jeune Etat-nation argentin de construire son pouvoir et d'organiser son territoire. L'action de l'Etat y a donc été relativement significative, même lorsque celle-ci s'est traduite par son consentement à l'installation progressive de formes de développement capitaliste violentes et brutales, animées par des acteurs et entreprises étrangères. Le pacte agraire a généré des territorialités diverses et singulières dans le Chaco que nous avons abordées à travers des cycles productifs, d'abord celui du quebracho, puis celui du coton. Durant cette période, les territorialités qui s'organisent dans le Chaco (à l'exception peut-être de celles qui décrivent La Forestal), n'ont pas vraiment démontré d'état d'équilibre, en raison peut-être des soubresauts qui ont traversé l'économie du coton et le régime démocratique argentin.

La région se caractérise d'ailleurs par une fragile cohésion interne et une fragmentation de sa société sur des bases d'abord ethniques, puis sociales, qui déterminent souvent les catégories productives.

L'approche socio-historique à l'aune de laquelle nous avons montré comment le Chaco a été « produit » pour répondre aux stimuli extérieurs a permis de comprendre les manifestations particulières du pacte agraire puis du pacte agricole qui lui succède et qui ne s'est pas non plus traduit par de longues périodes d'équilibre. En effet, les populations rurales comme urbaines, organisées autour de la production de coton, ont dû faire face et réagir de façons différentes à son lent mais inexorable déclin. Elle décrit également l'évolution du pacte agricole jusqu'à sa crise qui se manifeste dans l'expansion d'un modèle agricole productiviste agro-exportateur aux conséquences sociales brutales et violentes, loin du projet étatique qui le soutenait. Mais le développement d'une agriculture technicisée, répondant aux exigences de la mondialisation, et les processus de déterritorialisation à l'œuvre, incarnés par la fragmentation entre ville et campagne, par l'accentuation de la pauvreté rurale, par les phénomènes d'exclusion sociale et d'exode rural, et par la rationalisation spatiale par la technique, trouvent également dans l'histoire de la construction socio-spatiale du Chaco des éléments d'explication. Certains de ces phénomènes préexistaient, mais ils sont approfondis avec le pacte agricole, en raison de la tension produite par le décalage entre la volonté de modernisation économique et productive dans les années 1950 et l'absence d'accompagnement du processus par des progrès sociaux et une forme de modernité sociale. Mais si les écarts de niveaux de vie et les questions de pauvreté rurale ne sont pas des faits nouveaux, il semble que tous ces phénomènes sont exacerbés, plus rapides et plus violents. Ceci est le résultat d'une politique néolibérale et agro-exportatrice poussée au bout de sa logique, et d'autant plus difficile à accepter que la courbe des indicateurs sociaux s'inverse par rapport à celle des chiffres de la croissance économique enregistrée depuis 2001 et dont le moteur est l'activité agricole. Ce n'est donc pas non plus le seul désengagement de l'Etat qui est à l'origine de cette situation. L'« Etat développementaliste » ou « social », qui émerge dans les années 1930, est considéré comme un « Etat faible », qui en « aucune manière n'a été le moteur du développement social, mais bien l'obstacle au développement » (Negri et Cocco, 2006, p. 136) puisqu'il l'a toujours observé au prisme des intérêts des classes sociales dirigeantes qu'il représentait.

C'est pour son histoire singulière (et aussi pour un certain déterminisme naturel qui recouvre une certaine importance au regard de la portée de la technique dans la croissance économique) que le Chaco, s'il se « pampéanise », se couvre de soja, nous montre qu'il n'y a pas d'homogénéisation spatiale. Le phénomène de rationalisation spatiale par la technique qui le touche ne lui ôte pas son identité et sa spécificité, même si ces dernières

s'expriment souvent en termes négatifs, qu'il s'agisse des indicateurs de pauvreté ou des rendements agricoles toujours inférieurs à la Pampa. Cette singularité s'exprime notamment dans les formes de conflits et dans l'émergence de nouvelles formes de contestation à un modèle économique qui s'est progressivement substitué à la décision politique et que nous approfondirons dans les parties 2 et 3. Les voix qui se font entendre, depuis notamment la crise de 2001, ont trouvé des espaces de représentation et d'action auparavant inexistantes pour remettre en question les représentations dominantes du développement et transformer des politiques sociales défailtantes. Elles pourraient bien conduire dans un contexte national et international renouvelé à poser les bases d'un nouveau pacte territorial qui réunirait, malgré les décalages, les héritages des pactes précédents et donneraient à voir des nouvelles logiques de territorialisation dans les espaces ruraux de la part des populations rurales les plus touchées : les petits producteurs. Ainsi, après s'être intéressés dans cette première partie aux structures de l'espace, la seconde partie se concentre davantage sur les acteurs et leurs idées, en particulier dans le champ du développement rural qui prend en charge ce que nous avons dénommé des contre-rationalités socio-spatiales.



## **PARTIE 2**

### **De l' « invention » à l'institutionnalisation du développement rural en Argentine**



*« L'Argentin, à la différence des Américains du Nord et de presque tous les Européens, ne s'identifie pas à l'Etat. Ceci peut être attribué au fait général que l'Etat est une inconcevable abstraction ; ce qui est sûr, c'est que l'Argentin est un individu, pas un citoyen. Les aphorismes comme celui de Hegel "l'Etat est la réalité de l'idée de morale", lui apparaissent comme de sinistres plaisanteries<sup>52</sup> ».*

Jorge Luis Borges

## **Introduction de la partie 2**

Dans la première partie, nous avons présenté le pacte territorial dans sa dimension socio-spatiale. Nous allons maintenant l'appréhender dans sa dimension politique en nous intéressant à un champ d'action publique, le développement rural, qui émerge en Argentine dans les années 1990. Nous étudierons donc le pacte territorial moderne, à travers son contenu politique et sa visée intentionnelle, à partir desquels émergent selon nous deux champs et deux paradigmes : le développement agricole et le développement rural, qui, de par leur contenu politique et instrumental, sont tous deux l'émanation du pacte moderne.

Quel que soit le substantif qui lui est systématiquement accolé, le développement correspond à des pratiques organisées et orientées vers un changement, que la société ou les groupes qui le mettent en œuvre considèrent comme le progrès. En ce sens, le développement rural en tant qu'objet d'action publique correspond à une intentionnalité au sens de Santos (1997). En transformant les structures économiques et sociales, en réorientant les dynamiques socio-économiques, le développement agit sur les systèmes d'objets et les systèmes d'actions qui s'exercent dans l'espace, à travers des formes de régulation des activités économiques, sociales et donc spatiales. Le développement peut être considéré comme un outil de « justice socio-spatiale » (Reynaud, 1981) censé régler

---

<sup>52</sup>Texte original: « *El Argentino, a diferencia de los Americanos del Norte y de casi todos los Europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano. Aforismos como el de Hegel "El Estado es la realidad de la idea moral", le parecen bromas siniestras* ».

les désajustements et les déséquilibres socio-économiques entre populations et territoires et permettre leur inclusion sociale et spatiale. Appliqué aux espaces ruraux, le développement rural est entendu comme un ensemble de pratiques articulées visant à « *introduire des changements socio-économiques et environnementaux dans l'espace rural, pour améliorer les revenus, la qualité de vie et le bien-être des populations rurales* » (Schneider et Tartaruga, 2007).

L'ambiguïté de l'idée même de développement tient au fait qu'il ne peut être compris qu'en lien avec les acteurs ou les groupes qui l'évoquent, dans un temps et dans un espace donnés. La meilleure illustration de cette ambiguïté réside dans le fait que le développement rural, d'abord en tant qu'action collective puis comme action publique, cherche à intervenir sur les problèmes sociaux, spatiaux et économiques engendrés par des processus se réclamant également du progrès puis du développement, à l'aune desquels ont été « produits » le territoire argentin et la région *chaqueña* et dont nous avons rendu compte dans la première partie. Mais notre objectif ne vise pas à rentrer dans un débat déjà bien entamé (Rist, 1996 ; Latouche, 2004 ; Berland, Bové, Brune et *al.*, 2002) ou à alimenter les controverses sur le développement. Ces débats et controverses reflètent néanmoins une partie de notre propos dans les parties 2 et 3 : la question des idées et des pratiques qui guident l'action dite de développement et qu'exprime la notion de « référentiel », entendu comme « *des idées et des actions stabilisées dans un cadre cognitif et normatif d'interprétation du monde* » (Muller, 1990).

En tentant d'interférer sur les déséquilibres sociaux et sectoriels générés par le pacte dominant, l'action collective entreprise dans les espaces ruraux puis, les politiques publiques de développement rural conduites à partir des années 1990, sont l'émanation de ce même pacte agricole productiviste. Nous allons voir comment s'est constitué le champ du développement rural en Argentine. Pour cela, nous adoptons une approche socio-historique qui consiste à retrouver dans le passé, des valeurs, des idées et des connaissances propres à un champ d'intervention. Elle nous permet de décrire les configurations d'acteurs qui les portent.

Cette partie s'articule autour de deux chapitres chronologiques. Le premier chapitre nous plonge dans les racines du développement rural, dont les idées et les pratiques constitutives se nouent autour d'une action collective qui réagit à la modernisation agricole, soit pour s'y adapter, soit parce qu'elle se retrouve à la marge de l'action de l'Etat. A cette occasion, nous revenons sur les origines d'une fracture sémantique, pragmatique et cognitive entre développement agricole et développement rural à partir des années 1960. Le développement agricole est au cœur du pacte territorial dominant et traite en priorité la productivité du secteur, alors que le développement rural émerge en réaction

à cette première forme de développement et intervient sur différents aspects des conditions de vie et de travail des populations rurales restées à la marge du premier. C'est par conséquent depuis la marge (cognitive et géographique) qu'une action collective, que nous pouvons aussi qualifier de « populaire » ou de « civile », construit un « système de sens » (Berger et Luckmann, 1992) spécifique en lien avec des pratiques de développement en faveur des exclus du pacte agricole.

Dans le second chapitre, nous voyons comment le développement rural s'institutionnalise dans les années 1990. La mise en place de programmes de développement rural ciblant les populations rurales pauvres, transforme le développement rural en un champ d'action publique. A cette occasion, l'univers de sens construit à la marge du pacte moderne est légitimé, alors qu'une partie de ses acteurs est intégrée à la politique publique de développement rural. En distinguant dans ce chapitre la formulation et la mise en œuvre de la politique publique de développement rural dans des arènes locales de la province du Chaco et du nord de celle de Santa Fe, nous constatons que ce champ devient à la fois un champ d'apprentissage et un champ de tensions entre des logiques, des stratégies et des idées différentes.



## Chapitre 4

### Pacte territorial moderne et exclusion sociale : aux racines du développement rural (1960-1990)

#### Introduction du chapitre 4

L'histoire du développement rural a commencé de s'écrire bien avant que les politiques d'ajustement structurel des années 1990 n'imposent des pansements euphémiquement nommés « développement rural » sur les plaies sociales qui se sont étendues en même temps que s'ouvrait l'économie du pays. Ce chapitre ne prétend pas seulement retranscrire cette histoire. Il vise à comprendre comment se sont construites les relations de pouvoir entre une nébuleuse d'organisations et d'acteurs d'horizons divers et porteurs de représentations et de logiques différentes, issus de l'Etat ou de la société civile, et dont l'expérience et les connaissances donnent au champ du développement rural sa configuration. Ce chapitre répond à un présupposé selon lequel les actions en cours possèdent un préalable qui influence leur nature et les conditions de leur mise en œuvre. Nous défendons l'idée que rien n'émerge spontanément sans aucun fondement enraciné dans le temps long ; tout soubassement normatif, institutionnel, rationnel, est lié à des mondes de pensées.

Ce chapitre a pour objectif de poser les bases cognitives et normatives de deux paradigmes de développement dont la contradiction spatiale est traitée dans la partie suivante. Un **paradigme agricole**, essentiellement transfériste et descendant et un **paradigme de développement rural**, tourné vers l'autonomie du local et de ses populations. Pour cela, ce chapitre organisé en trois temps met en miroir **trois médiations territoriales** comprises comme des relations entre un groupe social, l'espace et le reste de la société. Nous les attribuons à des groupes sociaux vivant et produisant dans les espaces ruraux en fonction de leur position et de leur réaction au pacte agricole. La première est

une médiation agricole professionnelle, décrite par Albaladejo (2009), qui incarne le passage au pacte territorial moderne. Dans ce pacte, l'action de l'Etat (que nous allons décrire à partir de l'action de l'INTA) s'exerce essentiellement sur la dimension sectorielle et professionnelle de l'activité agricole. La deuxième correspond à une médiation que nous décrivons comme inaboutie car interrompue par la dictature de 1976. Elle correspond à l'action de groupes d'agriculteurs qui proposaient une autre forme de modernisation, davantage en relation avec les caractéristiques de la région *chaqueña*, et qui prenaient en compte l'ensemble des conditions de vie en milieu rural (et pas seulement la dimension professionnelle ou sectorielle). Enfin, nous présentons une médiation territoriale associée aux populations exclues de l'action de modernisation et de professionnalisation agricole impulsée par l'Etat. Parmi ces populations, se trouvent en particulier les petits producteurs, sur lesquels nous nous focaliserons, et les populations indigènes, que nous n'aborderons pas directement, tant la singularité et la complexité de ce groupe social mériteraient un travail à part. Ces deux dernières catégories sociales sont d'ailleurs l'objet de méthodologies d'intervention différentes de la part de l'action publique.

En éclairant ces trois médiations, nous associons des groupes et des organisations à des pratiques, à une action politique et à des manières de penser le développement rural et l'activité agricole, qui sont, selon nous, aux racines d'un paradigme de développement agricole et d'un paradigme de développement rural qui se distinguent. Le premier est représenté par l'action publique et le second par l'action politique.

## **1. Les paradigmes du développement agricole : de l'éducation au transfert technologique**

Nous présentons dans le premier temps de ce chapitre les manifestations de la modernisation de l'agriculture et les différents paradigmes jalonnant son développement qui sont au cœur du pacte territorial agricole. Avec le passage à la modernité, l'agriculture se professionnalise et devient un objet de gouvernement. Nous allons appréhender ce processus à travers l'action de l'INTA et l'évolution des doctrines qui orientent son action envers les producteurs agricoles. C'est en réaction aux conséquences territoriales du pacte moderne et de son idéologie constitutive que de nouvelles pratiques de développement apparaissent. Ces nouvelles pratiques et conceptions de l'activité agricole et des espaces ruraux font l'objet des deux temps suivants de ce chapitre.

## 1.1. Détour théorique : l'activité agricole à travers les médiations territoriales

Nous allons présenter la façon dont Albaladejo (2009) appréhende les formes d'insertion territoriale de l'activité agricole à partir de trois sphères de l'action d'Arendt et interprète ainsi le changement de pacte territorial. Ensuite, nous allons préciser comment nous réutilisons ces trois sphères pour montrer les décalages entre les groupes d'agriculteurs, cibles du pacte moderne et identifiées par Albaladejo, et d'autres groupes sociaux vivant et produisant dans les espaces ruraux. Ces derniers vont faire l'objet d'abord d'une action de promotion humaine (abordée dans ce chapitre) puis d'une action publique dite de développement rural (abordée dans le chapitre 5).

### 1.1.1. L'élévation de l'activité agricole au rang d'activité publique

A partir de la fin des années 1950, la professionnalisation de l'agriculture marque le passage du pacte agraire au pacte agricole en Argentine. Elle s'accompagne d'une sectorisation de l'agriculture par l'Etat qui, de fait, est davantage impliqué dans l'encadrement de l'activité et de la profession agricoles. Le changement de pacte dominant traduit une transformation de l'activité agricole et des types de médiations qui la lient à l'Etat et au territoire. Il implique le changement d'un ordre territorial local dont les nouveaux déterminants sont particulièrement influencés par des processus prenant cours notamment à l'échelle nationale à partir de la régulation de cette activité. Albaladejo interprète ce changement de pacte à partir d'une théorie de l'action qu'il emprunte à Arendt. Cet apport lui permet de distinguer différentes formes de médiations entre agriculture familiale et territoire selon les arrangements de différentes sphères d'action. Les formes de ces arrangements déterminent les types de médiations spécifiques entre la société et le territoire et donc des formes de territorialisation de l'activité agricole<sup>53</sup>. Nous nous concentrons dans ce chapitre sur les médiations modernes qui s'imposent dès les années 1950.

Arendt (1983) met à jour deux conditions de la vie terrestre : la *vita activa*, qui définit l'ensemble de l'activité humaine, et la *vita contemplativa* qui est l'activité de pensée. Elle se concentre sur la *vita activa*, au sein de laquelle elle distingue trois sphères de l'activité

---

<sup>53</sup> Albaladejo précise que les médiations territoriales mises à jour restent des formes idéal-typiques, il ya toujours un certain degré de flou entre ces formes qui se côtoient au sein des mêmes localités.

humaine : la sphère de l'activité publique d'une part, qui est le domaine de l'**action**, et la sphère de l'activité privée d'autre part, qui, selon elle, dans le monde occidental et à partir du Moyen-âge, se subdivise en deux sphères : le **travail** et l'**œuvre**. Il convient ici de distinguer à l'instar d'Albaladejo (2009), le domaine public de la sphère publique. Le domaine public est selon Arendt celui qui met en relation, rassemble et sépare. Il est fait de règles, de représentations, d'objets, de construction de distances et permet aux hommes de vivre simultanément dans le même espace. Le domaine public est ce qui paraît en public, ce qui peut être vu et entendu de tous, c'est le monde des objets que nous avons en commun. Quant à la sphère publique, c'est la sphère du langage, celle de la participation du citoyen. Elle est le pendant de la sphère privée, qui, littéralement, est la sphère de ce qui est privé de représentation publique, c'est la sphère où est assurée la reproduction de la vie matérielle et biologique.

La *vita activa* comprend donc trois sphères de l'activité : l'action, qui est l'action politique ; l'œuvre, qui est celle d'un monde privé centré sur l'intime ; et le travail, qui concerne la reproduction de la vie matérielle et biologique, la sphère du monde social au sens strict autrement dit de l'activité économique. Ces deux dernières sphères concernent le monde matériel. « L'action » se distingue en ce qu'elle est une activité qui ne peut être séparée de l'activité discursive qui l'accompagne et qui, à travers le langage, donne un sens social à l'activité et l'insère dans la cité. L'action est entendue comme une activité publique de justification, de signification et de légitimation de la diversité des façons de vivre et de travailler qui se côtoient localement. Albaladejo l'interprète donc comme l'activité qui permet de faire « tenir » ensemble dans la même portion d'espace des modalités différentes d'insertion territoriale de l'activité agricole à travers une activité de signification et de discussion, qu'elle soit appelée coordination, participation, coopération, délibération, négociation, etc. (Albaladejo, 2009). Selon Touraine (1973), l'action est la conduite placée dans une relation sociale et orientée vers le maintien, la transformation ou le renversement d'un ou de plusieurs éléments constitutifs d'un système social.

Avec le passage à l'époque moderne, Arendt démontre comment la sphère privée et notamment la sphère du travail est élevée au rang d'activité publique et comment elle passe ainsi d'une situation où elle était tenue dans le plus profond mépris durant l'Antiquité à la place d'honneur dans l'époque contemporaine. Les travaux de Locke qui voit dans le travail la source de toute propriété, de Smith qui y voit la source de toute richesse, ou encore de Marx pour qui le travail est source de toute productivité, témoignent de ce changement de conception du travail (Arendt, 1983). Cette « *évolution historique qui fit sortir le travail de sa réclusion et qui l'installa dans le domaine public où l'on a pu l'organiser et le diviser* » (Arendt, 1983, p.133) va de pair avec l'émergence de la **société** comme « l'organisation publique du processus vital », qui était auparavant l'apanage du

travail, confiné à la sphère privée. La société est, selon Arendt, la forme sous laquelle est donnée une importance publique au fait que les hommes dépendent les uns des autres pour vivre. C'est la forme sous laquelle on permet aux activités concernant la survie pure et simple de paraître en public (Arendt, 1983).

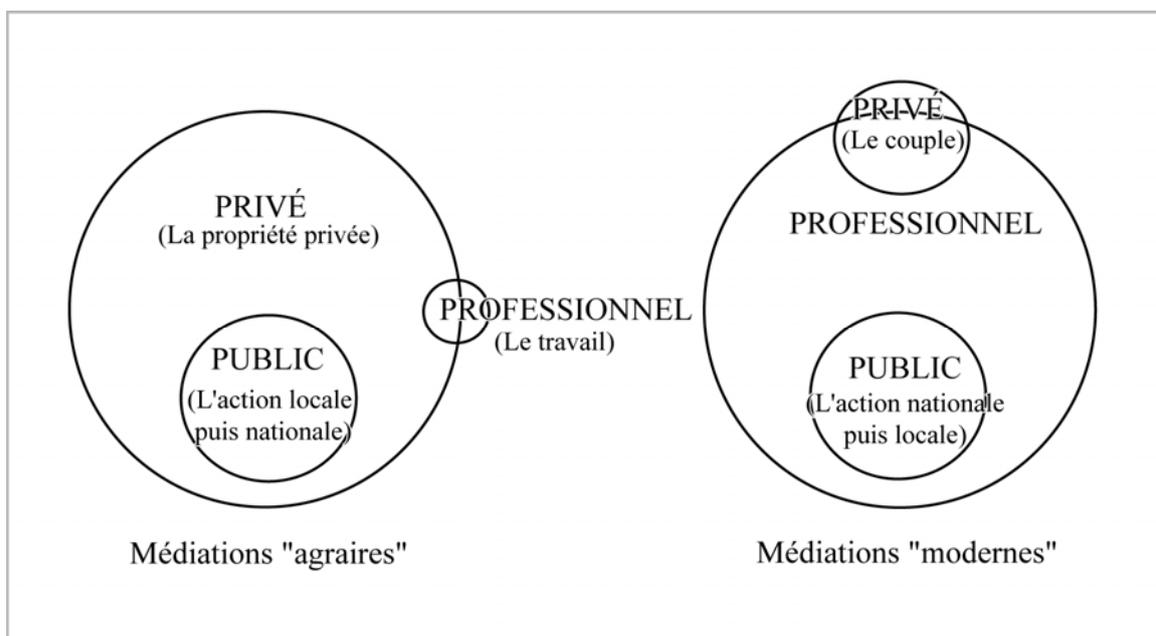
A partir de cette théorisation de l'action, transposée à la géographie, Albaladejo qualifie les formes traditionnelles ou modernes d'insertion territoriale de l'activité agricole : « *H. Arendt montre que la sphère publique a disparu après l'Antiquité, tandis que la sphère privée passe à régir le domaine public et que les figures publiques deviennent un prolongement de la forme d'autorité du pater familiae. Le poids des structures, du respect des règles et des formes héritées d'autorité est important. [...]. Enfin, ainsi que nous l'explique J.J. Rousseau, avec la progressive émergence de l'individu moderne [...] la sphère de l'intime émerge et se dissocie de la sphère privée. C'est la désintégration progressive de la famille en tant que communauté d'intérêt et d'opinion représentée par la figure paternelle. L'effet en contrepartie est un développement et une spécialisation de la sphère privée sur l'activité économique. Dégagée de l'activité de l'invention d'un monde personnel, cette sphère peut se concentrer sur la production de biens matériels et sur les relations sociales ayant cette finalité : le travail [...]. La sphère du travail passe avec l'ère moderne à gouverner tout le domaine public et H. Arendt nous dit que nos gouvernements deviennent des gestionnaires* » (Albaladejo, 2009, p. 21).

Ainsi, la forme traditionnelle de médiation, donc d'insertion territoriale de l'activité agricole, se caractérise par la domination de la sphère privée sur la sphère économique et la sphère publique. La sphère privée régit l'ensemble de la vie en société (Figure 2). La prééminence du niveau local y est forte parce que le domaine public est essentiellement constitué de relations personnalisées (Albaladejo, 2009). C'est en effet le cas du pacte agraire, hégémonique jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, dans lequel dominant des relations paternalistes induites par l'imbrication étroite entre la propriété privée et les relations sociales. Ces relations développées par les propriétaires terriens sont observables aussi bien au niveau local, avec les populations qui en dépendent, qu'au niveau national, où l'action publique garantit les intérêts de la propriété foncière privée : « *A cette époque on pouvait dire qu'il existait une convergence d'intérêts entre l'Etat et les grands propriétaires terriens pampéens, intérêts qui s'étendaient à l'ensemble du pays et qui dans le cadre d'un régime politique de participation restreinte donnaient lieu à un système de médiation qualifié par certains auteurs de patrimonialiste* » (Lattuada, 2006, p. 64). Le processus de transformation des médiations entre Etat et territoire et entre société et territoire vers des formes modernes, identifiées à partir des trois sphères de l'action d'Arendt, révèlent une prédominance, dans l'ordre, de la sphère professionnelle, qui vient dominer l'organisation du travail agricole, et de la sphère publique dans laquelle l'Etat organise le secteur, le

marché et ce que le marché ne prend pas en charge. La sphère privée est renvoyée à celle de l'intime. Lorsqu'une forme de médiation devient dominante, on peut alors parler de pacte. Mais comme nous l'avons déjà précisé dans la première partie, l'hégémonie d'un pacte n'élimine pas l'existence des autres pactes.

Les médiations modernes identifiées par Albaladejo participent à **un pacte agricole productiviste agro-exportateur** (Albaladejo, 2009). Albaladejo met en évidence différentes dimensions à travers lesquelles il distingue différentes formes de territorialisation ou d'ancrage territorial des agriculteurs selon les différents pactes identifiés. Ces dimensions concernent la place de la terre, de l'exploitation, de la famille, des identités, des connaissances, des modes d'habiter, etc. Nous renvoyons à Albaladejo (2009) pour plus de précisions sur ces distinctions.

**Figure 2-**Agencement des sphères du privé, du public et du professionnel dans deux idéals-types des médiations territoriales distinguées pour l'activité agricole



Source : Albaladejo, 2009

En tant que constructions singulières des individus et des groupes sociaux dans un espace concret doté d'une histoire, nous reprenons les trois sphères de l'action d'Albaladejo pour identifier la façon dont des groupes sociaux (en ce qui nous concerne, les petits producteurs) ont été exclus du pacte moderne et s'insèrent à la société et au territoire par d'autres types de médiations que celles identifiées par Albaladejo.

### *1.1.2. L'action collective et l'action publique dans la transformation des médiations territoriales*

Les médiations territoriales, telles que les a appréhendées Albaladejo, et leur agencement qui révèle une forme de relation entre un groupe, l'espace et le reste de la société, reflètent selon nous, surtout à partir du pacte moderne, les visées politiques (intentionnalités) venant orienter et définir le pacte agricole. En effet, c'est à travers les politiques publiques que l'Etat transforme ou établit sa relation avec son territoire. L'action publique révèle la relation de certains secteurs à la société, à l'Etat, au territoire, en fonction des sphères sur lesquelles elle souhaite agir. Nous entendons ici le secteur au sens de Muller (1990), comme un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations. Il y a bien, selon nous, une visée politique à la transformation des médiations territoriales de certains groupes ou activités en fonction des représentations que des acteurs politiques dominants ont de leur place et de leur rôle dans la société. Cette représentation s'incarne dans un référentiel sectoriel au sens de Muller (1990). Les politiques publiques envers le secteur agricole sont, par conséquent, déterminantes dans les médiations territoriales qu'Albaladejo a révélées pour comprendre l'évolution de l'ancrage territorial des exploitations agricoles et les relations au territoire. Celles envers le développement rural, reflètent les médiations territoriales des petits producteurs. En effet, les petits producteurs cristallisent, comme nous allons le montrer, l'essentiel de l'action publique de développement rural.

C'est donc sous l'angle de l'action publique et de l'action collective, qui transforment et « travaillent » un secteur à travers des politiques publiques ou une action politique que nous appréhendons les médiations territoriales des petits producteurs. Le pacte territorial correspond bien à une visée politique qui appui, légitime, exclu ou oriente des façons de vivre et de produire dans les espaces ruraux. Les médiations territoriales sont donc le résultat d'une tension qui s'exerce à un moment précis entre des individus ou des groupes sociaux, l'action collective qu'ils mettent en œuvre pour défendre des intérêts mais aussi des idées relatives à leur activité, et l'action de l'Etat, produit de visées politiques, de représentations sociales et aussi d'une vision du développement. Aussi reprenons-nous les trois sphères de l'action d'Arendt pour identifier des formes de médiations territoriales qui, contrairement à la médiation agricole, ne sont pas dominantes, et s'avèrent spécifiques aux populations rurales exclues du pacte agricole. Dans le cas des petits producteurs, les formes d'agencement des trois sphères sont déterminées, selon nous, par des cibles et des objets à travers lesquels ces groupes sont appréhendés au titre du développement rural et à travers lesquels est justifiée et légitimée l'intervention à leur endroit et qui décrit la relation qui les unit au territoire et au reste de la société. La sphère publique correspond alors à

l'acceptation d'Hirschman (1983) c'est-à-dire à l'engagement des individus et des groupes dans l'action politique et à leur participation à l'action publique ; la sphère privée renvoie davantage aux conditions de la subsistance ou aux capacités individuelles ; et la sphère professionnelle renvoie aux actions visant leur activité de production agricole, l'aspect organisationnel et, par extension, leur reconnaissance comme un groupe professionnel. L'évolution de l'agencement des trois sphères nous permettra de comprendre l'évolution du développement rural comme secteur d'action publique, des cibles (en tant qu'objectifs visés) et des objets (ce sur quoi on agit pour atteindre les objectifs fixés) qui y sont attachés. Nous étudierons enfin les formes de territorialisation de ces populations à travers la façon dont elles sont intégrées à travers ces sphères à la société et au territoire.

Nous allons d'abord procéder à un éclairage préalable de ce que nous comprenons par action publique et action collective et sur la façon dont nous mettons en œuvre ces notions dans cette partie.

L'action publique relève de programmes de recherches liées à la sociologie de l'action publique, à la sociologie politique et aux sciences politiques. D'abord considérée comme l'intervention politique ou l'activité politique, l'action publique dans les Etats modernes est incarnée par les **politiques publiques sectorielles** qui cristallisent un mode de pilotage de la société assuré par l'Etat. Les politiques publiques traduisent un programme d'action gouvernemental, qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la régulation des tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits (Lascoumes et Le Galès, 2007). En d'autres termes, l'action publique correspond à une forme de régulation de la vie en société par le politique. Elle contribue par conséquent au changement social, à la résolution des conflits, aux ajustements entre différents groupes d'intérêts. Elle vise aussi à répartir des ressources, à créer ou à compenser des inégalités (Lascoumes et Le Galès, 2007). En déplaçant la problématique des politiques publiques vers **l'action publique**, les travaux qui s'en réclament ont ainsi dépassé une approche trop centrée sur l'Etat dans la production de l'ordre social pour prendre en compte l'ensemble des interactions entre l'Etat, ses administrations et d'autres types d'acteurs sociaux qui se nouent à des niveaux multiples. Aussi, comme le souligne Allaire (2006), l'action publique n'est pas seulement l'action qui passe par les politiques publiques, mais l'action qui permet la coordination dans un espace public. Dans cette dernière acception, l'action publique peut être considérée comme une action collective (Commons, 2000), car elle est le résultat de différentes formes d'interactions entre des acteurs participant à la formulation des politiques publiques et à leur reformulation au gré de leur mise en œuvre et des changements de l'agenda politique. L'action publique correspondrait ici à la sphère publique d'Arendt (1983).

C'est également la conception d'Hirschman (1983) qui oppose l' « action publique » au « bonheur privé ». Le passage d'une action centrée sur les intérêts privés à l'engagement dans la vie publique s'explique généralement par la déception qui survient au terme d'une période de repli sur ses préoccupations privées, tournées vers l'accumulation matérielle ; il peut même s'agir d'une posture prise à l'encontre de ce processus d'accumulation et de production de richesse : « *l'action publique comme les termes "agir dans l'intérêt public, œuvrer au bonheur public", renvoie à l'action dans le domaine politique, à l'engagement du citoyen dans les affaires civiques, dans la vie de la communauté* » (Hirschman, 1983 p. 21). La réaction qui permet ce passage réside dans ce qu'il appelle la « prise de parole » (*voice*) par laquelle un citoyen (ou un consommateur) exprime sa déception ou son mécontentement concernant la direction politique donnée à la société (ou bien concernant la qualité d'un bien ou d'un service). Contrairement à la défection (*exit*) ou à la loyauté (*loyalty*) qui sont les autres comportements qui peuvent être adoptés, la prise de parole définit ce passage à l'action publique (notamment parce qu'elle donne à être vue en public si nous reprenons Arendt) et correspond au comportement le plus efficace, selon Hirschman, pour contribuer au changement.

En reprenant Arendt, Hirschman (1983) distingue deux variétés de *vita activa* : d'une part, la traditionnelle, consacrée aux affaires publiques et, d'autre part, la recherche d'une vie meilleure pour soi et pour les siens ; l'adjectif « meilleure » renvoyant à un bien être matériel accru<sup>54</sup>, ce qui est aujourd'hui l'acception courante de l'opposition entre la recherche de l'intérêt public et l'attachement à ses propres intérêts privés. En réalité l'investissement dans l'action publique n'a pas seulement pour but la recherche de l'intérêt public ou collectif, mais renvoie aussi à des intérêts privés satisfaits à travers la génération de biens publics. C'est ce que mettent en lumière les travaux sur l'action collective. Nous nous retrouvons face à un premier défi consistant à distinguer l'action publique de l'action collective. En effet, si l'action publique n'est pas seulement l'action de l'Etat mais l'insertion dans l'activité politique, elle est donc largement influencée et traversée par les conflits d'intérêts liés à l'action collective.

**L'action collective** peut être interprétée comme le mode d'organisation des intérêts en vue de la production de biens publics ou collectifs, matériels ou immatériels, par des individus engagés dans un mouvement collectif ayant des revendications collectives, et orientée en apparence vers un objectif commun. Ces formes d'organisation des individus défendant des idées ou des intérêts se distinguent selon le niveau de cohésion des acteurs et le niveau de correspondance et de partage des intérêts et des ressources au sein de leur groupe d'appartenance. En effet, les logiques propres aux individus engagés dans ce

---

<sup>54</sup> Nous avons vu que, chez Albaladejo (2009), la sphère privée se définit différemment selon les médiations territoriales à l'oeuvre.

processus sont parfois diverses. Nous ne rentrerons pas dans les détails des différentes théories de l'action collective<sup>55</sup> et de ses ressorts. Nous voulons simplement la différencier de l'action publique, tout en montrant l'articulation des deux. De fait, l'action publique a aussi pour objectif de réguler les conflits entre intérêts et demandes antagonistes de la part de groupes d'intérêts envers les pouvoirs publics. Et inversement, l'action collective, installée dans la durée, fait référence aux organisations, souvent identifiées comme des groupes d'intérêts. Ces derniers désignent alors toute « organisation constituée qui cherche à influencer le pouvoir politique dans un sens favorable aux préoccupations sociales qu'elle prend en charge » (Braud, 1998). Toutefois, il existe un ensemble de travaux faisant référence à l'action collective relative à la gestion des biens communs (notamment les travaux d'Ostrom<sup>56</sup>). Nous reconnaissons que si la gestion collective des biens communs ou collectifs n'est pas au centre de notre travail, l'action collective permet de générer des biens publics ou collectifs. Ils sont d'ailleurs souvent à l'origine de la formation de groupes d'intérêts qui participent au processus de *policy making* en se constituant en réseau d'action publique ou en communauté de politique publique (Le Galès et Thatcher, 1995). Chacun de ces derniers réseaux désignent des groupes d'intérêts communs ou des groupes défendant des valeurs communes se constituant pour participer au débat et à la formulation de politiques publiques allant dans le sens de leurs intérêts ou respectant leurs valeurs.

Par conséquent, nous définissons l'action publique comme la structuration de l'espace public par l'Etat à travers notamment des politiques publiques, bien qu'elle ne s'y résume pas. Dans notre perspective, les politiques publiques sont travaillées non seulement par l'Etat mais aussi par d'autres types acteurs ; interrelations dont les notions de réseaux d'action publique et de communautés de politiques publiques ont cherché à rendre compte. Ces acteurs permettent de définir de nouvelles politiques publiques ou, au contraire, cherchent à empêcher leur émergence. Les politiques publiques correspondent donc à une articulation entre une régulation politique et une régulation sociale, c'est-à-dire à une interaction entre les autorités publiques et les acteurs sociaux, qui, finalement, participent à la recomposition de l'Etat. L'action politique est comprise comme l'action dans la sphère publique qui favorise le changement politique, et qui a pour but de faire émerger des collectifs. Quant à l'action collective, nous l'entendons comme la coordination d'acteurs divers engagés dans la poursuite d'objectifs communs et produisant, à cette occasion, des biens publics ou des biens collectifs. Il s'agit donc pour nous d'observer la formation de

---

<sup>55</sup> Olson (1978) démontre comment ces logiques se distinguent clairement de l'action individuelle, puisque les individus ont intérêt à ne pas participer à l'action collective, puisqu'en adoptant la stratégie du *free rider* (passager clandestin), ils peuvent bénéficier des retombées de l'action collective sans y avoir pris part, et donc, sans en supporter les coûts.

<sup>56</sup> Voir par exemple OSTROM E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge university press, Cambridge, 290 p.

groupes d'intérêts ou d'idées, leur relation à l'Etat, et leur capacité à mener une action collective et à participer par ce biais à l'action publique.

Aussi, nous définissons dans les trois sections de ce chapitre, trois modes d'action différenciés ayant pris cours dans les années 1960 jusqu'aux années 1980, que nous associons à des médiations territoriales ou à des territorialités différentes liées à des modes de vie en milieu rural. Tout d'abord, nous aborderons l'action publique de modernisation agricole puis traiterons d'une action collective ayant visé à réorienter cette politique publique de modernisation agricole et enfin, nous parlerons de l'émergence d'une intervention « sociale » associée aux populations pauvres et aux domaines d'action peu pris en compte par l'action de l'Etat. Dans le chapitre suivant, nous étudierons l'apparition de politiques publiques de développement rural en cherchant, dans leur formulation et leur mise en œuvre, les liens qui peuvent être établis entre les trois types d'action présentés au préalable.

## **1.2. L'INTA et le paradigme éducatif**

L'action de l'Etat argentin envers le secteur agricole évolue en lien étroit avec le contexte international et ses grandes mutations. Cette assertion n'a d'intérêt que si l'on exclut tout rapport mécanique dans cette relation et que l'on privilégie, au contraire, l'analyse du type d'insertion choisi et la trajectoire nationale qui en découle. Sous la domination du pacte territorial agraire, l'influence extérieure résidait essentiellement dans l'évolution des marchés internationaux, principaux débouchés de productions argentines, et les investissements étrangers. A partir des années 1950, qui correspondent à l'établissement du pacte territorial moderne et à la sectorisation de l'agriculture, la conduite du secteur par les pouvoirs publics s'explique par l'émergence de l'idée de « développement » et les injonctions qui l'accompagnent et qui influencent l'orientation du secteur par la diffusion sous des formes et par des voies différentes, d'une idéologie d'inspiration modernisatrice. Ce n'est pas tant l'idée de développement en soi qui est ici importante, bien que sa convocation pour justifier l'action publique et l'action des groupes organisés soit omniprésente, mais davantage les logiques politiques et économiques sous-jacentes, sur la base desquelles va émerger un champ du développement, c'est-à-dire des politiques publiques et des mouvements politiques qui en sont le support. En effet, à partir de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, caractérisée par l'hégémonie du dollar, la guerre froide et la décolonisation, s'ouvre une nouvelle étape dans les relations internationales, les interdépendances économiques et la diffusion des idées politiques.

Nous étudions maintenant l'action publique de développement agricole à travers l'action de l'INTA. Nous présentons d'abord le « programme institutionnel du développement agricole » qui est confié à l'INTA puis le paradigme éducatif qui, des années 1950 aux années 1970, constitue la substance du programme institutionnel et guide l'action de cet institut.

### *1.2.1. Le programme institutionnel du développement agricole*

L'exemple le plus significatif de la période de diffusion de l'idéologie moderniste reste, à l'échelle internationale, la diffusion de la révolution verte (Encadré 2). A l'échelle nationale, nous retiendrons la création de l'INTA en 1956, fruit des préconisations de la CEPAL.

L'INTA incarne l'avant-garde des instituts nationaux de modernisation et de développement des techniques agricoles qui fleurissent sur tout le continent latino-américains par le biais de « l'Alliance pour le progrès », à laquelle adhère l'Argentine. Cet organisme, créé en 1961 à l'initiative de Kennedy, a pour but de renforcer la coopération entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud avec, comme toile de fond, une stratégie de réaction face à « la menace communiste » ressentie depuis la révolution cubaine en 1959. La stratégie repose sur l'hypothèse que le meilleur foyer de diffusion de l'idéologie marxiste tient dans les inégalités sociales et la pauvreté (notamment paysanne) qui frappent le continent. En suivant la trajectoire institutionnelle de l'INTA, il est intéressant d'observer les stratégies de l'Etat national déployées en direction de l'agriculture et des espaces ruraux. En plus d'être un organisme public central de la recherche et de la vulgarisation agricole en Argentine, l'INTA possède d'autres traits caractéristiques qui ne peuvent être compris qu'à la lumière de l'époque contemporaine. En résistant notamment à la vague de privatisation des années 1990, sa continuité et sa longévité dans le temps sont sans précédent pour un institut public. A ce sujet, Alemany (2003a) souligne que parmi l'ensemble des institutions dédiées au champ du développement sur le continent latino-américain, l'INTA est certainement la seule organisation publique de développement rural à avoir eu une telle continuité.

Le « programme institutionnel » (défini par Dubet, (2002) et repris par Albaladejo (2004)) est appliqué à l' « idéologie du développement agricole » qui a occupé de façon hégémonique la scène politique et économique au cours des années 1950, 1960 et 1970 en Argentine : « *Le programme institutionnel ne désigne ni un type d'organisation ni un type*

de culture, mais un mode de socialisation, ou pour être plus précis, un type de relation à autrui, celui que l'instituteur, le prêtre ou le médecin pouvaient mettre en œuvre avec leurs élèves, leurs fidèles ou leurs malades (Dubet, 2002, dans Albaladejo, 2004, p. 2). Dans le contexte argentin, où le secteur agricole occupe une position centrale dans le régime d'accumulation, le rôle des techniciens agricoles dans la diffusion des pratiques et des connaissances agricoles pour intégrer un schéma de modernisation internationale peut être comparé dans une certaine mesure à celui occupé par l'instituteur dans la France républicaine par exemple. Leur rôle répond à un programme institutionnel, décrit en tant que médiation : i) entre des valeurs universelles et des individus ; ii) effectuée par des individus animés d'une vocation ; iii) et cherchant à inculquer des normes visant à rendre l'individu libre et autonome.

Producteur de normes, l'INTA est situé au sommet de ce programme (Albaladejo, 2009) ; ce dernier est mis en pratique au travers du travail des agents de l'INTA mené en direction des agriculteurs qui forment cet autrui » évoqué juste avant, et vise explicitement à transformer leurs pratiques. Ce travail sur autrui s'est effectué en pleine idéologie du développement agricole sur la base de la production et de la diffusion des connaissances agronomiques. Durant ces années se serait forgée la figure quasi mythique d'un « professionnel » : l'agent de développement agricole ou l'« *extensionista*<sup>57</sup> » (Albaladejo, 2004).

---

<sup>57</sup> Comme le rappelle Albaladejo (2004), le terme utilisé en espagnol provient de l'anglais « *extension workers* ». « *Extension* » signifie « répandre la connaissance d'un centre d'apprentissage à ceux qui sont réputés avoir besoin de cette connaissance » (Ison, R., Russell, A. (2000), *Agricultural Extension and Rural Development : Breaking Out of Traditions*, Cambridge, UK: Cambridge University Press). Tandis que le terme « vulgarisation » a été remplacé en France dans les textes officiels sur l'agriculture par le terme « développement », dès la fin des années 1960, mais en conservant une vision linéaire et descendante de la « diffusion du progrès », l'usage du terme « extension » a été conservé en anglais et en espagnol pour désigner des fonctions de conseil aux agriculteurs. Pour cette raison, nous ne traduisons pas le terme *extensión*, dont la traduction française renverrait, selon l'époque ou le contexte, soit à la vulgarisation, soit au développement (Perez Centeno, 2008). Le changement de paradigme qui correspond à ce changement de terminologie en français s'est plutôt traduit en anglais par la substitution entre les termes « information » et « savoir » (knowledge) (voir les travaux de Röling, à l'université de Wageningen). En France, Darré (1984) notamment, suivi par les agronomes du département SAD de l'INRA, a également souligné le rôle du savoir technique produit par les praticiens eux-mêmes, dans leurs interactions ; notons que ce département a créé des liens étroits avec l'INTA, en particulier via le travail d'Albaladejo.

### 1.2.2. *Le paradigme éducatif*

Dans l'histoire de l'activité d'*extensión* de l'INTA, le premier paradigme qui a dominé le programme institutionnel du développement agricole durant les vingt premières années de son existence est le « paradigme éducatif » (1956-1976) (Alemany, 2003a). Rappelons brièvement qu'au moment de la création de l'INTA, la stratégie économique vise à contrer la dégradation des termes de l'échange entre pays du Sud et pays du Nord, et que l'agriculture prend une place importante dans cette stratégie puisqu'elle a pour fonction de d'apporter les ressources devant ensuite financer l'industrialisation nationale et assurer sa consolidation. L'augmentation de la productivité agricole devient, dans ce contexte, un biais obligatoire qui passe par l'innovation et le transfert de technologie, dont la charge revient à l'INTA. L'Etat intervient fortement dans la régulation de ce secteur : les politiques publiques encadrent la production, l'offre technologique, l'assistance technique et la distribution des revenus. Le pacte territorial moderne s'impose alors avec la sectorisation et la professionnalisation de l'agriculture. Comme nous l'avons évoqué en première partie, celles-ci se traduisent en particulier par la mise en place d'une politique économique par filière et un encadrement politique plus fort de l'activité agricole en vertu notamment de sa modernisation technologique à travers l'accès au crédit, le contrôle de la terre, etc. La profession est reconnue à travers ses organisations représentatives et elle est assistée grâce à la mise en place de systèmes de connaissance et de diffusion technologique assurée par l'INTA. Toutefois, la professionnalisation et la sectorisation de l'agriculture reposent sur des dispositifs institutionnels incomplets puisqu'ils vont laisser à la marge une partie des agriculteurs, notamment les plus petits.

Le paradigme « éducatif » cible la famille rurale comme vecteur de diffusion de la modernisation agricole. Son assise théorique et idéologique provient de la sociologie nord-américaine et, en particulier, des travaux de Rogers qui sont la référence dans les pays anglo-saxons. Dans cette approche, « le traditionnel » et le « moderne » sont opposés. Le développement est conçu comme un passage linéaire entre la société de type traditionnel où domineraient le conservatisme, les relations affectives et des solutions traditionnelles pour résoudre des problèmes communs, vers des sociétés modernes où prédominent l'universalisme, la spécialisation et les solutions technico-scientifiques pour résoudre ces mêmes problèmes (Alemany, 2003a). Rogers propose de changer les comportements des populations des régions traditionnelles, ou sous-développées, par l'adoption de pratiques considérées comme « scientifiquement valides ». La voie du développement passe alors par deux chemins différents mais interdépendants : l'un d'ordre technique, l'autre d'ordre éducatif, visant le changement des mentalités.

Le service d'*extensión* déploie le programme institutionnel vers la « famille rurale » et tente d'aborder toute une série d'enjeux allant des problèmes technico-productifs à l'amélioration générale des conditions de vie en milieu rural (santé, éducation ménagère, logement, loisirs, etc.) C'est ce que nous appelons une approche « sociale » du développement agricole, que l'on peut opposer à une approche économique ou « entrepreneuriale », fondée sur « l'entreprise » plutôt que sur la « famille », quoique les deux puissent se combiner selon les contextes. Le travail mené par les techniciens auprès de la famille rurale est segmenté en fonction de ses membres : on constitue des groupes d'hommes pour discuter de la dimension productive du travail agricole ; on aborde auprès des groupes de femmes la question du foyer familial et de l'économie domestique (ce sont les groupes de « *hogar rural* » sur la Photo 17) et l'on initie avec les jeunes des projets et des activités devant leur permettre d'intégrer de nouveaux comportements. (Alemany, 2003a).

La finalité de l'*extensión* s'exprime alors dans les termes suivants : « *le développement de l'homme, de la famille et de la communauté rurale ; un développement dans lequel l'économie (productivité et revenus) et la technologie sont les instruments pour atteindre l'objectif, mais se ne sont pas les seuls, ni toujours les plus importants* » (Reichart, Directeur Général de l'aire de développement agricole du Ministère de l'agriculture à la fin des années 1950, cité dans le bulletin d'information de l'EEA Reconquista, 2008). Les *extensionistas*, chargés de porter ce projet éducatif, intègrent les *Agencias de Extensión Rural* (agences d'*extensión* rurale) de l'INTA, qui sont plus de deux cents, réparties sur l'ensemble du territoire argentin, avec une couverture plus ou moins importante selon les régions (Annexe 1). De toutes les structures de l'INTA, ce sont celles dont le lien au territoire est le plus direct puisque les agents d'*extensión* sont confrontés aux réalités locales.

Les agents travaillent à partir d'une théorie de l'adoption technique fondée sur l'éducation et le rôle des leaders d'opinion chargés de faciliter l'introduction d'innovations et la diffusion des connaissances auprès des communautés rurales. Le principe « diffusionniste » est donc déjà bien présent.

### 1.3. La révolution verte et le paradigme transfériste

A partir des années 1970 et, en particulier, de la dictature militaire qui instaure un régime d'accumulation plus dépendant du capital international, les pratiques d'*extensión* et, plus largement, de diffusion des innovations et de la connaissance, prennent un nouvel aspect. Elles sont également liées à la diffusion internationale de la révolution verte dans laquelle sont englobées des dimensions technique et scientifique, mais aussi, en suivant Habermas (1973), idéologique.

#### 1.3.1. Vers la crise du paradigme institutionnel

En réalité, l'Argentine n'a pas été une cible directe de la révolution verte comme ont pu l'être des pays comme le Mexique, l'Inde ou l'Indonésie. Toutefois, il y est toujours fait référence pour traiter à la fois des années 1960 et 1970 et du mouvement de modernisation et de technification de l'agriculture argentine. Vecteurs de l'internationalisation et de l'homogénéisation des techniques agricoles passant par la diffusion de modèles techniques des pays centraux, les principes de la révolution verte ont été appliqués, de façon très profonde, en Argentine. En termes de développement, ce moment correspond à un abandon du « milieu rural » au profit d'un modèle de développement urbano-industriel (Pengue, 2006, p. 44) dans lequel le rural se transforme en un simple support de la production agricole.

Dans le contexte de la nouvelle division internationale du travail et de modernisation de l'agriculture basée sur la mécanisation et l'utilisation massive de semence améliorées, de pesticides, d'herbicides et de fertilisants, le travail d'*extensión* voit son support méthodologique et ses objectifs se modifier ; l'INTA reformulant alors les bases de son intervention. Le projet institutionnel est quelque peu réorienté sur l'aspect productif et compétitif des exploitations agricoles, et le transfert de technologies devient le principal instrument<sup>58</sup> mis en œuvre au service de la modernisation des exploitations agricoles ; ce qui explique le terme de « transfériste » utilisé pour qualifier l'action de l'INTA de 1976 à la fin des années 1980. L'INTA se concentre alors sur la composition et le transfert de

---

<sup>58</sup>Un instrument d'action publique « constitue un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 10).

paquets technologiques. Ces derniers concernent les principales cultures d'exportation afin d'augmenter la productivité des exploitations qui adoptent un schéma technologique venus des pays du Nord, ceci, indépendamment des particularités régionales et des systèmes de production. La « révolution agricole » et la pénétration du capital étranger se cristallisent dans la Pampa humide, qui présente les meilleures conditions écologiques et productives, et se révèle aussi la mieux pourvue en matière d'infrastructures de transport, pour assurer la compétitivité d'une agriculture d'exportation qui se consacre au blé, au maïs, au tournesol et à l'élevage bovin.

Le public cible de l'INTA est redéfini, le transfert de technologie n'a plus vocation à atteindre de façon indiscriminée l'ensemble des producteurs argentins, mais uniquement ceux qui peuvent prendre part au processus de modernisation de l'agriculture, intégrer les marchés internationaux, c'est-à-dire le producteur « viable ». Ceci exclut des pans entiers des agriculteurs et des régions, comme nous l'avons mentionné dans la première partie. Le public cible se confond avec une figure professionnelle elle aussi « mythique » : le « producteur moderne » qui aurait été investi de la mission de porter le grand projet national de modernisation de l'agriculture après les années 1960, qui est avant tout un projet agro-exportateur. Le producteur moderne engloberait un spectre hétérogène d'agriculteurs familiaux plus ou moins capitalisés, allant du *chacarero*\* pampéen aux colons *chaqueños*, et à l'*estanciero*\* pampéen. Cependant, ils participent tous à leur façon à la formation d'une petite bourgeoisie rurale durant ces années de modernisation (Albaladejo, 2009). Albaladejo démontre que l'image du producteur et l'illusion de destin commun et de communauté d'intérêts sur lesquels a reposé le processus de modernisation s'effondrent dans les années 1990 avec l'accentuation des différences entre producteurs, la fragmentation des catégories-socio-professionnelles, l'apparition des « pools » de culture, et celle de la « nouvelle agriculture » (Grosso et Albaladejo, 2009).

### *1.3.2. Séparation des activités d'extensión et d'innovation technologique*

L'INTA se distingue des autres instituts publics de recherche et développement dédiés à l'agriculture et l'agronomie sur le continent. Il présente la particularité de réunir des activités à la fois de recherche et de vulgarisation, particularité qu'il conserve encore aujourd'hui. Le transfert massif et descendant de paquets technologiques témoigne de la dimension universelle accordée à la technique. Le phénomène d'« agriculturisation » et de pampéanisation repose sur l'adoption de semences hybrides des principales cultures pampéennes ainsi que des intrants agro-chimiques (Linzer, 2008). Les activités d'*extensión*

liées à ce processus comment la prise en compte des spécificités régionales dans le processus de diffusion et de génération de technologie qui sont, de ce fait, subordonnées à un même objectif national. A partir de l'intensification de l'agriculture argentine et de son homogénéisation technique, la question de la génération de connaissances et de techniques innovantes prend le pas sur les pratiques d'*extensión*. Une réorganisation de chacune de ces aires, de façon complètement indépendante l'une de l'autre, se produit alors.

Le rôle de l'INTA au sein du pacte agricole est quelque peu éclipsé puisque l'Etat favorise l'importation de technologies extérieures. A partir de 1976, en étroite relation avec le paradigme néolibéral adopté par le gouvernement militaire, l'INTA doit revoir son rôle envers le secteur agricole. Ses activités de recherche ne doivent pas « concurrencer » l'offre des entreprises privées mais s'y substituer seulement en cas de dysfonctionnement des marchés. Ainsi, les travaux de recherche concernant les semences hybrides ou l'amélioration génétique des races animales sont mis à disposition des entreprises privées pour qu'elles puissent en tirer des bénéfices et commercialiser les résultats de ces travaux. Le « principe de subsidiarité » qui s'impose réduit l'action de l'INTA à des champs de recherche délaissés ou inexplorés par le secteur privé. Ainsi, le marché argentin de semences, totalement dominé depuis les années 1950 par les semences hybrides, est rapidement accaparé par des entreprises multinationales (Asgrow, Ciba-Geigy, Dekalb, Northup King, Pioneer y Continental, entre autres) qui surfent sur la vague du développement des semences hybrides originaires du « *corn belt* » aux États-Unis. Comme le rappelle Linzer (2008, p. 707) : « *Considérer l'Etat comme complémentaire du marché dans un pays qui se base sur l'agriculture comme activité stratégique, et qui pâtit d'inégalité socio-économiques très fortes, conduit à un important problème de durabilité et d'inéquité.* » Dès lors, la question de la technique à laquelle est annexée ou subordonnée la question de la modernisation n'est plus neutre, comme l'ont montré Illich (1973), Ellul (1988, 2004), ou Habermas (1973). Ses tenants et aboutissants en termes socio-spatiaux ont révélé des enjeux si forts qu'ils expliquent la violence qui caractérise l'entrée en crise du pacte moderne. Nous faisons nôtre la perception de Santos de ce phénomène et l'illustrerons tout au long des développements suivants : « *Dans un premier temps on a considéré qu'il y avait une séparation radicale entre l'idéologie et le réel, que dans le mouvement d'une société, il y avait le domaine de ladite réalité et le domaine de ladite idéologie. [...] Ensuite les progrès de la technique et l'évolution des processus productifs à partir de la moitié de ce siècle ont fait comprendre que l'idéologie elle-même était devenue réelle, dans un processus subtil mais efficace ou le faux est présenté comme vrai* » (Santos, 1995, p. 1076).

Au sein du monde rural, l'INTA conserve cette aura d'institut public au service d'une agriculture moderne et compétitive. Mais pour les autres acteurs du monde rural qui

adoptent une position critique vis-à-vis du changement de posture de l'*extensión*, l'INTA est un institut « perversi » qui reste le principal agent du développement d'un modèle agricole « transfériste » et descendant, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

*« L'INTA est née en 1956 et sa force et sa dynamique ont duré pendant longtemps, à tel point qu'en 1976 pendant le coup d'Etat, certains membres de l'INTA qui travaillaient beaucoup avec les gens, ont été emprisonnés, parce qu'ils travaillaient avec des jeunes ou avec des femmes, ce n'était pas un travail avec les producteurs uniquement... Et ça date de l'étape qu'a connue toute l'Amérique latine et qui se fait simultanément à la révolution verte et aux INTA, du développement intégral, le développement de la communauté, tout ce petit "modèle" que tu dois connaître... Donc, une des bonnes choses qu'ont eues ces programmes, ça a été de l'introduire aux jeunes et aux femmes, l'INTA a beaucoup travaillé à ça... Personnellement, et c'est une opinion très personnelle, je crois qu'en 1976, avec cette expérience, les dirigeants ont eu très peur, et ils se sont limités à la recherche, et ils n'ont pas pu en sortir, c'est ma conception. L'INTA a connu une époque glorieuse, ça a servi, bien que je puisse questionner son adhésion à la révolution verte, mais l'enthousiasme et le sentiment d'appartenance et le travail des gens qu'il y a eu... C'est différent aujourd'hui, ils sont entrés dans une institutionnalisation dont il n'est pas facile de sortir... mais il y a des gens qui, de l'intérieur, sont en train d'essayer ... ».*

(Ancienne coordinatrice provinciale d'un programme de développement rural national.  
Reconquista, mars 2007)

L'affaiblissement des activités d'*extensión* durant les années de dictature et la déconnexion au sein de l'action de l'INTA des réalités du terrain de celles de la recherche au profit du secteur privé, incitent le gouvernement démocratique qui succède au régime militaire à procéder à une transformation institutionnelle de l'INTA. Au milieu des années 1980, le processus de reformulation institutionnelle de son action est connu comme l'INTA II (Alemany, 2003a). L'objectif est d'adapter les structures de l'INTA au nouveau contexte marqué par le retour de la démocratie, d'introduire des pratiques participatives de la part des producteurs et un nouveau système de contrôle social (Calandra, 2009). La stratégie de transformation se base sur trois axes : la décentralisation, la participation et l'intégration. Le volet décentralisation accorde davantage de responsabilités et de prérogatives aux Centres régionaux (Encadré 3), seconde marche dans la hiérarchie de l'INTA, implantés à un niveau provincial ou sur plusieurs provinces, comme c'est le cas des provinces du Chaco et de Formosa qui dépendent du même Centre régional (Annexe 1). Les Centres régionaux disposent désormais d'un Conseil dans lequel siègent différentes organisations professionnelles agricoles. Ils définissent politiquement les orientations stratégiques de l'action de l'INTA, qui sont ensuite mises en œuvre au niveau des stations expérimentales (EEA), dispersées sur le territoire des Centres régionaux et dont dépendent ensuite les Agences d'*extensión* rurales (AER), derniers maillons de la chaîne hiérarchique de l'INTA et en prise directe avec le terrain (Annexe 2). La création des Conseils régionaux incarne la prise en compte par l'INTA des particularités régionales, et notamment de la diversité des acteurs sociaux qui représentent l'agriculture. Aussi, l'intégration de ces Conseils par des

groupes sociaux et professionnels institutionnalise en quelque sorte leur appartenance au secteur et la reconnaissance de leurs intérêts. Ceux qui, au contraire, ne sont pas intégrés, comme les petits producteurs ou les populations indigènes, sont de fait exclus du secteur et de la définition de ses problèmes.

### **Encadré 3-Les Conseils régionaux de l'INTA**

Le Conseil régional des Centres régionaux de l'INTA créé dans les années 1980, est chargé, au côté du Directeur Régional qui dépend directement du Directeur National, de porter au niveau des provinces les orientations nationales et de les adapter aux contextes régionaux. Les Conseils régionaux sont intégrés par des représentants de différentes instances et organisations professionnelles en fonction du profil productif et politique des régions et de l'importance que leur accorde le Directeur régional. Dans ces Conseils siègent généralement les quatre représentants provinciaux des principaux syndicats ou groupes représentants les producteurs : il s'agit de CRA (Confédérations Rurales Argentines), la FAA, la SRA et CONINAGRO (confédération inter-coopératives agro-pastorales), un représentant du gouvernement provincial (deux si le centre régional concerne deux provinces), un représentant des universités présentes sur le territoire du Centre régional, un représentant de la communauté scientifique, un représentant du Conseil Directif de Buenos Aires, un représentant des groupes CREA<sup>59</sup> (Groupes Régionaux d'Expérimentation Agricole), un représentant des professionnels des centres régionaux, un représentant des *Consejos Locales Asesores* (Conseils Locaux Asseseurs) qui sur le même principe est constitué de représentants du secteur auprès des Stations Expérimentales.

Malgré une volonté de réorganiser l'INTA afin qu'il puisse accompagner le changement économique et social national souhaité par le gouvernement démocratique, la transformation profonde envisagée dans un premier temps n'a pas lieu. Par conséquent, le paradigme de développement agricole transfériste est resté dominant au sein de l'INTA.

Les difficultés économiques rencontrées par le gouvernement démocratique pendant cette décennie (avec notamment la crise de la dette ainsi que l'établissement d'un nouvel ordre économique international emmené par les Etats-Unis et dont l'Argentine ne peut s'extirper) l'incitent à poursuivre la politique néolibérale entamée par le gouvernement militaire. Le pacte agricole s'engage alors vers une pente productiviste agro-exportatrice.

En dépit de l'échec de la transformation de l'*extensión* nationale, des changements institutionnels sont tout de même favorisés. L'un des plus significatifs concerne la création, en 1987, de l'*Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de investigación y Extensión para Minifundistas* (Unité de coordination de plans et de projets de recherche et de développement pour minifundiste) plus connue sous l'appellation d'« *unidad minifundio* ». Avec l'ouverture d'une aire d'intervention de l'INTA dédiée spécifiquement à la catégorie sociale et productive des producteurs minifundistes, l'Argentine prend en compte leur

---

<sup>59</sup> Nous précisons plus loin ce que sont les groupes CREA.

existence et les difficultés qu'ils rencontrent depuis la période de modernisation. Par ailleurs, la stratégie de l'expérimentation adaptative prend une ampleur nouvelle et, avec elle, la prise en compte des spécificités locales pour l'adaptation des technologies.

Ensuite, la planification centralisée de programmes diffusionnistes est abandonnée. Des projets régionaux voient le jour. Il s'agit d'instruments de planification régionale de l'intervention de l'INTA, qui définissent des axes de recherche prioritaires à cette échelle. Mais si les Conseils régionaux sont toujours présentés comme ayant permis d'intensifier la participation des organisations locales aux décisions quant aux orientations de l'action de l'INTA (Alemany, 2003a ; Calandra, 2009), il ne faut pas oublier que ce sont les organisations sectorielles et syndicales traditionnelles (CONINAGRO par exemple) qui sont associées à la négociation, qui sont les principales bénéficiaires des politiques menées, qu'il s'agisse de la FAA ou de l'aristocratie terrienne avec la SRA. Si la création de l'unité minifundio représente une avancée dans la prise en compte de la petite agriculture, les petits producteurs n'intègrent toujours pas les instances représentatives du secteur agricole élargi, et sont d'ores et déjà considérés comme une catégorie marginale qui relève d'une action sociale, sans que soit remis en cause les facteurs structurels, politiques et institutionnels de leur relégation.

A travers le paradigme éducatif, qui comporte déjà une approche transfériste et technique de la modernisation, et du fait du paradigme transfériste, le pacte agricole s'établit sur une vision productiviste et agro-exportatrice du secteur. En ciblant l'exploitation et non plus la famille rurale, l'Etat vise la transformation des espaces ruraux à travers une profession et un secteur. C'est ainsi que les médiations territoriales des agriculteurs en viennent à être dominés par la sphère professionnelle (Figure 2) qui s'organise à une échelle nationale. Toutefois, le pacte agricole engendre des réactions originales dans certaines régions, notamment dans le Chaco. Comme le rappelle Santos (2002), si la modernité est sélective en termes d'objet et de sujet, elle l'est aussi en termes de lieux qui y sont différemment incorporés en fonction de leur histoire singulière. Ce n'est donc pas un hasard si des innovations sociales et organisationnelles émergent durant cette période dans les marges pampéennes. Nous distinguons deux types d'action collective à l'origine de ces innovations qui apparaissent à ce moment-là dans le Chaco. D'abord, une action collective qui vise, au sein du pacte agricole à orienter le processus de modernisation du secteur. Elle démontre en particulier une volonté de concilier modernisation technique et modernité sociale. Ensuite, une action collective s'adressant aux populations rurales exclues du pacte agricole. Dans les deux cas, c'est une vision « intégrale » du développement qui est défendue, non pas seulement une vision « agricole ». C'est sur cette distinction que nous établissons une différence entre le développement agricole (comme une action transfériste dominée par une vision

agronomique) et le développement rural (comme une action d'éducation et de développement intégral, qui définissait à ses débuts l'action d'*extensión*).

Nous nous penchons sur ces actions collectives qui nous amènent à distinguer les médiations territoriales des groupes qui les portent ou qui en sont les cibles, des médiations « modernes » observées par Albaladejo (2009).

## **2. Une action collective régionale qui s'adapte à la modernisation : *du Movimiento Rural aux Ligas Agrarias***

En Argentine, la sectorisation et la professionnalisation de l'agriculture et l'organisation du transfert de technologie comme corollaire de l'émergence du pacte moderne, ont fait l'objet d'une hybridation entre des modèles sociologiques et organisationnels venus d'horizons différents. Ceux qui ont inspiré l'action du *Movimiento Rural* comme organisation sectorielle et spirituelle proviennent en particulier d'expériences en cours en Europe. Ils se distinguent, dans leurs implications, de ceux adoptés par l'INTA, même s'ils se retrouvent, dans un premier temps, autour des pratiques « éducatives » liées à l'agriculture et à la famille rurale.

De ce même mouvement sont nées de multiples expériences qui ont conduit à différentes trajectoires organisationnelles et professionnelles selon les idées qu'elles associent au développement agricole et à sa modernisation. Parmi ces trajectoires, nous verrons notamment celle des organisations à l'origine d'une idée et d'une action en faveur du développement, raison pour laquelle nous parlons d'« invention » du développement rural, qui n'en porte pas encore le nom, mais qui prend racine dans les expériences collectives entreprises au nord de la province de Santa Fe. La phase d'éclosion et de consolidation du *Movimiento Rural* en Argentine voit aussi souffler un vent de changement social sur l'ensemble du monde mais qui touche de façon accrue le continent latino-américain en proie à de nombreux conflits politiques et géopolitiques. Les éléments que nous proposons ici insistent sur la force des idées qui ont circonscrit la diffusion de l'idéologie modernisatrice.

## 2.1. Les conditions et raisons de l'émergence du *Movimiento Rural*

En Argentine, le *Movimiento Rural de Acción Católica* (MR) émerge en pleine étape de modernisation de l'agriculture entreprise par l'Etat national. Il résulte d'une prise en compte des multiples carences affectant l'organisation et la régulation du secteur agricole ainsi que du décalage entre les conditions de vie en milieu rural et celles qui dominent en ville. Le MR est un mouvement d'obédience catholique qui réunit des personnalités à la fois laïques et religieuses. Son objectif est l'évangélisation des campagnes et la mise en adéquation de l'activité agricole avec les valeurs qu'elle défend.

Ce mouvement d'organisation de la vie rurale et du secteur agricole reste indissociable du contexte argentin et continental des années 1960 et 1970. Son rôle doit être rappelé, non seulement parce qu'il est un acteur déterminant du milieu rural et agricole de cette époque, mais aussi parce que sur cette base idéologique et spirituelle vont émerger différents courants professionnels et politiques dont les trajectoires conditionnent encore aujourd'hui la fracture qui caractérise l'agriculture argentine. Il prend par ailleurs un caractère revendicatif inédit dans le nord-est du pays et en particulier dans le Chaco argentin. L'histoire de ce mouvement et des nombreuses actions qu'il a portées ou inspirées est ici retracée à partir d'éléments que nous avons recueillis auprès d'acteurs qui ont participé à ce mouvement. Nous replaçons ce mouvement dans une dynamique nationale et régionale. A l'échelle régionale, il s'agit de resituer le mouvement, ainsi que les actions entreprises, dans les mondes idéologiques des colons de la région du Chaco. Ce sont ces mêmes mondes idéologiques qui ont ensuite divergé et conduit à la fracturation du MR et à son affaiblissement.

### 2.1.1. *Pour la formation des dirigeants du monde agricole*

Dans les années 1960, la transformation du secteur agricole en Europe, dominée par un référentiel sectoriel de modernisation (Muller, 1990), est entreprise avec l'appui des organisations professionnelles agricoles. En France, l'Etat s'appuie sur l'idéologie portée par la JAC (Jeunesse Agricole Catholique) et le CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs) pour mettre en œuvre son projet modernisateur de l'agriculture. En Argentine, les idées de la JAC trouvent un écho favorable auprès des producteurs et des leaders professionnels. Ceux-ci, en quête d'organisation professionnelle s'inspirent de son expérience. Cette période est particulièrement propice aux échanges et à l'hybridation de

modèles nationaux. De fait, la concordance des temps et des mouvements dans les différentes régions du monde concerne non seulement la circulation des techniques mais aussi celle des idées<sup>60</sup>. C'est leur internationalisation que nous souhaitons mettre en lumière à travers un mouvement de modernisation technique de l'agriculture qui supporte, dans le monde entier, le référentiel de développement (Long, 2007). Or, l'histoire du *Movimiento Rural de Acción Católica* est aussi l'histoire singulière d'un mouvement qui, tout en accompagnant le processus de modernisation agricole, a tenté de le faire correspondre à une idée plus large de la modernité (dans sa dimension sociale et culturelle notamment) dont les espaces ruraux restaient exclus.

*Le Movimiento Rural de Acción Católica* émerge et se développe entre 1958 et 1972 comme un mouvement de « promotion humaine intégrale » et constitue en quelque sorte le pendant de la JAC. Son action se découpe en trois grandes périodes distinctes. La première période qui s'étend de 1958 à 1962 marque les débuts du mouvement. La deuxième, qui correspond à la période d'approfondissement du mouvement, se poursuit jusqu'en 1968. La dernière période s'achève au milieu des années 1970, lorsque les troubles politiques nationaux conduisent à la fracture entre le Mouvement Rural et l'Eglise catholique.

En Argentine comme en France, le lien entre les acteurs ruraux et agricoles et l'Eglise catholique est étroit. Cette dernière exerce une influence majeure dans les campagnes où elle représente aux côtés de l'école et du commerce local, une des principales institutions autour desquelles s'organise la vie sociale. Durant cette étape charnière de basculement vers le pacte moderne, l'Eglise constitue un puissant vecteur de diffusion des idées et des informations à travers notamment ses prêtres et ses évêques, qui, dans les jeunes paroisses ou diocèses du Chaco par exemple, sont souvent d'origine européenne et transmettent dans les campagnes isolées les expériences et idées en cours de l'autre côté de l'Atlantique.

*Le Movimiento Rural* se consolide dans un premier temps dans la province de Buenos Aires avant de s'étendre, dès les années 1965, dans les régions intérieures où il se révèle déterminant, aussi bien dans l'évolution des mentalités et des pratiques des familles d'agriculteur, qu'au niveau de la vie communautaire. Il est porteur d'une vision systémique et holiste du rural. Le changement recherché n'est pas seulement productif et sectoriel mais

---

<sup>60</sup> La notion de communauté épistémique (que nous reprenons plus loin) rend compte de ce phénomène. Elle désigne des individus regroupés au sein de ce que la littérature anglo-saxonne nomme « *advocacy coalition* » (coalition de cause). Ces individus présentant trois traits spécifiques : ils disposent de compétences et d'intérêts spécifiques sur un domaine d'action publique dont ils sont spécialistes ; ils appartiennent à des milieux de nature différente (administratifs, économiques, universitaires, politique, associatifs, etc.) ; ces individus partagent des valeurs, des normes, des pratiques communes ; enfin, ils présentent un fort degré d'engagement dans les différentes phases de la définition d'un problème et du suivi de la mise en œuvre (Lascoumes et Le Galès, 2007). A partir de ces années-là, les communautés épistémiques transcendent les frontières nationales pour se constituer à une échelle internationale.

il doit concerner tout un ensemble de problèmes relatifs à la famille agricole en particulier, et aux conditions de vie en milieu rural en général. Le MR emprunte à la JAC sa méthode de « voir juger, agir ». Dans un premier temps, le MR identifie les groupes sociaux concernés et les objectifs et résultats attendus de chacun d'eux :

- Le premier de ces trois groupes est le secteur des « paysans » (*campesinos*), les plus nombreux à peupler les campagnes. Parmi ces paysans, se distinguent clairement les *gringos* et les créoles, dans la mesure où les types d'actions à mener auprès de chacun et les résultats attendus de ces groupes sociaux et professionnels sont différents. La problématique qui concerne les créoles vise davantage à les libérer d'une relation de soumission au patron ou au *caudillo\** local. Au contraire, dans le cas des *gringos* plus autonomes, propriétaires ou fermiers, l'objectif visé est la revalorisation de l'identité et de la dignité paysanne, le développement de la prise d'initiative et de leur capacité d'action s'agissant des questions relatives au secteur agricole.
- Le deuxième secteur est le secteur des instituteurs ruraux. L'école rurale est une des rares figures de représentation de l'Etat dans les campagnes et leurs instituteurs en sont des acteurs majeurs. Ils sont d'autant plus importants que les conditions d'isolement et d'éloignement de la plupart des écoles rurales impliquent que l'instituteur vive toute la semaine dans l'école et rejoigne seulement en fin de semaine son domicile urbain. Ce sont également des figures majeures parce qu'ils peuvent suppléer les populations rurales, souvent analphabètes, en particulier dans les campagnes de l'intérieur du pays et chez les populations créoles. Les instituteurs ruraux, souvent jeunes, n'ont pas bénéficié de formation particulière pour exercer dans ce milieu singulier. Ils trouvent alors, par l'intermédiaire du MR, des moyens d'échanger entre eux et de s'organiser.
- Le troisième groupe concerne les « entrepreneurs ruraux ». Le rôle confié à ce groupe qui se compose essentiellement de grands et moyens propriétaires pampéens et des *estancieros* est divers. Tout d'abord, par les relations sociales qu'ils sont les plus à même d'entretenir et les réseaux sociaux qui les lient au pouvoir politique, ces acteurs doivent participer à l'orientation économique du secteur agricole et à la transformation des structures qui gèrent les entreprises agro-industrielles. C'est aussi un travail d'*extensión* qu'entreprend ce secteur. Il se concentre en particulier sur la gestion et la formation de groupes CREA (*Consortios Regionales de Experimentación Agropecuario*). Les groupes CREA qui s'inspirent directement des CETA français sont créés en 1957 par Pablo Hary. Leur principe est le regroupement d'une dizaine de producteurs relativement homogènes, souvent des éleveurs, sous le patronage d'un ingénieur agronome. En visitant leurs exploitations, ils favorisent la vulgarisation et l'amélioration technologique par les

échanges d'expériences et les apprentissages collectifs. Dans la Pampa humide, les groupes CREA sont associés à la grande bourgeoisie rurale (Albaladejo, 2009) des éleveurs liés à la SRA. Mais le transfert de l'expérience en particulier au nord de Santa Fe se fera avec des producteurs familiaux. Dans une certaine mesure ils peuvent être interprétés comme une forme d'organisation et de réaction face à la carence de technologie agronomique et de la vulgarisation provenant du secteur public, alors que l'INTA vient à peine d'être créé.

Par ailleurs, dans un contexte de forte hiérarchie sociale où ils occupent en général le haut de la pyramide sociale notamment dans les régions intérieures, ces producteurs entrepreneurs doivent assumer une responsabilité sociale dans le changement. Dans le cas des exploitations d'élevage extensif comme dans la *cuña boscosa* ou les *bajos submeridionales*, (Carte 6) des familles entières d'ouvriers agricoles et de *peones* vivent et sont à la charge de ces propriétaires dont dépendent l'installation d'une école et, plus généralement, leurs conditions de vie. Le MR est conscient que l'un des problèmes majeurs de justice sociale et de précarité en milieu rural est directement lié à la question foncière dont ces acteurs détiennent les clefs. Enfin, le MR puise auprès de ce groupe une partie des financements nécessaires à son fonctionnement.

Dans un deuxième temps, les initiateurs du MR se préoccupent de la formation des futurs dirigeants agricoles et ruraux, afin qu'ils puissent prendre sa direction et agir comme groupe d'influence au niveau sectoriel agricole et être le relais des revendications plus locales. Ce sont alors deux centres de formations, pour hommes et pour femmes<sup>61</sup>, qui sont créés :

*« Le mouvement était lié à l' "action catholique", et à la différence de l' "action catholique" qui à ce moment se divisait en branches : celle des hommes, des femmes, des jeunes et qui travaillaient de façon indépendante. Cette modalité de travail ne nous servait pas au Movimiento Rural, parce que le milieu rural est un milieu de familles rurales, donc ça n'avait pas de sens d'être séparés, surtout que l'on avait le même objectif. Donc on a fait une structure différente et en plus on a commencé à travailler la méthodologie du travail en groupe, qui prenait en compte le fait que dans le milieu rural, ce qui était nécessaire était une action impliquant l'aspect travail propre au milieu rural, les habituels problèmes familiaux : le logement, l'éducation, la santé etc., et la partie de la formation spirituelle et religieuse. Nous voulions travailler tous les aspects. Ce qui a été important c'est que le Movimiento Rural a pris conscience de la nécessité de développer*

---

<sup>61</sup> A cette époque le monde extérieur à l'exploitation familiale se réduit (mais pas totalement) aux activités de la paroisse et aux cérémonies religieuses. C'est notamment le cas des femmes, dont la place sociale est souvent subordonnée à celle des hommes. Le monde de participation des hommes est plus étendu : il comprend notamment le club de football, et surtout *el boliche*, où ils se retrouvent pour jouer aux cartes, au billard et pour discuter autour d'un verre (Archetti, 1988).

*un programme de développement des capacités<sup>62</sup> et de formation des dirigeants paysans et par conséquent il a créé deux centres de formation : un à Capitán Sarmiento dans ce qui était alors un collège et un séminaire qui appartenait à un ordre religieux, qui avait un bâtiment et qui ne l'utilisait pas à ce moment là et qui nous l'ont cédé ; et une deuxième maison de formation qui était à Guanaco, dans le département de Cáceres dans la province de Buenos Aires. Le Movimiento Rural a formé une sorte de fondation qui s'appelait PUCAM "Para Un Campo Argentino Mejor" (pour une campagne argentine meilleure) et de là on a surtout convoqué des gens du milieu entrepreneurial rural pour qu'ils puissent être des canaux d'obtention de fonds avec lesquels on soutenait nos deux centres de formation et l'on octroyait des bourses pour que les dirigeants ruraux qui devaient laisser leurs tâches agricoles six mois par an puissent se consacrer à plein temps aux formations données dans les instituts. Au bout d'un certain temps donc, la responsabilité de la direction du Movimiento Rural fut transmise à ces mêmes dirigeants qui s'étaient formés dans les écoles et beaucoup d'entre nous, qui les avons initiés, étions des "professionnels", et nous avons passé la responsabilité de la direction à ses dirigeants ».*

(Ancien directeur d'une ONG du nord-est de l'Argentine. Buenos Aires, juillet 2007).

### 2.1.2. Des activités nationales et locales

#### a. La dimension publique : l'apprentissage de la participation

La formation des dirigeants agricoles, masculins et féminins, s'oriente vers les aspects professionnels, syndicaux et productifs. Elle implique par ailleurs de nombreux échanges et visites internationaux, parfois à l'initiative même de structures européennes. C'est le cas d'un grand éleveur de la *cuña boscosa* qui narre un voyage de formation en France entrepris par les entrepreneurs ruraux et organisé par le COFRAL (Comité Français rural de liaison pour le développement international) pour prendre connaissance des principales organisations professionnelles françaises structurant le secteur. Ce voyage, intercalé avec les visites de représentants français du monde rural leur a permis de connaître et d'échanger en particulier avec les principaux représentants du mouvement des Maisons Familiales Rurales, de la FNCETA et de la FNGDA, et les chambres d'agriculture. Ces échanges d'expériences ont eu un fort impact sur ceux qui y ont participé : « *quand on est revenu ici, je me rappelle que nous disions : "ici, il ne s'agit pas de changer les structures, mais de créer toutes celles qui nous manquent et de leur donner le caractère participatif et démocratique nécessaire pour que tous puissent en bénéficier et pas seulement quelques uns" »* (Membre du MR cité dans Pereda (non publié)).

---

<sup>62</sup> Il s'agit de notre traduction de « *capacitación* » qui peut aussi se traduire par formation mais qui dans ce cas là apparaissait conjointement à celui de formation. La racine du mot renvoie aux « capacités » et concerne donc une action de renforcement et de développement des capacités.

Concrètement l'action du MR est entreprise par l'intermédiaire de deux moyens. Le premier concerne l'organisation locale des communautés rurales. Le second se rapporte à la formation des populations rurales en les faisant participer à des stages d'une dizaine de jours intitulés « DESPERTAR » (réveiller), dispensés, dans les premiers temps, par des prêtres et dans lesquels sont enseignés les principes du slogan « voir, juger, agir » devenu « vision, critique, action ». En dix ans, quatre-vingt-dix-sept stages ont été organisés avec pour chacun d'eux une moyenne de mille cinq cents participants dont la majorité furent des jeunes. Ces stages ont constitué l'un des principaux moyens d'*extensión* du MR à l'intérieur du pays. Ils consistent à « réveiller » les consciences des populations rurales quant à leur possibilité d'agir sur les questions qui ont trait à la politique et à l'économie, afin qu'ils ne soient plus des agents passifs mais qu'ils deviennent des acteurs du milieu rural, du secteur agricole et de la vie politique et citoyenne en général.

Les stages se divisent en trois niveaux que les participants atteignent successivement et qui ont des thématiques et des objectifs différents. Les cours des premier et second niveaux sont organisés à l'échelle paroissiale. Les cours de troisième niveau prennent un caractère national. Ils sont parfois organisés à l'échelle du cône sud et accueillent des participants en provenance du Brésil, d'Uruguay, du Chili. Des voyages sont également organisés tous les ans en Europe. De ces premiers cycles de stages, ont émergé un représentant national, cinq dirigeants nationaux, huit dirigeants régionaux, cinquante-neuf dirigeants à l'échelle paroissiale, et quatre-vingt-six représentants de niveau « zonal » qui regroupe plusieurs paroisses.

Ces cours et ces stages ont pour objectif non seulement l'apprentissage de la vie publique mais aussi la prise de parole : *« les premiers pas ont été difficiles, parce que nous avons été élevés, comme tous les gens de la communauté, isolés de tout contact. C'était difficile aussi parce que nous ne savions pas exprimer ce que l'on pensait. Comment aurions nous pu nous confronter à un groupe de personnes et leur proposer une idée, si nous ne savions même pas parler ! »* (Agriculteur du nord de Santa Fe, dans Pereda, non publié.). Les idées du MR ainsi que les informations de tous types sont diffusées par l'intermédiaire de publications régulières. Des rencontres nationales sont organisées. La première a lieu en 1961 à Reconquista. Les échanges internationaux se multiplient également, et l'Argentine accueille en 1959 la première rencontre sud-américaine à laquelle participent le Chili, l'Uruguay, le Paraguay, le Brésil, le Pérou et la Bolivie. Elle amène l'Argentine à adhérer au MIJARC (Mouvement International des Jeunesses Agricoles et rurales Catholique) en 1961.

## b. La dimension professionnelle travaillée à l'échelle communautaire

La première forme organisationnelle du MR se fait au niveau des communautés rurales identifiées comme « groupes ruraux ». Ces groupes, constitués de tous les membres de la famille (enfants, femmes, hommes), s'organisent autour du prêtre de chaque diocèse et travaillent sur les différentes questions que nous avons évoquées qui ont trait à l'organisation de la vie rurale, familiale et religieuse. Les actions menées ont une dimension religieuse, culturelle (organisation de bibliothèque, de cours et de conférences, activités artistiques, etc.), sociale (gestion collective des infrastructures de santé, des routes, organisation des services postaux, gestion des effluents, cours d'alphabétisation pour adultes etc.), et professionnelle. Dans cette dernière dimension, les actions vont de l'échange d'expériences à la déclaration de la journée de l'agriculteur<sup>63</sup> (fixée le 8 septembre), et à l'organisation des festivités. Ces différentes dimensions démontrent que, au moins dans un premier temps, le domaine public est pris en charge par l'action collective et dans une moindre mesure par les pouvoirs publics.

Quant à la question technique, les relations nouées avec l'INTA sont très étroites et la coopération réciproque. De fait, dans les années 1960, les ingénieurs et *extensionistas* de l'INTA rencontrent des difficultés pour pénétrer les campagnes et rencontrer les agriculteurs familiaux. Les plus âgés d'entre ces derniers sont réticents au changement technique qui touche leur activité et acceptent difficilement l'introduction d'un tiers sur l'exploitation dont le fonctionnement relève encore de la sphère domestique. Des accords sont alors passés entre l'INTA et le MR pour favoriser la formation et la vulgarisation technique auprès des producteurs. Les agents de l'INTA sont également présents lors des cours de formation organisés par le MR. Les relations deviennent si profondes et étroites que les échanges de dirigeants d'une organisation à l'autre sont fréquents. L'ingénieur agronome Crudelli, premier *extensionista* de l'agence d'*extensión* rurale de l'INTA de Reconquista créée en 1958 raconte : « *Quand [le MR m'a invité] j'y ai vu une grande opportunité, parce que le MR, comme l'INTA, recherchait la formation intégrale, le MR accentuait la partie spirituelle et nous, nous les appuyions pour qu'il progresse au niveau technique. Ça a été une symbiose, entre l'Eglise et la partie technique, c'est-à-dire le laïque, représenté à ce moment-là par moi. On a eu beaucoup de réussite, à tel point que*

---

<sup>63</sup> La célébration de la journée de l'agriculteur intègre le projet de changement social recherché par le MR. Au-delà d'un jour de festivité, elle s'inscrit dans le contexte de précarité et d'injustice sociale vécu à la campagne. Dans la publication du MR *Siguiendo la Huella (En suivant la trace)* d'août 1971, on peut lire : « *que cette nouvelle Journée de l'Agriculteur ne soit pas masqué par des asados\*, danses, élection de reines et tout autre acte folklorique. Qu'il soit plutôt une véritable expression d'un peuple qui souffre, d'hommes fatigués d'espérer, de familles [...] en recherche d'un destin que la campagne leur a nié ; assumant à la fois valeureusement le rôle qui leur est assigné, comme membre actif de la société. Ne laissons pas que les autres fassent ce qu'il nous convient à nous de réaliser* » (dans Galafassi, 2004, p. 352).

*se sont créés une quantité impressionnante de groupes ruraux. J'ai réussi à compter jusqu'à quarante-sept groupes qui venaient ou que nous appuyions. Les réunions étaient organisées par le groupe, ça a beaucoup facilité les choses, sinon, nous n'aurions pas pu en faire autant. » (Crudelli, cité dans Pereda, non publié).*

**Photo 16 et Photo 17**-Travail de promotion humaine intégrale et femmes de « hogar rural » (années 1960)



**Source :** archives EEA Reconquista

Au-delà de l'INTA, les liens tissés entre le MR et les institutions agricoles comme les coopératives finissent par donner une véritable unité et une dimension professionnelle au secteur. Le MR auquel appartient la grande majorité des adhérents des coopératives renforce les relations entre les deux. La *Unión Agrícola* (la coopérative d'Avellaneda) et sa *Juventud Cooperativista\** (Jeunesse Coopérativiste) qui réunit les enfants des adhérents, se fondent presque avec le MR. Il faut rappeler que dans la dorsale orientale agricole du nord de Santa Fe, la création des coopératives doit beaucoup à l'Eglise et à la mise en œuvre de ses préceptes idéologiques de coopération et de solidarité dans le travail.

Au moment de l'expansion et de la consolidation du MR, celui-ci compte au niveau national quatre mille militants, deux cent trente groupes ruraux constitués dans vingt-huit diocèses, six secrétariats régionaux, un siège national à Buenos Aires et une représentation internationale au MIJARC.

Le MR adapte également la vulgarisation agricole pratiquée par les groupes CREA pampéens aux caractéristiques régionales de la dorsale orientale agricole :

*« Je me suis dédié durant 3 ans à faire des groupes de CETA de petits agriculteurs où j'ai pu développer cette formule de "voir, juger, agir" [...]. La formule exacte des CETA c'est faire de la vulgarisation à travers un technicien du mouvement en groupe, entre 8 et 12 jusqu'à 15 agriculteurs qui se réunissent une fois par mois dans la ferme de chacun, assistés par un ingénieur, et ils font l'analyse de la ferme ensemble. Ses copains lui suggèrent des choses. Ça a très bien démarré. En 3 ans, on a fait une trentaine de groupes dans toute la province, pas seulement le nord. Les gens étaient très intéressés. A la différence de ce qui s'est passé avec les CREA et les gros propriétaires de Buenos Aires, ici, le Ministère de l'agriculture payait pendant un certain temps, trois ou quatre ans, une partie des honoraires professionnels du technicien. Ça a*

*fait un peu scandale parce qu'on a créé ce schéma-là et je l'ai présenté à mes copains de Buenos Aires en disant qu'ici il y a des groupes d'agriculteurs qui voudraient faire la même. Avec la mentalité très spéciale des agriculteurs argentins, ils ont dit "non non, de l'aide ce n'est pas possible". Mais je disais une chose "Ecoute la vulgarisation coûte des sommes effroyables et ici on propose de faire de la vulgarisation avec les gens, l'Etat doit payer une partie...". Impossible de le faire comprendre. Et finalement, le président de l'Association argentine des CREA qui était un grand ami de mon père et qui avait une affection pour moi a dit "Je vais te faire confiance on va faire un accord avec le Ministère de Santa Fe pour trois ans". Et on a fait 30 groupes qui ont commencé à évoluer très bien. [...] Je te parle d'agriculteurs d'origine italienne, ce ne sont pas les créoles, ce dont des Pilatti, des Bosch, etc. ».*

(Eleveur de la *cuña boscosa*. Buenos Aires, avril 2007)

Les CREA prennent donc forme au nord de la province de Santa Fe sur des modalités quelque peu différentes de la Pampa. D'abord, les producteurs sont rarement de grands éleveurs mais plutôt des agriculteurs familiaux. Une fois encore, on peut percevoir, dans cet entretien, la fracture systématique entre populations *gringas* et créoles et le lien évident fait entre des producteurs capitalisés et leur catégorie ethnique et sociale. Les CREA s'adressent par conséquent à des producteurs d'origine européenne et non aux populations créoles qui ne disposent ni des surfaces ni des capacités pour participer à des activités de vulgarisation. Ensuite, le gouvernement de Santa Fe s'investit dans le fonctionnement des CREA en finançant les services de vulgarisation. Parallèlement au CREA, le MR crée l'ISAN, un institut chargé de fournir des services agricoles aux producteurs.

Le *Movimiento Rural* peut donc être considéré comme un médiateur pour le pacte moderne. Il participe activement au processus de professionnalisation de l'agriculture argentine et, dans ce processus, occupe une place de premier plan aux côtés de l'INTA dans le nord-est du pays. En revanche, si le second incarne davantage l'aspect technique et productif de la modernisation, le premier a des préoccupations plus vastes (bien qu'elles convergent à plusieurs égards avec le paradigme éducatif de l'INTA) qui ont trait à l'émancipation des femmes, au développement des associations, aux formes coopératives du travail, à la participation, à l'expression de la citoyenneté. Dans ce sens, il a cherché à faire coïncider la modernisation technique et la modernisation sociale, culturelle et politique.

### 2.1.3. La naissance d'un acteur politique régional

Dans le nord-est du pays, et notamment dans la région de Reconquista, le MR trouve un écho tout particulièrement favorable. Le rassemblement d'acteurs laïques et ecclésiastiques autour de ce mouvement qui s'inspirent de la théologie de la libération génère une forte innovation sociale et donne jour à des organisations et des structures qui forment, encore actuellement, les principales mailles d'un tissu organisationnel local et régional.

Tout d'abord, le succès du MR dans la région se traduit par une organisation régionale forte et singulière. Le premier secrétariat régional voit le jour dans le nord-ouest avant d'être étendu à tout le pays à partir de 1965.

*Enquêté : « Le MR émerge pour beaucoup d'une certaine manière autour de questions et d'expériences que vous aviez en Europe, à partir d'un mouvement rural international. Ça commence plus ou moins dans les années 1965, avec quelques expériences probantes, au niveau de Buenos Aires et ensuite ça commence à s'étendre à tout le pays. J'avais 16 ans quand j'ai commencé à participer au MR. Et ici, il y a eu un évêque – parce qu'ici ça dépendait beaucoup du diocèse – il était de l' "action catholique" qui était à l'intérieur de la structure de l'Eglise. Et donc un évêque, très progressiste par rapport aux conceptions de l'époque, arrive à Reconquista, il était avocat à Buenos Aires. Et il crée il y a 50 ans le diocèse ici, qui dépendait de Santa Fe. Et donc ça prend très rapidement forme ici, à Reconquista, avec beaucoup de force, parce qu'aussi, la structure de l'Eglise travaillait au niveau des régions et ici, ça correspondait à la région NEA, qui comprenait le nord de Santa Fe, Chaco, Formosa, Misiones et Corrientes. Et le mouvement s'étend très rapidement parce que l'Eglise a toujours eu beaucoup d'influence en Argentine, et à la campagne encore plus [...]. Le mouvement avait des caractéristiques différentes selon les régions. Ici, dans la zone du nord-est, l'idée qui fut très forte, c'était que le MR était un groupe familial. Dans les autres provinces, ils ont développé avec plus d'emphase les groupes de jeunes. Ils avaient aussi des groupes familiaux mais davantage des groupes de jeunes. Mais de toute façon ce qui nous animait, c'était le slogan "pour une campagne argentine meilleure, plus humaine et plus chrétienne". C'était le slogan. C'était dans tout le pays. Et Reconquista était plus de type pastoral, avec plus d'incidence sur la partie spirituelle, et dans d'autres endroits on accordait plus d'importance au social, selon l'impulsion que donnait le chef de l'Eglise, et dans chaque zone ça dépendait de la caractéristique du prêtre. Les prêtres français ont joué un rôle important à ce niveau. [...] De plus, les Français se démarquaient par leur activité à la campagne parce qu'ils venaient avec toute une mission qui était d'évangéliser. Et ils arrivaient avec des trajectoires de travail déjà beaucoup plus fortes au niveau social en France. Quand nous coordonnions le travail dans la région, sur 20 prêtres, 8 étaient Français. Ce processus d'organisation a été assez rapide, parce que depuis 1965 jusqu'à 1972, il se produit un processus d'expansion très fort avec un appui presque déterminant de l'Europe, de l'Allemagne. Les Catholiques allemands apportaient des financements et avec leurs organisations comme Misereor, ils ont impulsé tout un travail que je dirais déterminant dans tout ce qui fut le mouvement de libération paysanne. Un mouvement très fort qui a réussi jusqu'en 1973 à être un mouvement d'Eglise [...].*

*Durant toute cette étape, on assiste à un travail de croissance de cette organisation. Le travail fort de la première étape a été un travail dans lequel s'est détachée toute la problématique de la communauté rurale : parajes<sup>64</sup>, colonies, villages ruraux. A cette époque, (dont nous sommes très proche, je la vois très proche), il ne faut pas oublier qu'il y avait un isolement total de la campagne par rapport à ce qui était "le progrès". Je fais référence au progrès technologique, et tout ça. Parce qu'à cette époque le tracteur arrive à peine à l'époque du péronisme, qui donne une force extraordinaire à tout ce qui est la mécanisation. Ils nous ont presque offert les tracteurs et les outils et on a dû payer lentement, parce que ce qu'on payait c'était rien à cause des processus d'inflation... tout ça a été conscient. C'était la politique de cette époque : de promotion. Tout ce qui était technologie, crédits, c'était de la promotion pour le développement. Et de là vient la grande impulsion de tout ce qui serait la mécanisation... pas la technologie. Parce que si l'on parle de technologie, probablement qu'avant on avait une meilleure technologie, si on fait référence à la durabilité etc. C'était spectaculaire avant parce que les processus que nous avons vécus, d'intégration entre le travail de la terre avec le travail des animaux... et ça oui, ça avait à voir avec la durabilité et c'est ce que l'on recommence à faire sur notre exploitation depuis 2000. Et donc ce MR avait une structure régionale qui serait le secrétariat régional du MR où on était trois responsables : un assesseur, une femme et un homme. Et deux instituteurs. On était donc 5 à le former. Cette stratégie était très visionnaire parce qu'on créait le MR et le mouvement des instituteurs, c'était super ! [...]*

*Sa femme: Je crois que l'esprit qui nous animait était, d'un côté, partir des enseignements de l'évangile, de s'engager auprès de son frère, d'être solidaire avec l'autre, de vouloir améliorer les choses, et, de l'autre, agir : créer une école, un terrain de football, une salle de premier secours. On était des groupes ruraux isolés : Reconquista, Lanteri, Guadalupe Norte, et quand on a commencé à se transformer en groupe organisé, l'Eglise a commencé à prendre peur, parce que si tu restes un groupe isolé, tu ne peux pas changer la société. [...]*

*Dans notre cours de troisième cycle, Paulo Freire était présent, tu t'imagines! C'est un pionnier d'un système de formation et de réflexion-action, de pédagogie de la liberté, de l'opprimé, on s'imprégnait de ça, on s'en nourrissait dans le MR, de la théologie de la libération et de « voir, juger, agir » [...] Le cours de troisième cycle t'amenait à un niveau de compréhension globale du système politico-social qui était alors en cours dans le pays. Mais qu'est-ce qu'il s'est passé ? Ils ont eu peur que le processus qu'on était en train de vivre leur échappe. La grande réussite du MR a été de réveiller les consciences des jeunes de toute une région du pays. Parce que si le MR était présent dans le Nord-Ouest, à Cuyo etc., la région où il a eu le plus de force a été le Nord-Est ».*

(Un couple d'agriculteurs biologique. Reconquista, avril 2007)

Les secrétariats régionaux jouent le rôle d'intermédiaire entre les équipes nationales et les groupes organisés au niveau des diocèses. L'importance prise par cette organisation régionale qui a compté jusqu'à douze salariés permanents s'interprète de différentes façons. Tout d'abord, parce que la région concentre toutes les contraintes de la périphérie, les acteurs locaux sont poussés à s'organiser pour atténuer les effets de ces conditions. Comme le montre l'entretien précédent, la présence de l'Etat est déficiente, notamment en ce qui concerne les infrastructures de transport et de communication, et les services

---

<sup>64</sup> *Paraje* signifie littéralement « endroit », « parages » et décrit un lieu caractérisé par la présence de fermes ou d'exploitations, seules ou isolées, dont la signification est dépourvue de la dimension sociale que revêt la colonie.

publics. Le rôle de l'Etat est donc évoqué dans sa capacité de modernisation technique mais son absence est flagrante lorsqu'il s'agit de modernisation sociale. Le MR est d'abord un moyen pour entreprendre collectivement, dans les campagnes, la modernisation de la vie sociale et culturelle. L'autre interprétation est liée au fait que la présence d'institutions comme les coopératives a constitué à la fois un préalable à la participation et à l'engagement collectif, et un outil pour entreprendre collectivement le changement :

*« Ce qui s'est passé aussi, c'est que dans la province du Chaco, différentes personnes avaient des relations avec d'autres ONG, coopératives, institutions, centres des jeunes coopérativistes... et d'un coup, ces jeunes du MR qui ont eu des liens avec ces ONG davantage portées sur la question économique et productive, c'est comme s'ils avaient fait la relation et avaient compris d'autres types de problématique, et ils ont franchi le pas d'une méthodologie de travail en petits groupes à une méthodologie plus globale. »*

(Agricultrice. Reconquista, avril 2007)

Dans le nord-est, le passage à une méthodologie plus globale, dont parle cette agricultrice, se traduit par le rapide passage de groupes ruraux fonctionnant isolément à des assemblées provinciales qui se réunissent tous les mois. Dans ces assemblées, les producteurs font l'apprentissage de la prise de parole mais aussi de la prise de décision et de la vie citoyenne. Ces paysans qui se forment en même temps que se constitue une conscience paysanne et professionnelle finissent par structurer un mouvement politique et prendre la tête de la protestation sociale dans le nord-est du pays.

## **2.2. Une action collective interrompue**

L'histoire des *Ligas Agrarias* nous amène à émettre l'hypothèse que la trajectoire empruntée par la modernisation technique aurait pu être modifiée par le biais d'une action collective interrompue par la dictature de 1976.

### *2.2.1. Les Ligas Agrarias : pour une autre modernisation*

Les *Ligas Agrarias* constituent un autre des principaux acteurs du champ du développement agricole et rural qui émerge avec le processus de la modernisation de l'agriculture dans les années 1970 dans le nord-est du pays. L'histoire de ce mouvement autoproclamé « syndical et de conscientisation », telle qu'elle nous a été contée par ses

protagonistes, illustre selon nous, les prémices de la construction de ce qui aurait pu être une autre forme de médiation territoriale à partir du processus de modernisation agricole. De fait, nous formulons ici l'hypothèse que la modernisation n'a pas seulement été à l'origine d'une agriculture productiviste de type entrepreneuriale à laquelle on peut opposer une forme d'intervention basée sur une action collective en faveur de ceux qui en ont été exclus. Nous défendons aussi l'idée que les agriculteurs du NEA, mobilisés au sein des *Ligas Agrarias* étaient porteurs de cadres cognitifs et normatifs à l'origine d'un modèle de développement (Galafassi, 2004b) et d'insertion de l'activité agricole dans le territoire. Néanmoins, sa mise en œuvre est restée incomplète en raison de la répression dont ils ont été victimes à partir de la chute du gouvernement d'Isabel Perón en 1976. L'attitude autoritaire du régime militaire a eu des conséquences importantes sur le dépérissement des capacités d'action et d'organisation des mouvements sociaux ou politiques en affaiblissant leur base sociale. En raison de son caractère inabouti, ce mouvement syndical représente, selon nous, un chaînon manquant entre les médiations territoriales modernes établies par Albaladejo (2009) (Figure 2) et celles des populations rurales pauvres que nous présentons plus loin (Figure 3).

Comme le souligne Albaladejo (2009), les représentations et les discours officiels qui entourent l'agriculture, donnent l'impression que l'Argentine n'est qu'un pays de grandes et moyennes exploitations de polyculture-élevage. Ils occultent en effet d'autres systèmes de production. Cet aspect n'est finalement pas nouveau puisque Archetti nous rappelle qu'« avec l'apparition des *Ligas Agrarias* dans l'histoire du pays en 1971, il semblait que les Argentins, nous avons finalement découvert "nos paysans" (*campesinos*). C'était comme se réveiller d'un vieux rêve dans lequel les paysans n'existaient pas comme une force sociale significative » (Archetti, 1988). Ainsi, les pages sombres de l'histoire du Chaco et de l'Argentine, la programmation de la disparition de certaines forces sociales peuvent permettre d'interpréter et d'avancer quelques éléments de réponse aux remarques d'Albaladejo. Il ne s'agit là que d'une hypothèse partielle que nous formulons.

L'histoire des *Ligas Agrarias* est courte. Pourtant, elle est loin d'être anecdotique et marginale au sein de celle plus longue du développement du Chaco argentin. Les *Ligas Agrarias* laissent derrière elles un héritage idéologique important et la sensation, pour ceux qui ont connu cette période (qu'ils regrettent ou justifient l'aspect violent vers lequel elle a évolué), que leur élimination a non seulement effacé une page de l'histoire du développement du Chaco en train de s'écrire, mais a conditionné celle qui a été réécrite par-dessus et qui s'est écrite par la suite.

Les *Ligas Agrarias* émergent dans les provinces cotonnières du nord-est du pays (Chaco, nord de Santa Fe, Corrientes, Formosa) et à Misiones où un mouvement syndical

et revendicatif similaire est créé, le MAM (*Movimiento Agrario de Misiones*). Elles sont le produit d'un double processus.

Premièrement, l'apparition des *Ligas Agrarias* s'inscrit dans la continuité directe de la formation reçue dans le cadre du MR. Son action dans toute la région NEA a doté les agriculteurs des capacités pour s'organiser en mouvement revendicatif et syndical et pour participer à la vie politique du pays ; ce qu'ils entreprennent à travers les *Ligas Agrarias* : « [elles] se sont converties en un phénomène national, et par conséquent, les colons sont passés de discussions qui concernent non seulement leurs propres problèmes de voisinage, de chemins, ou de fêtes patronales, ou du club de foot, à des aspects centraux de la politique agraire nationale qui conditionnait le présent et le futur de tant de producteurs agro-pastoraux. Les *Ligas* ont permis cette prise de conscience, en créant un nouveau code pour interpréter leur situation sociale et économique et en permettant son incorporation à la vie politique nationale sans une intermédiation bureaucratique des organisations traditionnelles agrariennes » (Archetti, 1988, p. 460).

Ensuite, elles émergent en réaction à la crise de l'économie régionale du coton dont les origines et les manifestations sont décrites dans la première partie. Plus largement, et en lien avec les grilles de lecture politiques et économiques construites au sein du MR, les membres des *Ligas Agrarias* remettent en cause l'orientation et le rythme qui sont donnés au processus de modernisation et à sa mise en œuvre qui conduisent selon eux, à la concentration des ressources autour d'un modèle productif, accentuent la marginalisation et l'exclusion des producteurs familiaux ou des ouvriers agricoles et bénéficient aux acteurs dominants, notamment les grandes entreprises, qui jouent un rôle croissant dans l'organisation des filières et l'orientation des politiques (Galafassi, 2004b). Toutefois, dans leurs discours et leurs revendications, les *Ligas Agrarias* ne s'opposent pas directement au processus de modernisation en cours (Galafassi, 2004b). En tant qu'organisation sectorielle et professionnelle, elles cherchent plutôt à l'orienter et à peser sur les décisions prises par les dirigeants politiques provinciaux et nationaux pour le secteur. Entrant dans le débat national et international sur les différentes théories économiques du développement, ses dirigeants adoptent le point de vue de l'École de la Dépendance (Galafassi, 2004b). Leurs actions et leurs discours dénoncent ainsi la dualité fonctionnelle des structures économiques qui maintiennent les agriculteurs dans une relation de dépendance, à plusieurs niveaux avec les autres acteurs de la filière. En termes socio-économique, les producteurs dénoncent la collusion d'intérêts entre l'Etat et les entreprises monopolistes qui sont à l'origine de l'instabilité des prix, de moins en moins rémunérateurs. Ils remettent également en cause le pouvoir des industriels de Resistencia ou de Buenos Aires dans la filière. En termes socio-spatiaux, ils pointent le déséquilibre territorial national qui place le

Chaco en situation périphérique. Enfin, ils dénoncent les relations de dépendance entre pays du Nord et du Sud et adoptent un discours anti-impérialiste (Galafassi, 2004b).

La base sociale des *Ligas Agrarias* est essentiellement constituée de colons capitalisés (Roze, 2007) qu'Archetti, nomment des « *farmers* ». Ils se destinent principalement à la production du coton, à certaines cultures pampéennes ainsi qu'à l'élevage. Ceci est surtout vrai pour le nord de Santa Fe et la plaine centrale de la province du Chaco, mais reflète beaucoup moins la réalité de Formosa et de Corrientes où les ouvriers agricoles et les petits producteurs sont plus nombreux au sein de l'organisation. « *La solution aux problèmes économiques, de production, de commercialisation, viendra après la nécessaire unification des producteurs à travers un mouvement syndical qui soit du producteur, par le producteur et pour le producteur, afin de freiner la pression qu'exercent sur eux les monopoles et le gouvernement* » (cité dans Archetti, 1988, p. 452). A travers cette déclaration de principe et d'intention, les *Ligas Agrarias* mettent en avant la nécessaire organisation des producteurs face aux intérêts communs des gouvernants et des acteurs économiques. Dans ce sens, ils incarnent une claire réaction aux organisations de représentation agricole comme l'est la FAA. La faible représentation de la FAA dans le Chaco tient à deux éléments : les réalités totalement distinctes de la production agricole du NEA par rapport à la région pampéenne où est ancrée la FAA et ensuite, ses positions politiques en termes de stratégie macro-économique qui vont à l'encontre des intérêts des producteurs de cultures industrielles des régions extra-pampéennes. La FAA s'oppose en effet à des mesures étatiques de fixation de prix garantis pour le coton brut qui empêcheraient le libre jeu de l'offre et de la demande (Galafassi, 2004b). Or, ces mesures de politique économique nationale font clairement partie des revendications des *Ligas Agrarias*.

### 2.2.2. Radicalisation et déstructuration des *Ligas Agrarias*

Le contexte international constitue une toile de fond indispensable à la compréhension de l'émergence des *Ligas Agrarias*. Mais ce sont aussi les groupes de base initiés par le MR qui leur donnent leur impulsion :

*« Il y a eu un changement de méthodologie : il ne faut pas oublier que dans le monde il y avait différents mouvements de différents types. Cuba en 1959... La Chine... Les Européens, les Italiens qui sont venus ici, les mouvements syndicaux qui ont été très forts au début du siècle passé... ce*

*processus d'élimination des ouvriers de la Patagonie<sup>65</sup> ... [...]. Je te raconte tout ça parce que nous n'étions pas à la marge de ce qui se passait dans le monde entier et des autres mouvements, ici en Argentine. Ici, il ne faut pas oublier l'attitude de Perón dans les années 1950 et d'Evita, qui intègre les revendications des travailleurs urbains et ruraux aux accords sur le travail, sur la dignité du travail, parce qu'avant, les ouvriers et les paysans, c'étaient rien, zéro... Quand quelqu'un allait à la campagne travailler, je te parle des années 1960 jusqu'en 1973, on avait déjà connu trois dictatures entre temps qui ont essayé d'anéantir ce mouvement social qui couvait dans le pays. Le paysan, l'ouvrier, l'instituteur, tout ce mouvement qui se construisait historiquement. Avec Yrigoyen aussi il y a eu tout un mouvement dans les années 1930, mais c'est avec les années 1945 et le péronisme jusqu'en 1965, que ça a donné un contenu social très fort à l'activité de l'homme ici. Et tout ça, ça atteint un pic ici dans les années 1970 quand s'organisent les mouvements paysans. Cette expérience transformatrice dans les années 1950, influence ce processus, et en 1974 c'est le retour de Perón. Mais ce n'est pas tant le retour de Perón qui a de la signification, que la force des mouvements sociaux. Le rôle de la jeunesse a toujours été très fort dans ce mouvement social qu'est le péronisme. C'était d'une force spectaculaire !!! C'est pour ça que la dictature a agit comme elle a agit. On était à la porte d'une nouvelle Argentine. Nous avons les outils pour construire un nouveau pays quand la dictature s'est installée. Il y avait des conditions objectives ; n'oublie pas qu'il y avait en même temps tout le processus au Nicaragua, Pérou, Bolivie, Chili, Uruguay... ce contexte ne peut pas être à la marge, c'est ce qui a déterminé l'histoire que nous avons vécue, et pour laquelle nous avons ensuite dû survivre dans la forêt ».*

(Un couple d'agriculteurs biologique. Reconquista, avril 2007)

Comme le décrit cet extrait d'entretien, l'émergence des *Ligas Agrarias* comme organisation syndicale combative et revendicative mais aussi, plus largement, comme mouvement social, s'inscrit dans le contexte particulier que vit l'Amérique latine et auquel l'Argentine n'est pas étrangère. La protestation sociale qui s'est esquissée au fil du temps en Argentine, trouve ces années-là, des conditions institutionnelles pour se construire et s'organiser. D'un côté, les organisations, comme le MR, procurent les conditions préalables sociales et matérielles indispensables à la participation des agriculteurs familiaux. De l'autre, la politique menée par le gouvernement péroniste a transformé les relations salariales, a renforcé le rôle et la place des mouvements de masse péronistes et des organisations ouvrières, en les transformant en courroies de transmission de la politique nationale.

Les *Ligas Agrarias* s'organisent au niveau provincial. Elles créent néanmoins une forte dynamique d'articulation régionale au niveau NEA (Galafassi, 2004b) grâce aux solides bases sociales établies quelques années auparavant. Leur vie démocratique est régie par un fonctionnement en assemblées permanentes où sont présents des délégués de chaque

---

<sup>65</sup> L'enquête fait ici référence aux longues grèves ouvrières qui se sont déroulées au début du XX<sup>ème</sup> siècle en Patagonie dans lesquelles étaient impliquées les organisations anarchistes et qui ont été réprimées dans le sang par la police nationale envoyée par Yrigoyen (Bayer, 1972, 1974, 1975).

colonie. Leur action syndicale de défense des producteurs de coton se fait dans un premier temps à partir des outils légaux : manifestations (qui réunissent facilement 10 000 agriculteurs rien que pour les provinces du Chaco et le nord de celle de Santa Fe), grèves, boycott, etc. Elles disposent au début de l'appui des coopératives (par exemple, la puissante *Unión Agrícola de Avellaneda*) et sont rejointes par leurs membres. Archetti (1988) estime qu'entre 30 % et 40 % des familles d'agriculteurs du nord de la province de Santa Fe y adhèrent, ce qui représente environ 1200 familles affiliées représentées pour trente cinq sections différentes. Au niveau NEA, l'organisation rassemble 20 000 familles et 54 000 jeunes (Roze, 1992) et constitue un des mouvements sociaux les plus importants du secteur agricole en Argentine (Galafassi, 2004b).

Pourtant, la position des *Ligas Agrarias* face aux tensions politiques nationales et internationales mène rapidement à la fracture du MR. En effet, la période se caractérise par de fortes tensions idéologiques et des troubles politiques internes qui prennent la forme d'affrontements violents entre des guérilleros demandant une ouverture démocratique et les représentants du gouvernement de fait. Perón est en exil depuis 1965 et les mouvements de protestation au gouvernement dictatorial, emmenés en particulier par les organisations de masse péronistes, sont de plus en plus forts et violents. Parmi ces organisations se détachent les *Montoneros\** (Gillespie, 2008), que certains membres des *Ligas* rejoignent. Dans ce pays composé de 80 % d'urbains, la guérilla est surtout active dans les villes mais elle va progressivement gagner les campagnes, notamment du NEA et du NOA, jusqu'à exercer une pression insurrectionnelle incontrôlable. La participation d'une branche du MR à ces mouvements forts de protestation sociale conduit en 1972 à l'exclusion du MR de l'Eglise catholique. Les entrepreneurs qui finançaient le MR par l'intermédiaire de la fondation PUCAM quittent le mouvement. Privé de ses appuis financiers et d'une partie de ses membres, le MR s'affaiblit ; ce qui l'amène progressivement à sortir de la vie politique. L'action des *Ligas Agrarias*, elle, se radicalise.

La radicalisation de l'organisation, qui procède à des actions violentes dans des usines et des établissements appartenant aux grandes firmes implantées dans le Chaco, va de pair avec l'accentuation des tensions politiques nationales. L'appui dont elle a jusque-là bénéficié de la part des coopératives comme de la population commence à s'amenuiser. L'escalade de la violence s'intensifie avec la répression de ses membres par les gouvernements provinciaux, en 1973, qui croient percevoir derrière l'organisation, la manipulation de « la main occulte du communisme » (Galafassi, 2004). Après le bref retour de Perón au pouvoir en 1973, puis le coup d'Etat de la junte militaire en 1976, tous les mouvements sociaux et les organisations potentiellement « subversifs » sont visés par la répression. Cette dernière s'exerce dans les campagnes à l'encontre de leurs leaders et se révèle particulièrement violente envers les *Ligas Agrarias*. Ses membres sont surveillés,

poursuivis, emprisonnés ou exilés, jusqu'à l'affaiblissement et la désarticulation totale du mouvement.

C'est un processus de démocratisation et de participation à la vie publique en pleine construction et consolidation qui est stoppé en plein élan. Pourtant, l'hypothèse que nous avons préalablement posée concernant la construction d'un nouveau pacte territorial nous incite à reconsidérer l'histoire des *Ligas Agrarias* et son héritage cognitif. Depuis, des formes de rémanence idéologique issues de cette période sont perceptibles dans les discours contemporains. Le tissu dense d'organisations et d'acteurs évoluant dans le champ du développement rural dans le Chaco nous permet de distinguer, en filigrane, les héritages de cette période.

### **2.3. Le processus de « normalisation » politique et économique du pays**

En 1976, l'arrivée au pouvoir d'une junte militaire met un coup d'arrêt brutal à une décennie d'innovations sociales et institutionnelles qui ont permis le développement des capacités d'action des organisations et des agriculteurs, et ont favorisé l'apprentissage de la vie publique et citoyenne. Les acteurs qui sont à l'origine de ces innovations sont les principales cibles du processus de « normalisation » du pays (Negri et Cocco, 2006) entrepris par le nouveau régime. En termes économiques, il se traduit par l'ouverture du marché national et l'adoption d'une politique néolibérale. En termes politique et social, il s'agit de « pacifier » les relations internes en muselant les mouvements de protestation sociale qui ont pris une ampleur sans précédent. Nous décrivons ce processus de normalisation dans sa dimension sociopolitique et ses effets sur les organisations rurales et agricoles à partir de propos recueillis lors d'entretiens semi-directifs.

#### *2.3.1. L'affaiblissement de la vie démocratique*

La « normalisation » du pays vise à l'élimination des leaders politiques de tous horizons et à l'affaiblissement de la vie démocratique et de la participation citoyenne.

*« Tout le processus militaire a beaucoup divisé les gens... mon mari a appelé ça "le processus des Jivagos : des réducteurs de tête"... et je crois que c'est vrai, nos universités sont très pauvres aujourd'hui, notre université réduit les têtes, elle ne les ouvre pas, tout le système éducatif a*

*beaucoup perdu... Quand je suis sortie de l'université du Litoral (Santa Fe) en 1972, c'était une des meilleures de toute l'Amérique latine. [...] Parmi les Argentins qui sont partis et ceux qui ont disparu, il y avait beaucoup de têtes pensantes. Le 24 mars de l'an dernier, il y a eu l'anniversaire du coup d'Etat, et c'est la première fois qu'il y a eu comme une thérapie collective parce que le gouvernement actuel le permet, les précédents non... et donc je suis allée sur la place avec tout le monde, ce qui est un acte fort... et donc ça aussi il faut le prendre en compte, ça a détruit toute une génération... ».*

(Ancienne coordinatrice provinciale d'un programme de développement rural national. Reconquista, mars 2007)

Au-delà des individus, ce sont les organisations qui les accueillent et les institutions qu'ils représentent qui sont visées par la politique répressive du gouvernement. Il s'agit en particulier des organisations de la société civile<sup>66</sup> mais aussi des institutions par lesquelles s'expriment certaines catégories de la population, comme les syndicats ou l'université. C'est une guerre idéologique qui est menée autour d'une certaine conception du monde et du pays. Cette fracture idéologique est soulignée dans les extraits d'entretiens, il est question de « division », mais aussi des « meilleurs » ou des « pensants » qui appartiennent à un certain monde de pensée et qui sont éliminés pour s'opposer politiquement à celui des gouvernants. Sur ces bases, c'est l'ensemble de la société qui se fragmente, dans un contexte de guerre larvée, de poursuite et d'élimination systématique des opposants. La réalité des espaces ruraux telle qu'elle apparaît aujourd'hui est souvent expliquée à l'aune de cette période qui est déterminante dans la trajectoire socio-économique et politique qu'emprunte le pays.

*« L'autre grand problème de l'Argentine, c'est toute la période du gouvernement de fait. La dictature qui a brisé tout le processus d'organisation, et qui a laissé beaucoup de monde au bord du chemin. On a perdu nos cadres dirigeants. Beaucoup de gens sont nés pendant le gouvernement néolibéral, et donc, ils n'ont jamais connu d'autre alternative. Les gens qui sont nés et se sont formés dans cette ambiance... ne connaissent pas d'autre expérience, et ça, ça a beaucoup de poids comme obstacle au développement. »*

(Agent de l'INTA. San Martín, 2007)

---

<sup>66</sup> Wallerstein (2009, p. 158) rappelle que, dans sa première acception, la société civile est un antonyme de l'Etat. Les institutions étatiques ne reflètent pas la société (chacun d'entre nous) et, dans ce sens, cette société considère l'Etat comme illégitime. Depuis, son sens s'est restreint à l'ensemble des organisations non gouvernementales. L'idée associée est que l'Etat ne peut pas être véritablement démocratique sans l'existence d'une société civile forte. Cette expression fait aussi référence à toutes les institutions qui ne sont pas directement économiques ou politiques. L'existence d'une société civile « faible » en Argentine (Couffignal, 2003) est donc davantage le produit du dépérissement démocratique que de l'absence de société civile, dont les organisations ont démontré leur capacité d'innovation et d'action dans la sphère publique. En effet, selon Bobbio (2006), un Etat totalitaire est un Etat dans lequel la société civile a été complètement absorbée dans l'Etat, c'est un Etat sans opinion publique. Pour lui, la société civile « est le lieu d'où surgissent et se développent les conflits économiques, sociaux, idéologiques, religieux, que les institutions étatiques ont la mission de résoudre, en les mesurant, les prévenant ou les réprimant. Les sujets de ces conflits, et donc de la société civile, en ce qu'elle s'oppose à l'Etat, sont les classes sociales ou plus largement les groupes, les mouvements, les associations, les organisations qui les représentent ou qui se déclarent leur représentant. » (Bobbio, 2006, p. 43)

A partir de ces années, on assiste dans le pays à un désengagement de la population de la sphère publique et à un repli dans la sphère privée. Le travail de diffusion des connaissances, de transmission des idées et de renforcement des capacités d'action des agriculteurs que menaient les organisations comme le MR ou les *Ligas Agrarias* n'est pas relayé. Le constat établi aujourd'hui est celui d'une génération qui n'a pas pu bénéficier des apprentissages réalisés par la génération précédente, et d'un vide dans la transmission d'une certaine forme de connaissance, dont l'impact sur le développement du pays est perceptible :

*« Ça fait vingt ans que l'on essaye de retrouver la participation des gens. Petit à petit les gens apprennent la démocratie. Après, ceux qui n'ont jamais été démocrates, ça existe aussi ».*

(Ancienne employée d'une ONG. Reconquista, mars 2007)

La participation à la vie démocratique et citoyenne de la part des populations rurales, qui a été l'objet de l'action du MR et des *Ligas Agrarias*, doit dès lors, faire l'objet d'un nouvel apprentissage. D'une part, parce qu'une partie de la population ne participait déjà pas à la vie démocratique à la veille du coup d'Etat, et d'autre part, parce qu'une autre partie a grandi dans un « vide idéologique » ou, plus vraisemblablement, en l'absence d'autre idéologie que celle du néolibéralisme triomphant. L'extrait d'entretien suivant confirme cet aspect, tout en insistant sur la dégradation de la figure de l'Etat comme garant de la démocratie et de la cohésion sociale :

*« Nous avons un Etat que les puissants ont toujours voulu "idiot" [...] avec une très faible capacité d'intervention. Je crois que nous péchons énormément au niveau de la qualité de nos dirigeants. Un homme d'Etat, ça ne s'invente pas. Ce que nous avons vécu avec la dernière dictature fut une politique d'élimination de toutes les personnes pensantes et formées. Ceux qui restent, soit nous étions enfants, soit nous sommes directement le produit de ces années. [...] Ce que nous vivons aujourd'hui c'est la conséquence de la dictature : ce n'est pas un hasard que nous n'ayons pas de dirigeants, que nous ne sachions pas débattre. Et en plus, la peur des gens est restée. D'un côté la peur, et de l'autre, cette idée que tout peut se régler par la violence [...]. Une chose qui s'est perdue avec le gouvernement militaire, et avec le gouvernement d'après et qui n'a pas pu être récupérée, c'est la conscience de l'organisation communautaire. Remarque bien qu'ici, en ce moment, il y a quelque chose de très fort, c'est que tout le monde se déclare « autoconvoqué<sup>67</sup> », et ça, je ne sais pas comment on va le résoudre... et dans chaque zone, sur chaque piquet de grève, les gens sont autoconvoqués... la fragmentation, la « politicité » absolue... Comment parvenir à revenir à penser le collectif, l'organisation, la nécessité des normes ? Parce que les normes ne sont pas seulement restrictives, une partie centrale des normes,*

---

<sup>67</sup> Au moment de la réalisation de cet entretien, le conflit entre le gouvernement et le secteur agricole qui atteint son paroxysme entre avril et mai 2008, s'essouffle à peine (Encadré 8). A cette occasion, le terme « autoconvoqué » fait référence aux individus qui ont pris part aux manifestations et qui ne se revendiquent d'aucun parti, organisation ou syndicat, signifiant de ce fait, leur rejet des institutions qu'ils associent aux pratiques de corruption et accusent de collusion avec le gouvernement.

*c'est la norme politique. Comment nous nous organisons pour discuter de ce problème ? Qui a l'autorité ? L'autorité ce n'est pas l'autoritarisme. Après oui, quels sont les autoritarismes pour le contrôler ? Dans notre cas, ce qui se passe c'est que notre Etat a moins de pouvoir que n'importe quelle entreprise... »*

(Enseignant en école rurale. Reconquista, septembre 2008)

Cet extrait d'entretien met en lumière plusieurs aspects qui ne sont pas directement liés à la dictature mais plutôt aux soubresauts et à la faillite de l'« Etat faible » (Negri et Cocco, 2006), caractère accentué par la dictature. Après avoir été au service de la bourgeoisie pampéenne, l'Etat moderne se caractérise par la défaillance de son pouvoir, la faillite de ses institutions et, plus généralement, la faillite du régime démocratique argentin. La perte de capacité d'organisation de la population est le fruit d'un double rapport à l'Etat. Un rapport, d'une part, basé sur l'autoritarisme (comme cela est rappelé dans un extrait d'entretien, le régime de Videla n'est rien de moins que la troisième dictature qu'a connu le pays). Et, d'autre part, un rapport de défiance vis-à-vis d'une institution qui n'a effectivement jamais éliminé les inégalités économiques et sociales. Au contraire, en tant qu'instrument d'enrichissement personnel<sup>68</sup> (Couffignal, 2003) il les a même entretenues, bien que l'Argentine soit longtemps restée, avec l'Uruguay, le pays le moins inégalitaire d'Amérique latine. Nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur le comportement du citoyen argentin face à l'Etat faible, produit d'un jeu démocratique faussé et verrouillé par certains groupes sociaux et économiques.

### *2.3.2. La destruction des bases sociales paysannes*

Le processus de délitement des structures d'expression et de fonctionnement de la vie démocratique a eu des conséquences d'autant plus importantes au niveau sectoriel que les organisations paysannes étaient en plein processus de construction et d'apprentissage de l'action collective et, au-delà, de la participation au jeu démocratique.

*« Le coup d'Etat de 1976 a absolument tout détruit. C'est pour ça qu'aujourd'hui le secteur des petits producteurs, le secteur paysan est affaibli, parce que la dictature a détruit sa base sociale. »*

(Coordinateur provincial d'un programme de développement rural national. Resistencia, 2007)

---

<sup>68</sup> Selon l'Indice de Perception de la Corruption établi en 2007 par Transparency International, l'Argentine est classée au 109<sup>ème</sup> rang sur 179 des pays les plus corrompus (le numéro 1 étant le moins corrompu), loin derrière la Colombie, le Mexique ou le Brésil.

Les leaders syndicaux et ruraux paysans cessent de participer au débat politique et économique, alors que ce sont les alliances de toujours, entre représentants des gouvernements nationaux et provinciaux et représentants des groupes économiques, qui décident de l'orientation économique et de l'orientation du processus de modernisation agricole. Les organisations représentatives, que ce soit les coopératives ou même la FAA, accompagnent le projet de réforme économique et de libéralisation de l'économie et de l'agriculture que dénonçaient par exemple les *Ligas Agrarias*.

*« La dictature a été destructrice. Ça a été très bien pensé du côté de la dictature et du néolibéralisme, la destruction de ces mouvements. Ils ont tué 30 000 jeunes, les plus capables, et ils ont terrorisé tout le reste. [...] Tous ceux qui avaient participé à des organisations de formation, de conseil et d'assistance étaient subversifs. La dictature a posé trois niveaux qu'il fallait éliminer : les subversifs, c'était nous, les collaborateurs, et les sympathisants [...]. Le processus de rupture qu'a signifié pour le pays la dernière dictature a été atroce, de rupture culturelle, économique, le processus d'exode rural sans précédent, de transformation des structures sociales, c'est inimaginable. On est passé d'un paysannat actif, transformateur, majoritaire, à être minoritaire, sans voix, sans participation. Le néolibéralisme est arrivé à créer les structures rurales d'imposition d'un modèle, d'une structure sociale imposée par la force, avec la fuite en avant de l'endettement, de perte de la terre par les paysans... [...] ».*

(Agriculteur biologique et ancien dirigeant des *Ligas Agrarias*. Reconquista, avril 2007)

Cet extrait d'entretien n'est pas sans rappeler la « stratégie du choc » formulée par Naomi Klein (2008). Cette dernière s'appuie d'ailleurs, entre autres, sur l'exemple argentin pour étayer une thèse controversée et souvent maladroitement argumentée. Elle soutient que la mise en œuvre de réformes néolibérales est d'autant mieux acceptée par une population qu'elle accompagne un traumatisme en son sein, provoqué par une catastrophe naturelle, une guerre, un coup d'Etat, etc. Dans cet extrait d'entretien, c'est également la dimension économique directement associée à la dimension politique et ses conséquences sociales qui sont mises en exergue. Dans ce sens, il étaye l'idée d'une « normalisation » du pays entamée par le biais d'un Etat autoritaire, d'un amenuisement de l'expression civique et citoyenne et la mise en œuvre de réformes économiques d'orientation néolibérale. Ainsi, les *Ligas Agrarias* et les mouvements paysans ici décrits, sont autant de voix dissidentes à un projet économique et qui se sont tués durant plusieurs années.

Si en 1971, les *Ligas Agraires* donnaient à voir à l'Argentine ses paysans (Archetti, 1988), ces derniers disparaissent à nouveau en 1976, au moins discursivement et politiquement, car ils sont privés de représentation publique.

« En Argentine on n'utilise pas le mot "paysan" (*campesino*), on a l'habitude de ne pas l'utiliser, c'est très stigmatisé comme mot, comme si c'était marxiste... Toutes les institutions de développement ont ravalé cette conception, donc si tu dis : "campesino", " ah ! Toi tu es marxiste !" ».

(Agent de développement d'une ONG du nord de Santa Fe. Reconquista, 2008)

Eu égard aux associations idéologiques qui entourent les représentations de la paysannerie, les organisations et acteurs qui gravitent autour de l'agriculture familiale, qu'ils soient de l'INTA ou du MR, sont directement suspectés. Les voix alternatives que représentaient notamment les *Ligas Agrarias* et le *Movimiento Rural* et les idées que ces organisations portaient rejoignent ce qu'Arendt (1983) considère comme la sphère privée en tant qu'elles sont privées de public, d'audience.

### **3. Une action éducative et populaire à la marge du pacte agricole**

L'affaiblissement du MR et la disparition des *Ligas Agrarias* représentent, selon nous, l'interruption d'un mouvement de modernisation social et culturel des campagnes de la région *chaqueña*. Si le MR a joué un rôle important dans le processus de modernisation agricole, notamment au niveau social et organisationnel, il est aussi à l'origine d'une action sociale, inspirée de la théologie de la libération, dirigée vers les populations rurales (agriculteurs, ouvriers ruraux ou indigènes), exclues du pacte agricole. Cette action se poursuit malgré la dictature.

#### **3.1. Agir contre la pauvreté et la précarité**

La diffusion du MR dans les régions intérieures coïncide avec le processus de transformation profonde des cadres de pensée de l'Eglise catholique, débuté à la fin des années 1950, dont témoigne la tenue du Concile de Vatican 2 entre 1962 et 1965. Celui-ci symbolise l'ouverture de l'Eglise au monde moderne et à la culture contemporaine, en reconsidérant dans sa philosophie le progrès technique et l'émancipation des peuples. Ce mouvement aboutit à la conférence de Medellín en 1968 au terme de laquelle émerge le principe de la « théologie de la libération », d'abord appelée « théologie de la révolution ». Ce mouvement social et idéologique marque l'éloignement des fractions progressistes de

l'Eglise, notamment représentées lors de cette conférence par des prêtres « tiers-mondistes », de ses éléments conservateurs. A partir d'outils d'interprétation marxistes, la théologie de la libération, qui revient aux fondements chrétiens de solidarité, prône la libération des peuples et notamment des plus pauvres, en les rendant acteurs de leur propre libération. L'impact de la théologie de la libération est extrêmement fort dans toute l'Amérique latine. Les prêtres des pays du Sud (qui est alors considéré comme le « tiers-monde ») s'attachent à de nouveaux principes d'intervention auprès des populations. Ils veulent désormais « dénoncer » les injustices et faire prendre conscience de l'origine des inégalités et donc de leur illégitimité. Enfin, ils comptent transformer leurs idées en actions concrètes.

Les actions collectives menées à Reconquista sont, à cet égard, significatives de cette période que nous voulons décrire. Reconquista a en effet constitué une sorte de « laboratoire » du développement rural, en raison des initiatives et des organisations multiples qui y ont été créées et qui, par la suite, ont été adaptées, diffusées dans le reste du pays. Ces actions sont d'autant plus intéressantes et significatives, qu'elles émergent d'une « région arrière du développement » (Giddens, 1994, cité dans Albaladejo, 2004). Par « région arrière » on entend ce qui, dans le territoire, est caché, est resté en marge et est occulté par rapport à ce qui est considéré comme officiel ou traditionnel. Ici, « région arrière » est comprise dans deux sens distincts. D'abord, le terme renvoie à la situation périphérique de Reconquista et, plus généralement, du Chaco par rapport à la Pampa humide. Ensuite, il renvoie aux « exclus du pacte moderne » qui n'intègrent pas le pacte productiviste. Chez Santos (2000), il s'agirait de « lieux opaques ». Les expériences que nous allons décrire et les organisations qui en sont l'expression illustrent le fait qu'un « Etat faible » ne constitue pas seulement une forme de retard. Il représente dans le même temps, un lieu d'innovation théorique, politique, institutionnel et économique (Negri et Cocco, 2006) pour les populations et l'action collective.

Les évêques qui adhèrent à la théologie de la libération jouent un rôle décisif dans l'orientation des mouvements sociaux. L'évêque de Reconquista, présent lors de la conférence de Medellín, applique dans son diocèse les principes de ce mouvement international. Dès lors, les relations avec l'Eglise européenne s'amplifient et donnent lieu à de nombreuses réalisations permises par les personnalités laïques qui se joignent au mouvement, dans un climat social marqué par l'engagement politique des citoyens :

*« Nous sommes ingénieurs chimistes tous les deux, et on est venu vivre au nord de la province, nous sommes du Sud, de Rosario. Mon mari était ingénieur chimiste pour une industrie sucrière, et moi, au début, j'ai travaillé dans une usine de papier qui était à côté. C'était les années 1970, il faut contextualiser dans le pays : nous avons 30 ans, et... il fallait faire des choix de fond, et, en plus, nous avons beaucoup d'amis de la faculté qui étaient dans des mouvements forts, de deux ou*

*trois ans plus jeunes que nous, qui ont disparu, qui sont morts... c'étaient des années de choix, on ne pouvait pas être indifférent devant la panorama politique... Quand nous sommes venus dans le Nord, bon dans l'industrie sucrière il y avait pas mal de mouvements ouvriers, et d'autres dans lesquels on a commencé à s'impliquer, à prendre parti pour la réalité de ce qui se passait, on était de simples techniciens, et bon, on s'est lié ici à Reconquista avec tout un mouvement de l'Eglise dans toute la zone qui va de Calchaquí a Florencia... Je peux t'indiquer géographiquement ce que ça signifie cette zone pour l'Eglise, pour la regional d'éducation<sup>69</sup>, la regional de la santé... La regional d'éducation comme la regional de santé coïncident avec le même territoire que le diocèse de Reconquista, et ça c'est très important. L'INTA s'étend un peu plus, il coïncide totalement et comprend une superficie en plus, la coïncidence de tout ça est assez importante, ce n'est pas mineur, a priori on ne se rendrait pas compte... Tout un mouvement avait débuté de manière incroyable dans ces années, en 1970 en particulier. Avant, la participation politique n'était pas possible avec le gouvernement militaire – un parmi tous les autres que nous avons eu, pas le dernier – et donc les gens de bonne volonté qui avaient envie de s'impliquer dans cette construction, on s'est réuni à Reconquista avec une action qui allait, comme je te le dis, de Calchaquí jusqu'à Florencia : 100 km au sud, 40 km au nord, et on a été lié à ce type de chose. Depuis l'Eglise aussi il y avait un mouvement, l'Eglise avait avancé. Il y a une étude fameuse qu'avait fait faire l'évêque du NEA, ils ont chargé l'université catholique d'une étude sociologique, et même plus, sur la réalité du NEA, une étude de la réalité régionale, et l'Eglise a décidé de commencer certaines actions, comme par exemple, en promotion humaine et en éducation...[...] Bon il faut contextualiser avec tout ce qui a été post-Medellin... même si... [rires]... il y a un document de l'Eglise argentine qui s'appelle document de San Miguel, aujourd'hui ça nous parait de la science fiction ce qu'ils ont écrit ces années là... je l'ai prêté à mon fils aîné pour qu'il le lise, ils l'ont lu entre compagnons et ils ne pouvaient pas croire que l'Eglise avait dit ça quelques années avant, tout ce qui avait à voir avec la justice, la solidarité, la redistribution de la richesse et donc tout ça a fait naître ici tout ce mouvement... des EFA et INCUPO ».*

(Ancienne responsable provinciale d'un programme de développement rural national.  
Reconquista, février 2007)

Dans certaines régions comme Reconquista, l'institution de l'Eglise est déterminante dans l'organisation de la vie sociale et professionnelle. Comme le décrit l'extrait d'entretien précédent, c'est sur l'organisation socio-spatiale des diocèses et des évêchés que se calquent les territoires administratifs des institutions de l'Etat provincial. L'Eglise entreprend son action de promotion humaine et sociale par un travail de diagnostic socio-économique de la région du Nord-Est argentin. Sur la base du diagnostic élaboré (voir Encadré 4) les acteurs laïcs et ecclésiastiques réunis autour de l'évêque de Reconquista et du *Movimiento Rural* proposent des actions et des pistes de réflexions pour renverser la tendance.

<sup>69</sup> L'intervention gouvernementale provinciale en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures etc, est portée sur le territoire à travers différentes zones ou « régions ». A Santa Fe, étonnamment, chaque secteur ministériel propose son propre découpage du territoire. Ces zones correspondent à leurs secteurs d'intervention définis comme « *regional de educaci3n* », « *regional de salud* », etc.

#### Encadré 4-Le diagnostic socio-économique du Nord-Est par le CEPRHU

En 1966, le CEPRHU (Centro de Promoción Humana del Nordeste) publie ses conclusions issues d'un diagnostic régional « Informe sobre el Nordeste argentino » (Rapport sur le nord-est argentin) élaboré à la demande des acteurs laïques et ecclésiastiques réunis notamment autour du MR. Celui-ci met en avant tous les éléments du « retard » de la région en matière de développement, et la dote de toutes les caractéristiques de la périphérie. Les grandes lignes de ce diagnostic sont ici rappelées de manière non exhaustive, selon les différentes dimensions de la périphérie et de la marginalité mises en avant.

**Dimension économique :** au niveau économique, le diagnostic souligne la dépendance de l'économie régionale au secteur primaire. Ce secteur se caractérise par la stagnation des volumes produits, en partie liée au retard technologique de la région, et par la faiblesse des revenus qu'il génère. De fait, il ressort que le revenu moyen par habitant de la région est égal à la moitié de la moyenne nationale. Les principales productions primaires sur lesquelles reposent l'économie régionale sont toutes en déclin : l'élevage, le coton, le bois et le tanin (notamment pour le Chaco, Santa Fe, Corrientes et Formosa), et le thé, le maté, le tung (à Misiones).

**Dimension sociale :** la région se caractérise par une fracture sociale marquée et une concentration de la richesse matérielle. D'un côté des populations minifundistes ou d'ouvriers agricoles ne pouvant satisfaire les nécessités basiques familiales. La forte densité de terres fiscales contraste avec les grandes propriétés d'élevage extensif et des latifundia aux mains de grands groupes économiques. Ces derniers sont qualifiés de rétrogrades aussi bien du point de vue social que technique. Il existe aussi une forte masse paysanne, une masse paysanne en situation précaire face à la propriété de la terre et une classe d'industriels puissants.

Cette fracture et cette hiérarchisation sociales ne sont pas contrebalancées par un niveau d'organisation syndical ouvrier et agricole suffisant alors que la majorité des populations marginalisées constituent des groupes atomisés n'ayant pas les capacités d'entreprendre leur organisation.

Dans les centres urbains, où les taux de chômage sont élevés, la croissance liée à l'exode rural n'est pas planifiée. Les centres manquent, par ailleurs, d'une densité de services suffisante pour satisfaire les besoins des populations en termes de santé ou d'éducation.

En milieu rural, ces carences sont démultipliées et les niveaux de vie sont plus bas : les infrastructures de bases sont souvent absentes, tout comme les services de bases liées à l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau courante, énergie électrique, la gestion des effluents domestiques. Le diagnostic souligne également une désorganisation de la vie familiale du point de vue religieux, civil et social.

**Dimension démographique :** Le taux de natalité est très élevé et compense les nombreux départs vers les centres urbains pampéens ou *santafesinos*. Le pourcentage de femmes ayant dix enfants et plus atteint 6,8 %<sup>70</sup> contre 2,7 % dans tout le pays et 0,7 % dans la capitale fédérale. Ces forts contrastes régionaux s'expliquent par la relation entre taux de fécondité et éducation féminine et témoignent des carences existant à ce niveau là dans la région. La population du nord-est est encore majoritairement rurale à 60 %, (dont 26 % d'analphabètes), ce qui n'est plus le cas de nombreuses autres régions du pays et notamment de la Pampa.

**Dimension éducative :** au-delà des graves problèmes d'analphabétisme, le taux de population ayant atteint le second degré s'élève à 7,3 % contre 18,6 % dans la capitale fédérale. Les femmes subissent davantage les problèmes d'analphabétisme et d'éducation et comptent peu de diplômées. La première université du nord-est voit le jour à Resistencia à la fin des années 1960.

La situation de **marginalité** concernerait autour de 40 % de la population de la région NEA. L'éclairage est mis en particulier sur la situation des anciens bûcherons de la *cuña boscosa*, restés sans opportunités après le départ de La Forestal, sans terres pour poursuivre une activité forestière ou agro-pastorale et sans les capacités économiques, sociales et culturelles pour entreprendre de nouvelles activités.

D'après Pereda (non publié)

<sup>70</sup> Les données statistiques proviennent du recensement national de 1960.

L'une des premières initiatives collectives concerne la *cuña boscosa* dont les indicateurs de développement socio-économique et humain sont préoccupants. De manière générale, c'est dans les espaces ruraux que les écarts de développement sont les plus forts et où les situations sociales sont les plus précaires. Les initiatives de l'Eglise conduisent à la proposition d'un plan de développement rural à destination des bûcherons de la *cuña boscosa*, dont la situation sociale est préoccupante.

*« Je me suis décidé à aller au Nord. Mon passage à Buenos Aires fait que je suis à cette époque un promoteur des premiers CREA. C'est important cette connexion. Je me suis marié avec Silvia avec qui on avait des inquiétudes sociales. Et l'évêque qui avait été nommé quelques années avant à Reconquista nous avait demandé de l'aider à mettre en place un programme de développement rural dans la région de la cuña boscosa avec pour siège Fortin Olmos. L'évêque est allé en Europe car à ce moment il n'y avait pratiquement pas de curés, il cherchait des curés européens pour venir dans son évêché, et il a invité un italien très connu, Paoli, qui avait des idées d'avant-garde, et c'est avec lui qu'on a bâti une première coopérative de bûcherons, parce que la Forestal, tu sais à cette époque a fermé ses dernières usines. [...] En 1964, on décide de déménager dans [notre] ferme de Vera qui est à 14 km de la route. Les chemins quand il pleut sont difficiles. On a vécu 2 ans en travaillant à la ferme et on a commencé à aider l'évêque à promouvoir le MR. Et je me suis attaché à la formule qu'avait créée la JAC, « voir, juger et agir ». Ça a marqué toute ma vie, une façon d'imaginer le développement. Première étape : développement des bûcherons de Fortin Olmos où on a créé cette coopérative qui a obtenu de la Forestal quelques milliers d'ha qui ont été après divisés pour des bûcherons qui étaient intéressés par ces terres. C'étaient des forêts dans lesquelles il y avait des animaux et ils faisaient du charbon de bois, faisaient des poteaux et du bois à couper. En 1966, il y a une révolution et le président Radical est tombé et un pouvoir militaire prend le pouvoir et à Santa Fe, c'est un militaire de la marine qui prend la tête du gouvernement. Dans le cas d'une révolution armée c'est le président qui désignait les gouverneurs de chaque province. Et là, de façon improbable un jour arrive le ministre de l'agriculture et il me dit : "On voudrait te parler". Il venait avec son secrétaire adjoint, un ingénieur agronome, et, lui, était avocat qui avait travaillé la question de la terre, et pendant le gouvernement de Perón il y avait beaucoup de terres en location qui ont été transférées aux locataires, et lui, s'en était occupé. Il me dit qu'il sait que je m'occupe de la cuña boscosa, et que le gouvernement provincial avait fait une loi d'expropriation des terres de la Forestal : 160 000 ha. Ils avaient fait un concours pour désigner les futurs propriétaires. Il dit : "Nous ne sommes pas d'accord avec le système, on voudrait ton opinion". On a largement discuté, nous on disait que ces terres avaient une vocation à servir les gens qui habitaient dessus et pas à faire venir des gens du Sud qui avaient perdu leurs terres dans les systèmes de location, vers le Nord. On a dit : "Il y a des bûcherons là, et ils ont besoin de terre, au moins qu'une partie leur revienne". Ce qui était révolutionnaire à cette époque. On considérait que les bûcherons étaient incapables de gérer la terre. »*

(Eleveur de Vera et membre du MR. Entretien réalisé en français. Buenos Aires, avril 2007)

L'Eglise s'entoure donc d'acteurs laïcs pour entreprendre des actions visant à réduire les situations de pauvreté ou de précarité qui apparaissent dans le diagnostic socio-économique qu'elle a fait réaliser. Ces acteurs laïcs sont pour la plupart issus du MR. Ensemble, ils entreprennent une action éducative et créent des écoles qui répondent aux besoins et aux réalités des populations rurales.

### **3.2. Les EFA : une prise en compte des spécificités de l'éducation en milieu rural**

Avec la dimension professionnelle incarnée par le MR et la dimension sociale portée par l'Eglise, c'est aussi de la dimension éducative dont se saisissent les acteurs laïcs et ecclésiastiques au nord de Santa Fe. L'Ecole a joué un rôle important dans la construction de l'Etat-nation argentin. Mais comme l'INTA, elle a été mise au service d'un certain progrès et d'une certaine modernisation. Par conséquent, la création des *Escuelas de la Familia Agricola*-Ecoles de la Famille Agricole (EFA) constitue une réaction face à une Ecole dont l'offre ne répond pas aux besoins des espaces ruraux (les taux d'analphabétisme sont élevés, les infrastructures insuffisantes), et ne correspond pas à l'idée de la ruralité que se font les acteurs de l'action « populaire ». Cette expérience se met en place en marge de l'action de l'Etat. Aborder la dimension éducative (au-delà de la proposition et de l'expérience originales que représentent les EFA) permet d'aborder de façon plus générale la réalité des espaces ruraux et nous permet ainsi d'éclairer leurs spécificités dans le nord-est de l'Argentine. Nous voyons d'abord comment les EFA pallient la faiblesse des infrastructures éducatives en milieu rural et cherchent ainsi à freiner l'exode des jeunes, puis, comment elles participent à la transmission des valeurs et d'une identité « rurale ». Enfin, nous abordons leur influence sur la reconnaissance de la spécificité rurale en matière culturelle et éducative auprès des institutions publiques.

#### *3.2.1. Pallier le manque d'infrastructures*

En réaction aux conclusions du diagnostic, les acteurs du MR se saisissent du problème de l'éducation en milieu rural. Dans ce cas là encore, la volonté d'agir dans ce domaine spécifique coïncide avec une demande du gouvernement provincial de repenser le fonctionnement des écoles techniques agricoles provinciales. Celles-ci n'assurent pas vraiment de formation agricole, elles accueillent une population essentiellement urbaine et

se révèlent peu attractives pour les jeunes ruraux. Suite à un voyage des responsables locaux du MR en France, ces derniers proposent de s'inspirer de l'expérience des Maisons Familiales Rurales et de l'adapter à la réalité du nord de Santa Fe.

*« Je suis rentré [en Argentine] en disant qu'on devait faire un autre type d'école sur les bases que [les Maisons Familiales Rurales] proposaient : la responsabilité des familles, la recherche du développement du milieu et l'alternance. Avec des sessions ou des semaines de travail intellectuel à l'école, 2 semaines de travail à la ferme, et ça pendant 3 ans. J'ai été au Ministère de l'Agriculture, j'ai fait un compte-rendu, il y a des gens qui se sont dits intéressés, on a fait une première école près de Reconquista, mais c'était une école de l'Etat. Au bout d'un an, cette école a eu une crise grave, les parents qui avaient formé un conseil d'administration ont demandé à virer un prof et le Ministère de l'éducation a dit que ça ne relevait pas de leur décision et ils se sont fâchés et avec le directeur de cette école on a créé la première Maison Familiale authentique au nord de Reconquista qui s'appelle Moussy. C'est un nom français, tu sais que le chemin de fer a été fait par les Français, c'est pour cela qu'il y a beaucoup de noms français, ça a été fait en 1920. On a fait des écoles qui accompagnaient les CREA : dans les régions où il y en avait on faisait des écoles, et au fond la formule pédagogique des écoles est la même que pour les CETA, c'est-à-dire « voir, juger, agir ». Analyser sa réalité, juger, et agir en conséquence. Les élèves avaient des avantages énormes. Les fils et les filles, on les a mis ensemble, ce qui avant était inconcevable. Et la relation avec les parents était améliorée.*

*[...] C'est un Français que j'ai connu dans mon voyage [en France] dans les Maisons familiales qui a été détaché pour nous faire faire le tour des structures, Jean Charpentier, qui a décidé ensuite de déménager en Argentine. Il a d'abord fait un voyage de reconnaissance. Il venait de faire la même chose en Afrique. On a considéré que la pédagogie était si différente qu'il fallait faire un centre de formation des moniteurs qui est l'ICAM. C'est dans la direction du même mouvement français qui a créé des centres de formation. On l'a créé alors qu'il n'y avait que 3 écoles, mais on voyait qu'il fallait des professeurs capables d'interpréter cette pédagogie, ça a été une période en Argentine qui a été très fructueuse, on a été capables d'imaginer, de créer des choses invraisemblables, je n'ai plus vécu de situation semblable ensuite ».*

(Eleveur de Vera et membre du MR. Entretien réalisé en français à Buenos Aires en avril 2007)

Les EFA naissent en 1969. Ce projet doit apporter plusieurs réponses notamment en termes structurels ou idéologiques aux problèmes que les acteurs du MR identifient à la campagne. L'objectif général est de contrer les facteurs qui incitent au départ des populations rurales vers les villes et, en particulier, celui des plus jeunes. Une fois partis étudier en ville, ces derniers n'envisagent que rarement de revenir s'installer à la campagne. En effet, les enjeux de l'éducation en milieu rural vont au-delà de la réduction de l'analphabétisme et du faible niveau de formation des jeunes. Tout d'abord, la densification du réseau des structures éducatives en milieu rural permet aux enfants de ne pas être arrachés trop tôt à leur milieu familial, culturel et social. La proximité d'une école évite l'absentéisme scolaire et la contrainte pour les familles de devoir conduire leurs enfants dans d'autres villages ou en ville. Ensuite, en leur procurant des conditions d'étude

sur place le plus longtemps possible, cela diminue le risque que les élèves et étudiants ne reviennent jamais à la campagne. Par ailleurs, les acteurs du MR cherchent à redonner aux populations rurales, et aux enfants en particulier, la fierté de leur identité paysanne et rurale fortement dévalorisée, dimension symbolique qui contribue dans une grande mesure à l'exode rural.

Les EFA ne sont donc pas une initiative isolée. Elles rentrent en cohérence avec les autres expériences qui visent le développement intégral de la campagne et dont font partie les CREA ou les expériences de colonisation et de coopératives de bûcherons dans la *cuña boscosa*. Les EFA reposent sur un principe d'alternance entre l'école et le travail sur l'exploitation familiale. Les EFA ont un statut privé. Les parents s'organisent à l'échelle d'une colonie et forment un conseil d'administration auquel participent également les enseignants et dont dépend la gestion de chaque école. Les parents prennent en charge aussi bien les aspects économiques et financiers, que pédagogiques, et se concertent avec les professeurs sur l'orientation donnée à l'enseignement.

L'association civile APEFA est créée en même temps que la première école. Elle a en charge la promotion et le soutien des EFA au niveau national. APEFA intègre l'organisation internationale du Mouvement International des Maisons Familiales Rurales. Dès le début, le couple de coopérants français issus des Maisons Familiales françaises venus pour aider à leur création et les acteurs impliqués mesurent la nécessité de créer un centre de formation spécifique pour les enseignants des EFA. En effet, les spécificités de ces écoles requièrent, selon eux, une formation et une sensibilisation particulière aux idées qui ont porté cette expérience. L'ICAM (*Instituto de Formación de Monitores*) s'installe donc à Reconquista. Il accueille l'ensemble des futurs enseignants des EFA venus de tout le pays. Ces derniers sont également soumis à la pédagogie de l'alternance : ils alternent apprentissage théorique à l'ICAM et immersion dans des écoles rurales. Depuis plusieurs années, l'ICAM ne forme plus seulement les enseignants des EFA, il forme également des professeurs de « sciences agraires » qui, pour la majorité, enseignent dans les écoles publiques en milieu rural. La formation des enseignants vise aussi à leur transmettre la « mystique » propre aux EFA et qui, selon leurs pionniers, a accompagné leur création.

*« Moi je ne suis pas allé à la EFA mais mon frère cadet oui. Mes parents m'ont fait faire un second degré, ce qui était quelque chose d'extrêmement rare, que les voisins ont critiqué : c'était quelque chose d'impensable que quelqu'un de la campagne aille étudier. Et nos parents, nous ont envoyé à l'école, moi et mon frère, qui grâce à nos chers militaires a disparu. Ensuite, sont apparues les EFA et mon père a énormément travaillé pour que les EFA démarrent. A la EFA de Ocampo ils ont commencé en demandant qu'on leur prête une pièce dans une maison de famille, puis ils se déplaçaient chez une autre famille jusqu'à ce qu'ils commencent à faire un hangar, ce fut toute une histoire. Toutes les EFA ont démarré, portées à bout de bras par les gens de la*

*campagne. L'Etat ne donnait rien. Aujourd'hui, il te donne un petit quelque chose pour faire une petite salle... mais c'est au compte-goutte. Je suis entré à la EFA quand je travaillais au MR, j'ai beaucoup travaillé au MR... Après je suis allé à la EFA de Arroyo Ceibal, au nord de Reconquista. Ça fait 15 ans que je suis dans le conseil d'administration. Mais je vais arrêter parce que ça me prend beaucoup de temps et que chez moi aussi il faut travailler un peu ! Mais j'ai pu visiter les EFA d'Espagne, de France et ça m'a énormément servi.*

(Agriculteur et président de APEFA. Reconquista, mars 2007)

Comme le montre cet extrait d'entretien, le changement amené avec les EFA est important, tant au niveau des nouvelles structures éducatives qu'elles apportent, que des conceptions du rural de façon plus générale. A cette époque, les enfants vont seulement à l'école primaire. Les écoles secondaires sont rares en milieu rural et il est peut courant que les enfants quittent leur famille pour suivre ses enseignements. Les EFA viennent rompre un schéma. L'école secondaire devient accessible sur place. En effet, les EFA accueillent des enfants à partir de 11 ou 12 ans censés débiter le secondaire. Dans ce sens, elles prennent le relais de l'école primaire publique.

*« Les EFA comblent un manque, une nécessité que l'Etat ne comble pas, c'est pour ça que naissent les EFA, parce qu'il n'y a pas d'école qui prend en compte les nécessités de la campagne. Dans les EFA les enfants vont toutes les semaines à l'école, ils vivent là, ils sont alimentés et ils ne perdent pas de jours de classes, qu'il pleuve ou qu'il ne pleuve pas...[...] Les EFA naissent toujours dans des lieux pauvres, où les gens sont les plus pauvres, donc l'Etat ne s'en occupe pas et les gens pauvres n'ont pas d'argent pour payer une pension en ville ou les envoyer tous les jours en ville et le rôle des EFA dans ce sens est inestimable. Et donc, la dernière EFA qui s'est créée à 300 km d'ici, ce sont tous des enfants de peones ruraux d'estancieros, tous. Ce sont évidemment les salaires les plus bas qu'il y ait, avec une école primaire pauvre et la EFA apparaît, et elle doit tout prendre en charge. C'est très difficile et c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas nous étendre plus ».*

(Agriculteur et actuel président de APEFA. Reconquista, mars 2007)

Dans certaines régions comme Reconquista, l'institution de l'Eglise est déterminante dans l'organisation de la vie sociale et professionnelle. Comme le décrit l'extrait d'entretien précédent, c'est sur l'organisation socio-spatiale des diocèses et des évêchés que se calquent les territoires administratifs des institutions de l'Etat provincial. L'Eglise entreprend son action de promotion humaine et sociale par un travail de diagnostic socio-économique de la région du Nord-Est argentin. Sur la base du diagnostic élaboré (voir Encadré 4) les acteurs laïcs et ecclésiastiques réunis autour de l'évêque de Reconquista et du *Movimiento Rural* proposent des actions et des pistes de réflexions pour renverser la tendance.

**Carte 14-**Localisation des EFA de la province de Santa Fe



### *3.2.2. Les défis de la transmission et de la revalorisation de l'identité paysanne*

En impliquant et responsabilisant les populations rurales dans leur fonctionnement, les EFA favorisent l'action collective, elles contribuent au développement de la vie des colonies et à la prise d'initiative des populations, qui, si elles sont capables de prendre en charge la question éducative, peuvent également agir dans de nombreux autres domaines publics. Mais, dans le cas précis de l'éducation, elles ont permis aux familles rurales et aux

agriculteurs du MR en particulier, de transmettre des valeurs concernant l'identité rurale, sa construction et sa valorisation, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

*Enquêté : « C'est évident, non seulement l'Etat n'a pas suffisamment répondu à ses obligations, mais en plus, le peu de fois où il est présent, c'est pour imposer une culture, une vision. Et ce que les gens du milieu rural ont ressenti, c'est que les enfants allaient à l'école pour apprendre à détester leur propre culture. Et ils recevaient des enseignements qui ne leur permettaient pas de continuer à vivre dans leur milieu. [...] Ici, le paysan est brut, le rural vient de là de "rustique", et, dans ce sens, quand l'Etat ouvre une école dans une zone comme ça, c'est pour civiliser...*

*Enquêteur : "civiliser"... ?*

*Enquêté : Oui, c'est une idée Sarmientina, c'est une idée qui fonde l'Argentine : "civilisation ou barbarie", et l'Ecole est la grande civilisatrice. On est en train de vivre les conséquences de plus d'un siècle de ce fonctionnement... »*

(Enseignant à l'ICAM, entretien réalisé à Reconquista en septembre 2008.)

Cet extrait d'entretien signale que le manque que viennent combler les EFA n'est pas seulement structurel, il relève également d'un cadre cognitif qui a trait aux représentations de la campagne, de la vie en milieu rural et de ses spécificités. Et de fait, l'autonomie de chaque école et le rôle des parents et des enseignants dans sa gestion leur permet de s'adapter aux réalités locales et de répondre à des besoins bien identifiés. Les EFA prennent notamment en compte les différences entre populations *gringas* et populations créoles. Les premières EFA ont été créées par les agriculteurs *gringos* de la dorsale agricole du nord de Santa Fe. Ils sont les plus à même de prendre en charge le thème de l'éducation et disposent des financements pour cela. De ce fait, de nombreuses EFA, sont fortement liées aux coopératives, avec qui les collaborations sont nombreuses, mais aussi au mouvement CREA. C'est notamment dans le cas pour les colonies d'Avellaneda, Reconquista ou Malabrigo.

*Enquêté : « Chaque EFA est autonome, elle s'adapte à sa réalité, à sa population. Bien qu'il y n'y ait pas beaucoup de distance, il y a des formes de pensée très différentes, bien que ça paraisse faux. Nous qui sommes plus près de la route, qui faisons de l'agriculture, nous sommes pour la majorité des descendants d'Italiens, mon nom paraît allemand, mais mes arrières grands-parents sont venus d'Italie, et l'origine du nom c'est Catalan ou Espagnol. Bon, il y a cette zone gringa, et après il y a plus la zone de la forêt où ils sont plus créoles, métissés et ils ont une façon de penser complètement différente.*

*Enquêteur : Et les écoles fonctionnent différemment ?*

*Enquêté : Evidemment, si nous voulions qu'ils fonctionnent comme nous nous fonctionnons, en une semaine, il ne leur resterait plus aucun élève ! La façon de penser est différente, les EFA fonctionnent de la même manière mais elles ont leurs particularités. Ils ont leur rythme, ils ont moins d'exigence.*

*Enquêteur : Et les EFA de Santa Fe sont différentes des autres provinces ?*

*Enquêtés : Oui, c'est différent. Une des particularités que nous avons encore c'est que la majorité des familles sont propriétaires, travaille et vit à la campagne, c'est encore la majorité. Plus au*

*sud, ça n'arrive déjà plus. [...] L'autre particularité c'est que l'on a de tout, des très pauvres, et des gens qui vont plutôt bien... quand les EFA ont commencé elles étaient pauvres. Tu dois savoir qu'avant il y a eu des gens très pauvres. Ils ne sont pas si pauvres aujourd'hui, mais qu'il y ait eu des gens pauvres, ça c'est sûr. C'est comme ça qu'elles ont toutes commencé. L'autre particularité c'est qu'il y a une bonne participation des familles, parce qu'il y a eu tout un travail qui a commencé avec le MR et l'INTA à cette même époque qui avait beaucoup travaillé la promotion du milieu rural. Et c'est quelque chose qui perdure dans le temps. C'est pour ça que j'insiste autant sur la formation, parce qu'aujourd'hui on ne voit pas le résultat mais à la longue ça va se voir. Les gens savent ce que c'est que de participer. Même si c'est une apparente contradiction, nous avons le problème de... je te parle du noyau, de là où il y a le plus d'EFA, où il y a une majorité de gringos, on a les deux choses : l'égoïsme, l'enfermement, chacun dans son exploitation, sa ferme. On voit les deux choses de façon simultanée, si d'un côté on participe, de l'autre on s'enferme... on n'est pas facile, nous, les gringos, tu vois ! »*

(Agriculteur et actuel président de APEFA. Reconquista, mars 2007)

### 3.2.3. Un modèle éducatif rural ?

L'autre élément mis en exergue dans les entretiens et qui est peut-être encore plus vrai aujourd'hui qu'à l'époque de leur création, c'est que les écoles en général, et les EFA en particulier, remplissent une fonction sociale qui prend une ampleur croissante. Les écoles fournissent en effet une alimentation que certains enfants ne recevraient pas autrement. Cet aspect dénote une paupérisation des familles et transforme le rôle de l'école.

Les EFA bénéficient d'une forme de reconnaissance publique de la part du gouvernement de la province de Santa Fe. Depuis 1993 et la Réforme de l'Etat, l'éducation est à la charge des provinces. Les EFA relèvent de l'enseignement privé. En plus de reconnaître l'éducation en alternance, l'Etat vient parfois suppléer financièrement les EFA les plus fragiles, principalement celles où les populations créoles sont majoritaires. Cette aide intervient au bout d'au moins deux années de fonctionnement et prend en charge une partie des salaires des enseignants ou des frais de fonctionnement. Avant ce laps de temps, les parents et la communauté doivent assurer l'ensemble des dépenses de fonctionnement, ce qui rend difficile la création de ces écoles dans les zones les plus pauvres. Mais les types d'aides apportés aux EFA dépendent des politiques de chaque gouvernement provincial. Dans ces écoles, le public est constitué d'enfants de petits producteurs ou d'ouvriers agricoles, ou de fonctionnaires publics, s'ils sont présents.

La volonté d'engagement collectif en faveur de l'éducation des enfants en milieu rural démontre l'importance que revêt la présence d'une telle institution en milieu rural. Elle

constitue, par ailleurs, le plus petit dénominateur commun en deçà duquel les populations rurales décident de rejoindre la ville :

*« L'expérience que j'ai, pour avoir parcouru pratiquement tout le nord du pays et pour avoir été avec des gens du Sud, c'est qu'un des points d'inflexion de la famille rurale, c'est quand elle découvre que ses enfants ne vont pas avoir la même possibilité de bénéficier de la même éducation dont ils ont bénéficié eux. C'est comme si toutes les institutions s'étaient effondrées. Mais dans l'imaginaire des gens, l'école continue d'être celle qui ouvre la porte vers un chemin de vie différent. Et donc, quand ils commencent à voir que les écoles commencent à fermer, ils s'en vont... C'est un événement clef qui mériterait qu'on l'étudie de plus près, parce que ça arrive en permanence. Après on peut parler de santé, de chemins et de routes, jusqu'aux loisirs si tu veux, qu'ils voient à la télévision, mais ces aspects, ne sont pas aussi déterminants que l'éducation ».*

(Enseignant à l'ICAM. Reconquista, septembre 2008)

Par ailleurs, grâce à la continuité de leur action en milieu rural et des échanges d'expérience avec l'étranger, les EFA ont permis de faire perdurer un monde de pensée et d'action que l'on pourrait penser affaibli par la domination du pacte agricole et le paradigme transfériste du programme institutionnel. La « mystique » des EFA repose donc toujours sur une remise en cause d'un modèle dominant et d'un enseignement qui le promeut. Elle lui oppose la transmission de savoirs populaires, considérés comme l'apanage des espaces ruraux. Ainsi, certains des objectifs affichés concernent « *la valorisation et la récupération permanente des savoirs populaires ou "extra-académiques", ce qui suppose la plus grande prise de distance possible avec les idées "extensionistas"* » (Fenoglio, 2001). Pourtant, il faut relativiser cet aspect. Les EFA associées aux coopératives agricoles sont celles qui, à l'image des agriculteurs qui les dirigent, ont bénéficié de l'activité d'*extensión* et de la modernisation agricole.

Les EFA participent plus généralement de la reconnaissance politique d'une spécificité intrinsèque au milieu rural, même si on semble encore loin d'une politique rurale ou agricole qui la prenne en compte. Elles ont permis de faire reconnaître la méthodologie de l'alternance comme une pédagogie, et le titre de « professeur de sciences agraires » est institutionnalisé.

*« Ici à Santa Fe, bien que ce soit une des trois provinces les plus puissantes du pays et même au niveau industriel, le sud est très puissant, bien que totalement "transgénisé", c'est clair il y a un modèle urbain industriel très fort dans le Sud, et cependant, plus de 50 % des écoles primaires sont en milieu rural dans la province... hein !... Evidemment, en termes d'élèves ils sont moins de la moitié, en raison du dépeuplement. Et c'est une chose terrible de voir comment face à cette réalité, par exemple, il y a une nouvelle loi d'éducation nationale en voie d'application qui, comme toute chose, contient certaines choses qui sont discutables et des choses très intéressantes du point de vue social et du point de vue de l'Etat, en comparaison de ce que l'on a connu avant et de ce qui a accompagné le projet de mort des années 1990. Et l'article 17 de cette nouvelle loi*

*établit la ruralité comme une modalité dans l'éducation. C'est-à-dire que pour la première fois ils disent : "Che, le rural ce n'est pas pareil", je dis "pour la première fois" parce qu'ici, il y a quelques années, ils ont créé des écoles normales pour former des enseignants ruraux, mais en réalité l'idée était de les former de manière différente parce qu'ils allaient travailler dans des endroits différents, mais ce qu'ils avaient à faire était pareil. Donc pour la première fois, ceci s'installe. Par exemple, ils ont mis en place une commission pour discuter des plans d'étude du premier degré. Et je le suis de près parce qu'ils y ont convoqué ma femme, qui est aussi enseignante. Et ils ne peuvent pas dépasser l'idée de dire : "bon, le problème du rural quel est-il ? Comment on enseigne aux enfants des écoles rurales, pourquoi c'est plus difficile pour eux ?" Donc, qu'est-ce qu'on fait ? Préparer les enseignants avec une didactique qui leur permette de travailler avec des classes uniques ! C'est-à-dire que le modèle quand on parle d'école rurale, ils te répondent : classe unique ! Et donc ils inversent un problème de manque de politique sociale et culturelle pour le milieu rural et de manque d'assignation de ressources économiques et ils le présentent comme un problème pédagogique : que les enseignants ne savent pas enseigner à des classes uniques ! Il faut s'ouvrir l'esprit et changer les choses s'il-vous-plait ! Il te faut des outils que le système ne te donne pas, c'est sûr, mais qu'un enseignant soit préparé pour affronter 90 élèves comme ça arrive ici... Le problème c'est que comme pays, nous n'avons pas défini un projet de dire "non, ici il faut assigner plus de ressources", comme dans la périphérie urbaine. Ce que l'enfant ne trouve pas à l'école, il ne le trouve pas ailleurs et tu sais que c'est une discussion qui nous désespère, mais elle mérite d'être posée, parce ruralité égale préparation des enseignants dans cette modalité multi-degrés. On est en train de parler de plus de 50 % des écoles, et quel est le modèle ? [...] Mais je vois par exemple dans l'éducation, on est passé dans les années 2000, 2001, 2002, ici, de 150 instituts de formation des enseignants et ils nous disent "il va en rester 6" ! Ouvertement ! Le gouverneur de la province [...] disait qu'il allait fermer toutes les écoles en milieu rural et qu'il préférerait leur payer un bus ou un taxi pour amener les enfants à l'école! Quel est le projet de pays là ? Six instituts... Comment va-t-on redistribuer la principale richesse qui est la connaissance ? Heureusement ils ont manqué de souffle politique pour pouvoir le mettre en place, mais tout était préparé pour ça. Aujourd'hui, ils sont passés à une situation où effectivement le pourcentage du PIB que l'on investit dans l'éducation est réduit, mais il est fixé par la loi, c'est peu, mais c'est déjà beaucoup... Il devrait être 4 ou 5 fois plus important mais au moins, il y a une loi de financement éducatif et il y a un fond pour soutenir l'éducation technique spécifique qui s'ajoute à cette loi ».*

(Enseignant à l'ICAM. Reconquista, septembre 2008)

L'entretien précédent montre qu'en termes d'éducation, les nouvelles lois votées par le gouvernement national<sup>71</sup> peuvent permettre de changer la conception du rural et les modalités d'intervention en termes d'éducation. Pour les représentants des EFA, le défi est désormais d'intégrer les organes de décision et les dispositifs de participation pour faire en sorte que les enjeux liés aux espaces ruraux, à la formation et au maintien des populations rurales soient débattus et reconnus. Le débat prend ici un aspect original. Les représentants des EFA ne se posent pas en défenseurs et représentants de l'enseignement privé. Ils se posent en défenseur des espaces ruraux et d'un mode de vie rural qui, sans ces écoles, risquerait de disparaître. Les EFA proposent un modèle d'enseignement propre aux espaces

<sup>71</sup> En 2006, le gouvernement national a réformé la loi sur l'éducation (loi n°26.206).

ruraux dont ses représentants souhaitent voir les grands principes intégrés par les pouvoirs publics. Ce débat qui se donne au niveau provincial prend une acuité particulière dans les provinces du nord du pays où sont implantées la majorité des 64 EFA du pays, dont 12 sont situées dans la province de Santa Fe (voir Carte 14). D'ailleurs, dans la province qui les a vues naître, le débat arbore une nouvelle dimension dans laquelle la gestion public-privé serait en voie de renégociation :

*« Maintenant, avec la nouvelle loi, il y a une possibilité intéressante que l'on est en train de discuter, pour que [les EFA] soient des écoles de "gestion sociale". Ce sont des écoles qui ne relèvent pas directement de la gestion de l'Etat. Elles sont clairement publiques, parce qu'on ne peut refuser à personne l'entrée gratuite, et parce que s'il faut toucher quelque chose ça serait le minimum indispensable pour assurer le fonctionnement pour payer les impôts par exemple, et qui adhérerait totalement à la politique éducative de l'Etat. Et elle serait entre les mains de la communauté. »*

(Enseignant à l'ICAM. Reconquista, septembre 2008)

Les extraits d'entretien précédents mettent clairement en lumière à travers la question éducative l'indéfinition politique liée à l'action de l'Etat. Qu'il se désengage totalement du milieu rural ou qu'il confie la gestion des écoles aux populations, on perçoit un dépérissement du rôle de l'Etat. Dans tous les cas, même si nous verrons que l'investissement de la sphère publique par la société civile, relève, dans les années 1960 ou après les années 2000, de dynamiques sensiblement différentes, il s'agit d'une constante qui souligne la faiblesse de la capacité d'intervention de l'Etat.

Après la dimension éducative d'une intervention sociale et populaire en milieu rural au nord de la province de Santa Fe, nous allons revenir sur sa dimension sociale à travers la création de deux ONG qui accompagnent l'émancipation des populations rurales pauvres.

### **3.3. INCUPO et FUNDAPAZ : deux ONG de développement intégral en milieu rural**

En 1969, parallèlement aux EFA, naissent deux ONG : INCUPO (*Instituto de Cultura Popular* - Institut de Culture Populaire) et FUNDAPAZ (*Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz*). Toutes deux sont dirigées par l'épouse du premier directeur d'APEFA ; ce qui démontre la proximité sociale et familiale des principaux acteurs de ce mouvement et des organisations qu'ils ont créées.

### 3.3.1. INCUPO : pour l'éducation populaire et la promotion humaine intégrale

INCUPO est une association civile qui se présente comme une ONG (Organisation Non Gouvernementale). Elle entreprend de suivre les préceptes d'action tiers-mondistes établis lors de la conférence de Medellín. Son objectif de « libération des pauvres et des opprimés » et de transformation des structures sociales, est entrepris sur la base du développement des capacités d'action des individus et des communautés rurales pauvres, dépourvues de ressources matérielles et cognitives. Ces populations rurales, composées pour la majorité de créoles, d'ouvriers agricoles et d'indigènes, n'ont par ailleurs pas ou peu participé au MR. Par conséquent, son action se veut complémentaire, mais aussi très différente des CREA et des EFA. En ciblant les « exclus du pacte moderne », son action peut aussi être perçue comme complémentaire de celle de l'INTA durant le paradigme éducatif. En effet, elle promeut l'éducation populaire qui, comme l'INTA, est dirigée vers la famille rurale et cherche à favoriser le développement « intégral » de ces populations. N'oublions pas que le MR et les *extensionistas* de l'INTA ont mené une action conjointe durant le paradigme éducatif démontrant la proximité intellectuelle entre les deux organisations.

Toutefois, alors que le paradigme transfériste en vient à dominer l'action de l'INTA la faisant se porter sur la dimension professionnelle de l'agriculture, INCUPO valorise l'autonomie personnelle par rapport à une action transfériste. Au-delà des divergences de conceptions, c'est aussi les publics cibles de chacune qui explique leurs différences. La proposition formulée par INCUPO repose sur une « pédagogie de l'autonomie du groupe » en accord avec les idées de « *self-reliance* » et de développement autocentré qui s'imposent dans le champ du développement. L'ONG promeut « la sauvegarde, la valorisation et la découverte de valeurs culturelles authentiques » et la « diversification et la rationalisation de la production pour l'autoconsommation familiale » (Gely, 1983). En effet, en renforçant l'autonomie des producteurs face aux approvisionnements extérieurs, elle s'oppose à une stratégie sectorielle nationale d'adoption de technologies extérieures.

Le retard technologique des petits producteurs est longtemps interprété comme l'une des principales causes de leur exclusion et de la pauvreté. INCUPO crée rapidement un atelier de fabrication de « technologie adaptée » aux petits producteurs, dans le sens où elle tient compte des conditions structurelles des exploitations des petits producteurs et répond à d'autres logiques productives que celles de la révolution verte. En effet, les outils élaborés s'adaptent aux petites surfaces d'exploitation et aux cultures locales : maïs, manioc, patate douce, etc. Des outils de transformation de la matière première sont

inventés et les produits élaborés sont ensuite destinés à l'autoconsommation ou commercialisés localement. L'accès à la technique ne détermine pas seulement le niveau d'inclusion ou d'exclusion à un système de production basé sur l'augmentation des rendements et de la productivité. Il est également un marqueur du statut social. La fracture technologique accentue l'identité négative des petits producteurs et des populations créoles et, par conséquent, renforce la hiérarchie sociale :

*« Dans l'atelier d'INCUPPO on avait mis au point quelques outils de traction animale, il y avait un Français, Jean Nolle, qui a mis au point le Kanol, ou "tropiculator" [...] Il s'est baladé de tous les côtes avec son expérience de fabrication d'outils à traction animale, [...] il a travaillé avec des producteurs en Afrique, ici ou en Asie, dans de nombreux endroits [...]. Et il avait fait une machine avec un châssis, le même que pour un tracteur et auquel tu peux adapter différents outils. En plus, il avait mis un plateau comme pour un chariot, tout... Je me rappelle que pour que ce soit plus stable, il l'avait fait très bas mais les gens ça ne les intéressait pas, jusqu'à ce qu'il leur demande pourquoi. Ils lui ont dit que le chariot devait être plus haut, parce que ça ne leur plaisait pas de se déplacer avec le chariot et d'être plus bas que les autres, c'est que culturellement... c'est très important ça... donc il l'a relevé et une fois relevé, les gens l'ont utilisé, le fait d'aller à la même hauteur que les autres et non en-dessous sur les chemins des fermes... c'est très intéressant... Ici, les disputes qu'on a eues avec les groupes pauvres mais qui voulaient un tracteur... des investissements pour un tracteur qui ne se justifiaient pas... Mais la question du tracteur, la machine, c'est le statut, l'homme du campo, quand il a un tracteur, et qu'il a ce genre d'outil mécanique, c'est très difficile ensuite de revenir à d'autres outils... ».*

(Ancienne coordinatrice d'un programme de développement rural national. Reconquista, février 2007)

Au-delà de la question de l'association entre la technique et la hiérarchie sociale, cet extrait d'entretien montre surtout que les expériences entreprises au nord de Santa Fe ne sont en rien isolées de ce qui se passe dans le reste du monde. Elles participent en effet au mouvement « tiers-mondiste ». Les acteurs locaux bénéficient des connaissances et des apprentissages réalisés dans d'autres parties du monde. Ainsi, il est déjà perceptible qu'une « communauté de pensée » relative à la paysannerie, au développement rural, à la solidarité internationale, se forme à l'échelle internationale ; communauté que nous avons déjà qualifiée de « communauté épistémique ». Ainsi, le transfert d'idées et de technologies entre les différentes régions du monde, qui s'accélère dans cette période, ne concerne pas seulement l'agriculture modernisée productiviste, il s'applique également aux exclus de la modernisation technique et à ceux qui les accompagnent.

Les domaines d'action privilégiés d'INCUPPO à l'endroit des populations rurales pauvres sont d'ordre socio-culturel, socio-économique et socio-politique. Selon les époques et les contextes politiques, chacun de ces domaines prend le pas sur les autres, en fonction de l'évolution et de l'adaptation des répertoires d'action. Le premier domine la

période qui va jusqu'aux années 1990, le second se déploie dans des années 1990, et le troisième se renforce dans les années 1980 et revient dominer après les années 2000.

L'action socio-culturelle comprend l'accès à l'éducation fondamentale intégrale, la communication entre communautés et avec le reste de la société, l'accompagnement des communautés dans leur processus d'organisation et de cheminement vers **l'autonomie**.

L'action socio-économique comprend l'accès à la formation et à une assistance technique spécifique et adaptée, l'adoption de technologies appropriées, l'intégration des groupes marginaux aux structures en place comme les coopératives.

L'action socio-politique comprend la formation des leaders des communautés rurales, la promotion de la participation politique responsable, la consolidation des organisations capables d'influer sur les structures de pouvoir local, régional et national, le développement des espaces de communication. La **participation** est à la base des principes d'INCUPPO. Elle est entendue comme un principe de structuration de la société (Gely, 1983) qui valorise les identités culturelles, sociales et régionales et leur expression, sur le transfert descendant de savoirs, de connaissances, et de technologies standardisées.

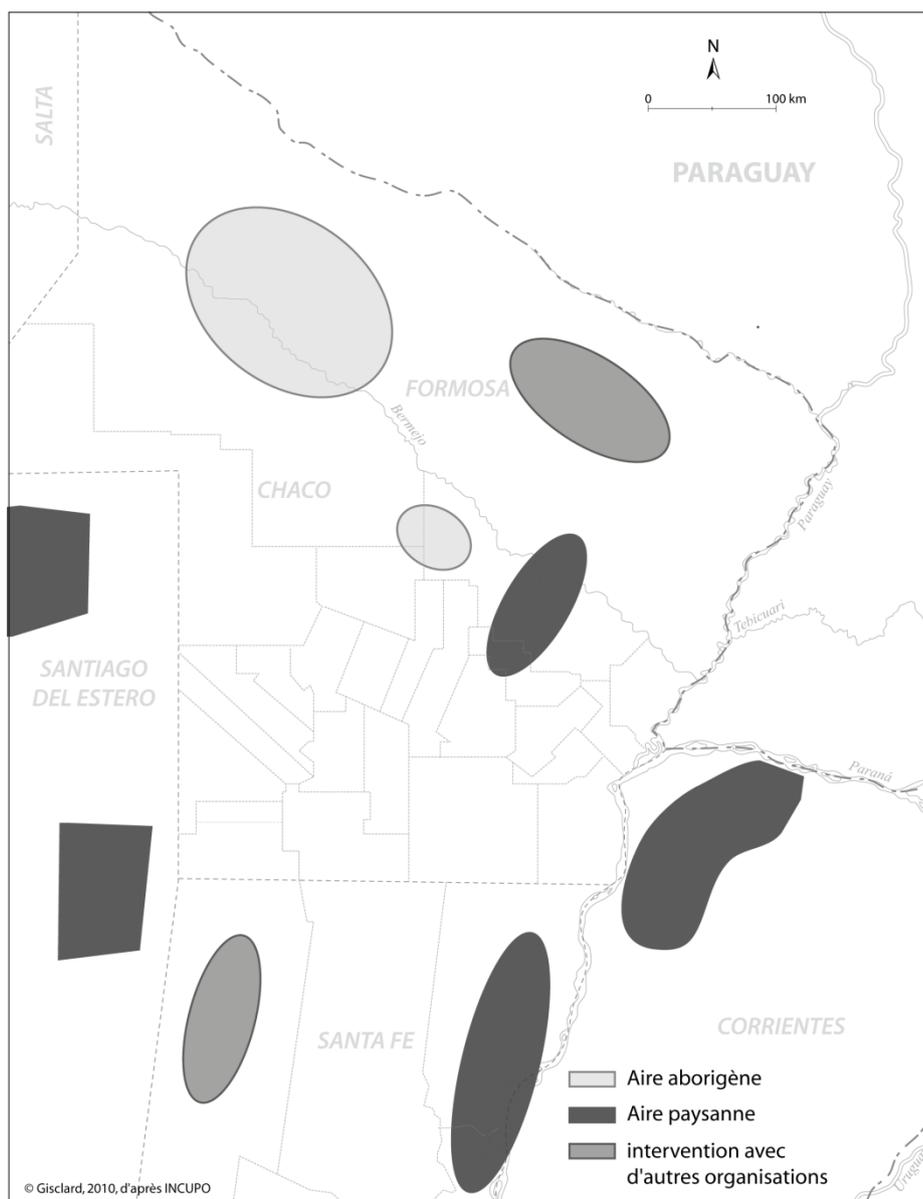
La première action entreprise autour de laquelle s'est structurée INCUPPO est l'alphabétisation pour adulte. L'ONG adapte une expérience colombienne de radios éducatives et ouvre ses premiers centres radiophoniques d'alphabétisation. Elle s'inspire des enseignements de Paulo Freire<sup>72</sup> qu'elle applique à ses classes « d'enseignement populaire » qui visent le développement humain intégral. Les émissions sont diffusées dans les campagnes et les populations rurales, réunies autour d'un moniteur, les suivent collectivement ou individuellement. Les émissions sont écoutées dans les colonies de toute la région de Reconquista et de la *cuña boscosa*, mais aussi dans la Pampa. Jusqu'aux années 1980, l'audience d'INCUPPO est estimée à 1 200 000 personnes dans le nord-est, qui comprend alors 3,5 millions d'habitants (Gely, 1983).

Les réunions collectives d'alphabétisation donnent lieu à des discussions collectives entre les populations rurales souvent isolées et dont la participation est peu sollicitée. Ces espaces permettent alors de faire émerger des problèmes communs. La recherche de réponses à ces problèmes a permis la diversification des activités d'INCUPPO qui s'oriente vers des actions d'ordre politique ou d'intégration économique. L'ONG dispense des cours d' « Education Fondamentale Intégrale » de 1974 jusqu'en 1984.

---

<sup>72</sup> Pédagogue brésilien, Paulo Freire dont les travaux sont en vogue dans les années 1960 et 1970 considère l'éducation comme le chemin de la libération des opprimés et de la transformation des conditions de vie des plus pauvres.

Carte 15-Zones d'intervention d'INCUPUO



Des jeunes de Santa Fe, du Chaco, de Formosa, de Misiones, de Santiago del Estero y participent et se forment à différentes activités professionnelles ou artisanales. En 1975, INCUPUO entreprend un travail auprès des populations indigènes, notamment à Formosa et dans le Chaco. Celles-ci subissent une forte discrimination et connaissent les conditions de vie très difficiles. Le travail auprès des indigènes existe depuis 1963, par le biais d'une autre organisation, *l'Asociación Amigos del aborígen* (Association des amis de l'indigène) qui a son siège à Reconquista et qui a été créée par des ecclésiastiques.

Son action s'est très vite étendue dans tout le NEA et aussi le NOA ; elle ne reste donc pas confinée au nord de Santa Fe. En 1984, elle représente la seule ONG éducative qui, en

Argentine, se consacre aux populations rurales les plus démunies (Gely, 1984). Bien qu'elle s'appuie sur un réseau dense d'environ 1000 bénévoles volontaires, elle ne parvient pas à toucher l'ensemble de ces deux régions. Elle applique pourtant une méthode de « multiplication » des expériences et des projets de développement des communautés rurales vers les autres. Elle se refuse par ailleurs, à devenir une ONG de taille trop importante et recentre son action sur certaines zones et colonies de Santa Fe, du Chaco, de Formosa, de Corrientes et de Santiago del Estero, avec lesquelles elle entretient des relations privilégiées. Puis, elle transmet ses connaissances et compétences à d'autres organisations qui voient alors le jour. Pour cette raison, INCUPO est souvent considérée comme la « mère » des ONG dans ces deux régions. De fait, en 1984, l'ONG travaille avec 255 « organisations de base » qui représentent autant de communautés rurales ou de colonies, et environ 19 200 personnes bénéficient de son action. Elle forme elle-même son personnel en l'absence de structures éducatives ou universitaires qui préparent à ce genre d'intervention en milieu rural.

### **Encadré 3-La radio dans les campagnes**

Dans le nord du pays peut-être plus qu'ailleurs, la radio a joué et continue de jouer un rôle social mais aussi politique très important, en particulier auprès des populations rurales. Son choix comme outil d'alphabétisation n'est donc pas anodin. En raison des situations d'isolement et d'éloignement de certaines colonies, voire de l'absence de réseau d'électrification rurale, la radio est le principal moyen de communication et d'information en milieu rural. Le transistor a représenté une révolution technique économiquement accessible à tous, permettant aux populations rurales de recevoir des informations de nature à la fois sociale, politique et économique, concernant la vie dans les colonies voisines, dans les villes alentours, la province et le pays. Elle permet par ailleurs aux populations de différentes colonies de communiquer entre elles *via* des messages et des informations qu'elles transmettent à travers ce média.

Pour ces raisons, la radio est un outil puissant de diffusion des idées qui joue un grand rôle dans la formation de l'opinion publique dans les campagnes. Les organisations sociales, mais aussi professionnelles et syndicales, l'utilisent abondamment et diffusent régulièrement des programmes de radio sur des fréquences locales.

Lorsqu'INCUPO commence à intervenir sur l'aspect technique de la production agropastorale des petits producteurs, elle divise de façon plus nette son intervention entre activités et populations cibles et définit des « aires ». L'aire « paysanne nord » travaille les questions relatives à l'aspect technico-productif des exploitations dans des zones ciblées du nord de la province de Corrientes, du nord de Formosa, de l'est du Chaco. L'« aire paysanne sud », traite de ce même aspect au nord de Santa Fe et de Santiago del Estero, et l'« aire aborigène », toujours travaillée à part, concerne le nord du Chaco et l'ouest de Formosa (Carte 15).

### 3.3.2. *FUNDAPAZ : du financement de projets à l'assistance technique*

FUNDAPAZ est une autre ONG créée en 1973 dans la *cuña boscosa*. En raison de sa proximité philosophique, méthodologique et pragmatique avec INCUPO, nous la présentons de façon plus concise. Les mêmes acteurs du MR en sont à l'origine ; elle est d'ailleurs créée et dirigée par la directrice d'INCUPO. Son s'étend dans des régions que n'atteint pas INCUPO : d'abord auprès des populations de bûcherons de la *cuña boscosa* puis des populations rurales des provinces de Salta et de Santiago del Estero.

A l'origine, FUNDAPAZ a pour mission de financer des projets de développement portés par d'autres organisations, notamment INCUPO. Elle commence assez rapidement à développer ses propres projets en ciblant les populations de paysans, de bûcherons et les populations indigènes. Elle est la première à avoir converti une action essentiellement éducative en une action plus globale en termes de développement. Comme INCUPO, son répertoire d'action a évolué au cours du temps au gré des transformations et des enjeux régionaux. Elle s'intéresse aux problèmes d'organisation, de production, de commercialisation touchant les populations paysannes et leur apporte dans ces domaines une assistance technique et financière. Elle développe, à l'instar d'INCUPO, une activité de communication et d'information sur la réalité rurale et environnementale du Gran Chaco très importante dans la période contemporaine. L'aspect environnemental, foncier, d'accès aux ressources et la dimension politique font aujourd'hui partie des axes de travail privilégiés sur lesquels nous insisterons dans la troisième partie. Ils sont révélateurs de l'évolution des répertoires d'action de ces organisations et des enjeux afférents au développement rural.

### 3.3.3. *Changement de répertoire de l'action collective dans les « régions arrières »*

Malgré les difficultés liées à la répression policière et militaire, les activités des ONG et autres EFA se poursuivent sur des modes revisités (les programmes d'alternance sont notamment suspendus) et sous étroite surveillance.

*« Et c'est là que tout s'est interrompu. On a tâché de sauver ce qu'on pouvait. Et l'évêque a joué un rôle très important car notre tendance était de dire d'une façon prophétique : ce mouvement militaire va à notre rencontre. Et il a dit : "écoutez, pour faire de la politique, je m'arrange seul, vous devez faire en sorte que ce mouvement continue dans le temps au nom de la solidarité, car si*

*ce mouvement disparaît, ceux qui vont le plus souffrir, ce sont les agriculteurs. Vous, vous allez vous sauver en exil quelque part... »*

(Premier président de APEFA, éleveur à Vera. Buenos Aires, avril 2007)

La notion de répertoire d'action collective proposée par Tilly (1984) souligne l'existence d'un choix possible des acteurs entre différents modes d'action pour faire valoir leurs intérêts et exercer une pression sur le pouvoir. Les changements politiques puis économiques conduisent à une première transformation du répertoire d'action des organisations ; elles ne vont cesser de s'adapter aux nombreux soubresauts qui agitent le pays jusqu'au début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Le gouvernement militaire cesse de financer INCUPO qui doit se tourner vers l'Eglise et ses fondations, notamment européennes (Misereor, CCFD-Comité Catholique contre la Faim et le Développement, etc.). Tout en assurant la continuité de l'action, cette nouvelle source de financement favorise les collaborations avec l'Europe, notamment en termes techniques et de méthodologies d'intervention, mais aussi en termes d'échange d'idées et de connaissances en matière de développement. Malgré la protection de l'Eglise, la poursuite du travail d'assistance aux populations rurales pauvres et aux petits producteurs doit se faire sur des modes en partie renouvelés en raison du climat de suspicion qui entoure tout regroupement collectif :

*« Pendant la dictature les réunions étaient infernales et parler de santé et de production devenait moins dangereux et suspect ».*

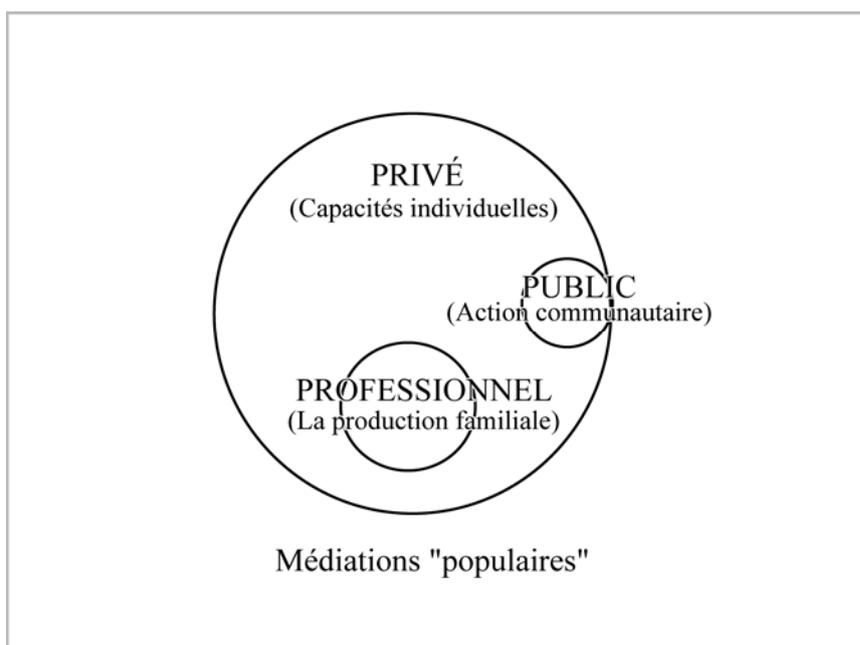
(Ancienne formatrice d'APEFA et agent d'INCUPO. Reconquista, mars 2007)

Ainsi, l'accent mis sur le terrain socio-culturel du développement à travers l'alphabétisation doit être repensé, car la diffusion des programmes de radio et les réunions sont trop sévèrement contrôlées. Par ailleurs, cette intervention commençait à montrer ses limites en matière de développement. De nouveaux besoins se font en effet sentir (Gely, 1984). Ils concernent l'amélioration des revenus des familles de petits producteurs et leur intégration économique. L'intervention des ONG se concentre alors sur l'amélioration de la production agro-pastorale en apportant une assistance technique, mais aussi sur la santé. On constate ici encore un repli sur les problèmes qui touchent à la sphère familiale et à sa reproduction, autrement dit la sphère privée, puisque même la production est en grande majorité destinée à l'autoconsommation. Ce type d'intervention se poursuit jusqu'à nos jours.

Ces médiations, que nous pourrions qualifier de « populaires » (Figure 3), peuvent se rapprocher des médiations « agraires » mises à jour par Albaladejo, du fait de la similarité de l'agencement des trois sphères de l'action. Pourtant, le contenu de ces sphères se

différencie fortement. Si, comme nous l'avons précisé, nous observons l'agencement de ces sphères à travers la vision de leur activité par le reste de la société et à travers l'action publique ou collective, c'est l'aspect privé qui domine et que visent d'ailleurs les ONG : le développement des capacités individuelles par la formation et l'alphabétisation, l'amélioration de la santé des familles et des populations, l'amélioration de leurs revenus. La sphère publique y est peu développée, et elle concerne une action très locale qui vise essentiellement la cohésion communautaire à l'échelle des colonies. Quant à la sphère professionnelle, elle peut se confondre avec la sphère privée, puisque la production agricole est souvent destinée à l'autoconsommation familiale et dans une moindre mesure au marché. Toutefois, dans la mesure où la dimension socio-économique de l'action d'INCUPO vise l'intégration économique des petits producteurs, nous avons considéré que cette sphère existait pleinement.

**Figure 3-**Agencement des sphères du privé, du public et du professionnel dans un idéal-type de médiation territoriale des populations ciblées par l'action de « promotion humaine »



**Source :** élaboration propre, d'après Albaladejo, 2009

Cependant, à partir de 1983, le retour de la démocratie rend possible l'évolution des répertoires d'action des organisations de promotion humaine, qui commencent à faire bouger les lignes de frontière entre ces sphères de l'activité. Le répertoire d'action ne se transforme pas de façon radicale, mais il s'étoffe. Les ONG comme FUNDAPAZ et INCUPO investissent un terrain d'action socio-politique, qui prend une place de plus en

plus importante aux côtés des répertoires socio-culturels ou socio-économiques déjà mis en œuvre. Les enjeux résident alors dans la représentation politique et professionnelle des petits producteurs et des communautés indigènes qui doivent, pour cela, construire des organisations représentatives et porter des revendications collectives. Il s'agit donc pour eux de renforcer la dimension publique et professionnelle de leur activité.

Dans un premier temps, le répertoire d'action socio-politique vise à reconstruire les capacités d'organisation des producteurs et à permettre un apprentissage de l'action collective. C'est ainsi que naissent des organisations de défense des producteurs telles que la UNPEPROCH *Unión de los Pequeños Productores del Chaco* (Union des petits producteurs du Chaco) en 1986, ou le MOCASE *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (Mouvement Paysan de Santiago del Estero) en 1989, ou encore le MOCAFOR *Movimiento Campesino de Formosa* (mouvement paysan de Formosa) en 1995, et que se développent les formations pour les dirigeants des organisations paysannes. En réalité, ce sont la pression foncière de plus en plus forte qui s'exerce sur des terres qu'ils occupent sans en être pour la majorité propriétaires, ainsi que la multiplication des expulsions et l'accaparement illégal des terres indigènes, qui les obligent à s'organiser.

Finalement, la notion de « société civile faible » avancée par Couffignal (2003) et Revesz (2003) pour désigner les pays latino-américains peut être relativisée au regard de l'approche socio-historique que nous avons mise en œuvre. Elle nous permet de montrer la fragmentation qui se produit entre l'agriculture familiale capitalisée qui est visée par le pacte moderne et les populations rurales qui en sont exclues (petits producteurs, ouvriers agricoles, indigènes, etc.) et qui deviennent les cibles d'une action de promotion humaine portée par les ONG et l'Eglise. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, les années 1960 et 1970 se sont révélées riches en innovations sociales et organisationnelles, à la fois du point de vue de la (tentative de) réorientation du pacte moderne et de son adaptation aux réalités du nord-est du pays et en particulier du Chaco, que du point de vue de l'accompagnement des populations rurales pauvres. La dictature de 1976 explique l'affaiblissement des capacités d'action, d'organisation et de participation de la société civile et des mouvements sociaux, qui semblent pourtant vouloir se réorganiser au sortir de cette période politique.

### 3.4. L'action sociale et populaire en milieu rural : une contre-rationalité

A partir des médiations territoriales mises à jour par Albaladejo, nous avons identifié d'autres médiations territoriales se démarquant de l'action publique transfériste de l'INTA. L'une interrompue par la dictature et visant à ajuster la modernisation technique et la modernité sociale et culturelle dans les campagnes ; l'autre relative aux populations rurales pauvres principalement accompagnées par des organisations non gouvernementales. Elles favorisent l'émergence de nouveaux cadres de pensée et d'action dans les espaces ruraux.

#### 3.4.1. Une contre-rationalité par défaut

Au regard des cadres théoriques et idéologiques et des stratégies d'action portées par des organisations telles qu'INCUIPO, FUNDAPAZ ou encore les EFA, il est possible de considérer ces derniers comme l'expression d'une contre-rationalité s'opposant aux objectifs du programme institutionnel et à l'action de l'INTA, incarnant une rationalité dominante. « *Face à cette rationalité dominante, dotée d'une force conquérante, les exclus de ce circuit hégémonique inventent [...] une forme d'irrationalité ou encore, des contre-rationalités. Ces contre-rationalités se trouvent, du point de vue social, entre les pauvres, les migrants, les exclus, les minorités ; du point de vue économique, elles se localisent parmi les activités marginales, traditionnellement ou récemment marginalisées ; et d'un point de vue géographique, elles appartiennent aux zones moins modernes, plus « opaques », vouées à l'irrationnel par les actions hégémoniques. Incapables de se subordonner complètement aux rationalités dominantes parce qu'elles ne disposent pas des moyens d'accès à la modernité matérielle contemporaine, elles forment la base – à partir de l'expérience de la rareté – d'une adaptation créatrice à la réalité à laquelle elles sont confrontées* » (Santos, 1997, p. 218).

L'apparition de contre-rationalités va de pair avec l'affirmation d'une rationalité dominante liée à la technique, dont est exclue une partie de la population rurale. Au cœur du phénomène d'exclusion liée à la modernisation, se trouve la rationalité instrumentale. Ces contre-rationalités ne renvoient pas seulement à des expériences sociales ou organisationnelles différentes, elles se réfèrent, selon nous, à des territorialités dont la permanence et la survie sont de plus en plus contestées et délégitimées. De fait, dans le Chaco, l'organisation sociale de la production et la division du travail incluait, même à la marge, les populations les plus fragiles. L'introduction de la technique et la réorganisation sociale du travail excluent encore davantage ces populations, dont l'organisation agit

comme une rugosité sociale et spatiale. La création de pratiques « alternatives » au programme institutionnel, peut alors apparaître comme une logique « par défaut », en l'absence d'autres opportunités d'intégration sociale, et comme l'unique moyen de survie face à l'« expérience de la rareté » qui se matérialise par l'absence de cadres institutionnels permettant cette intégration : *« A partir de la constatation et de l'expérience qui montrent que la production limitée de rationalité va de pair avec une production ample de rareté, les acteurs qui sont exclus du cercle de la rationalité hégémonique cherchent à découvrir des formes alternatives de rationalité, pour une simple raison de survie. La rationalité dominante et aveugle sécrète finalement ses propres limites [...]. Ce que l'on qualifie donc d'irrationalité, et dialectiquement de contre-rationalités, représentent en réalité et en substance d'autres formes de rationalités, ou à la fois parallèles, divergentes et convergentes »* (Santos, 1997, p. 218).

Comme le souligne Santos, la contre-rationalité qui émerge au nord de Santa Fe et dans la province du Chaco ne peut pas être directement considérée comme « divergente ». Les membres du MR ne remettent pas en cause la modernisation agricole puisqu'ils y participent notamment à travers le mouvement CREA ou des EFA. Ils cherchent essentiellement à adapter en parallèle les institutions, les structures politiques et sociales à la modernité et à pallier l'aspect incomplet des dispositifs de professionnalisation. De même, les populations créoles et indigènes ne remettent pas directement en cause leur relégation sociale, tant elle est ancrée socialement. Quant aux ONG qui mettent en œuvre des pratiques et des expériences qui prennent la forme de contre-pied au modèle de rationalité dominant, celles-ci adaptent une partie de ses principes aux échelles de production et aux besoins spécifiques des populations pauvres, ce dont témoigne le développement de technologies adaptées ou les pratiques éducatives populaires. Elles cherchent donc à inclure les populations exclues et à compenser l'aspect sélectif de la modernisation. Par conséquent, les alternatives proposées s'imposent « par défaut » et cherchent davantage à gérer à la marge les effets collatéraux d'une rationalité hégémonique, qu'à représenter une identité locale et régionale forte qui s'opposerait à la modernisation technique (à l'exception toutefois des *Ligas Agrarias*). Le progrès agricole est trop installé dans les représentations dominantes de la société (Berger et Luckmann, 1992) pour que les contre-rationalités s'expriment de façon radicale.

Au fur et à mesure que ces territorialités montrent leurs divergences, notamment dans l'asymétrie d'accès aux ressources foncières, financières, techniques, cognitives et, en même temps que cette asymétrie fait l'objet d'une préoccupation continentale et mondiale, se construit un univers de sens spécifique autour de ces nouvelles expériences de développement. C'est dans ce contexte de territorialités contradictoires qu'il est possible d'interpréter ce mouvement de création d'autres formes de rationalité, qui font que le rural

se décline de façon dialectique entre le développement agricole et le développement rural. C'est cette même approche dialectique qui a nourri les approches de nombreux géographes pour comprendre l'espace et ces transformations. Weber avait lui-même envisagé la coexistence de diverses formes de rationalités face à l'expansion des domaines soumis aux critères de la décision rationnelle (Santos, 1997) : les choses ne sont pas irrationnelles en soi, mais seulement d'un certain point de vue rationnel. Raynaud (1981) appréhende l'espace en termes de centres et de périphéries. Lefebvre (2000) distingue les espaces appropriés des espaces dominés et Raffestin (1980) souligne les « territorialités contradictoires » liées à des rationalités politiques et économiques différentes qui donnent lieu à des relations dissymétriques et conflictuelles au sein des territoires.

### 3.4.2. *La construction d'un univers de sens commun*

Les contre-rationalités sociales et spatiales incarnent alors des territorialités exclues ou menacées et leur accompagnement donne lieu à une expérience sociale singulière porteuse d'un univers de sens. Celui-ci s'incarne dans une action collective que nous confrontée à l'action de l'INTA et au pacte territorial moderne. Cette action est engagée non pas « dans la société » mais « face à la société », la produisant et la transformant (Touraine, 1965).

*« La Forestal a remis beaucoup de terre à la province. [...] Et là, ils ont fait un plan de colonisation, qu'ils ont mis en marche avec FUNDAPAZ. Dans ce processus de colonisation, l'idée était de donner des terres, des « unités économiques » qui étaient assez grandes – d'au moins 500 hectares – et ils ont réussi à ce qu'une partie de ces terres soit remise à des petits producteurs, qu'on leur remette 200 ha. [...] Et tu vas voir comment la génération de nouvelles propositions n'est pas facile : à ce moment FUNDAPAZ est créé ; elle a commencé à travailler en donnant des crédits pour déboiser ! Pour qu'ils aient un lopin pour faire de l'agriculture, parce que l'image était que l'agriculture était l'activité qui pouvait générer quelque chose... et après quand ils ont vu le résultat de la déforestation ! Il a fallu qu'ils se trompent. [...] J'ai travaillé avec des producteurs qui ont déboisé, et ils ne pouvaient pas rembourser le crédit, parce qu'il n'en avaient tiré aucun revenu. Comment payer le crédit du déboisement ? Vingt ans après ils payent encore le crédit. Et c'est de là que quand ils ont vu les mauvais résultats de la déforestation, survient l'idée de l'agroforesterie. D'abord on a reçu de l'aide de GTZ, la coopération technique allemande, et des techniciens sont venus, la coopération nous apportait globalement de l'assistance technique, ce n'était pas beaucoup d'argent, mais ils amenaient des gens qui avaient parcouru le monde en faisant de l'agroforesterie ».*

(Ingénieure agronome et enseignante en école rurale. Reconquista, mars 2007)

Cet extrait d'entretien met en lumière la diffusion de connaissances dont ont bénéficié les acteurs d'un modèle « alternatif » de développement rural et à travers lesquelles ils ont construit leur univers de sens. D'abord incapables de dissocier l'agriculture de l'idée de progrès et de développement, ces acteurs réalisent des apprentissages à travers lesquels ils vont consolider leur vision du développement. Nous entendons par « apprentissage » l'adoption d'idées et de connaissances qui produit un changement des actions habituellement entreprises (Smith, 1996). La notion d'apprentissage est souvent mobilisée dans le sens d'une adaptation à des nouveaux dispositifs institutionnels, économiques ou politiques. A ce niveau, l'apprentissage relève des savoir-faire collectifs autour des idées et des pratiques du développement rural. Les apprentissages sont engendrés de façon incrémentale par l'expérience et les supports techniques provenant d'autres horizons et ils confirment, ici encore, que des cadres de pensées différents au modèle de développement dominant se constituent à une échelle internationale. Les idées et les actions autour du développement rural se stabilisent dans un cadre d'interprétation. Ce cadre à la fois cognitif et normatif ne se réduit plus à l'échelle locale ou régionale où les expériences sont produites. Ces dernières, bénéficiant elles-mêmes de diverses influences extérieures au cours de leur conformation, elles sont ensuite reprises et adoptées et sont l'objet de nouveaux apprentissages. Grâce aux ONG ou aux EFA par exemple ces expériences se diffusent dans tout le pays et sur le continent (Le Brésil compte aujourd'hui environ 150 EFA). Aussi le champ du développement rural et les cadres cognitifs et normatifs qui lui sont associés trouvent-ils par le biais des réseaux sociaux un ton commun à une échelle nationale, continentale et extracontinentale, ainsi que des méthodes communes.

Des contrastes entre les médiations territoriales et les formes d'accompagnement qui leurs sont associées émerge la distinction entre le développement agricole et la promotion humaine et populaire. Chacun renvoyant à « un cadre d'interprétation du monde » qui oriente l'action. Pourtant, dans le Chaco, ces deux visions de la réalité prennent forme sur un même terreau, celui du MR et sa vision « intégrale » du rural.

*« Tu as vu que dans une communauté comme Reconquista, il y a un fort développement d'un secteur et un fort développement de l'autre secteur. Le plus incroyable c'est que tous sont nés du MR, parce que les personnes qui ont généré ces entreprises : Vicentin, Colven... se sont aussi formés au MR ».*

(Ingénieure agronome et enseignante en milieu rural. Reconquista, avril 2007)

Le premier « secteur » mis en balance dans cet extrait est un secteur dit « entrepreneurial » d'exploitations capitalisées, modernisées et d'entreprises industrielles dédiées aux productions pampéennes. Il est représenté à Reconquista par les membres des coopératives et des groupes CREA. Autour de ces exploitations gravite une activité industrielle qui donne à la région de Reconquista son dynamisme : industries mécaniques,

de fabrication de matériel agricole (Colven) et des industries de transformation des matières premières agricoles, des usines de trituration du soja et des graines de coton et des *frigoríficos*. L'entreprise Vicentin dont il est question ici est l'un des principaux fabricants et exportateurs argentins d'huile de soja. Le deuxième « secteur » renvoie à ce qui deviendra dans les années 1990 le secteur du développement rural. Il regroupe donc ses cibles : petits producteurs, ouvriers agricoles, indigènes, mais aussi toutes les organisations qui les prennent en charge. En outre, il renvoie également à toute une gamme d'expériences alternatives de production agricole ou forestière, mais trop minoritaires pour être visibles dans le champ du développement agricole, raison pour laquelle les agriculteurs qui les mettent en œuvre sont peu assistés par des organismes publics. Il peut s'agir de producteurs biologiques, ou bien encore des EFA ou d'autres types d'expériences rurales innovantes, individuelles ou collectives. Dès lors, cette conception du rural a tendance à opposer, du moins à séparer deux champs. Le premier relèverait du « développement agricole » et rentrerait dans les compétences du marché international, des entreprises privées et de l'INTA. Le second, relèverait du « développement rural » et rentrerait dans le giron des ONG ; en résumé il concernait essentiellement la pauvreté rurale.

L'expérience sociale originale de Reconquista est parfois qualifiée par ses protagonistes de « bagage génétique » à partir duquel ils appréhendent la réalité et agissent. Celui-ci correspond à ce que les guides de bonnes pratiques internationaux pour le développement qualifient de « capital social ». Selon nous, même réduit à une expérience sociale localisée, ce bagage génétique participe à la transformation de la société par des groupes sociaux et politiques. Ces groupes ne font pas que s'adapter aux événements internes et externes à travers les apprentissages qu'ils réalisent. Ils produisent également des systèmes de connaissances, des univers de sens, faits de culture et d'éthique qui peuvent aussi donner une orientation à la société (c'est ce que Touraine (1973) nomme l'« historicité »). Ils vont notamment y participer en influençant l'action de l'Etat, ce que nous verrons dans le chapitre suivant, et dans la partie 3 à travers la notion de référentiel (Muller, 1990). En devenant un creuset où se cristallisent connaissances et compétences, Reconquista participe à la transformation des représentations et des normes d'action, au moins dans ce qui va devenir le champ du développement rural.

## Conclusion du chapitre 4

Dans les années 1960, l'avènement du pacte moderne se traduit par un processus de sectorisation et de professionnalisation de l'agriculture. En dehors des arrangements institutionnels, sociaux et économiques sur lesquels repose ce processus, nous avons appréhendé cette modernisation à travers le programme institutionnel, l'action d'*extensión* menée en direction des agriculteurs et l'évolution des paradigmes qui guident cette action. D'abord basé sur une approche éducative et de modernisation technique, le paradigme du développement agricole s'est progressivement centré sur l'aspect technique et transfériste, conduisant à une dissociation de la modernisation technique et de la modernité sociale. Le pacte agricole se définit alors par une action de l'Etat centrée sur l'aspect professionnel de l'activité agricole et conduit à une insertion territoriale des exploitations dominée par cet aspect.

Le pacte moderne agricole prend des formes particulières dans la région *chaqueña* où des groupes sociaux et professionnels organisés autour du *Movimiento Rural* mettent en œuvre une action collective pour adapter la modernisation à leurs idées et aux spécificités de la région. Ceci donne lieu à des innovations institutionnelles et organisationnelles au niveau professionnel et éducatif, comme par exemple les EFA. Par ailleurs, les formes de la modernisation agricole proposées par l'Etat trouvent dans le Chaco des formes de contestation qui se matérialisent dans la création des *Ligas Agrarias*. Décimé par le régime dictatorial qui arrive au pouvoir en 1976, un tel mouvement syndical était, selon nous, porteur d'une autre forme de modernisation. Cette action collective revendicative portait les germes d'une médiation territoriale plus ancrée dans les réalités locales et cherchait notamment à faire le lien entre modernisation technique et modernité sociale. Face à l'affaiblissement de la vie démocratique et citoyenne qui suit la période dictatoriale et à l'accentuation de l'aspect transfériste de l'activité d'*extensión*, seule se maintient une action de promotion humaine envers les populations rurales exclues du pacte moderne née également du *Movimiento Rural*. L'action de promotion humaine porte moins sur l'action politique (comme le faisaient les *Ligas Agrarias*) que sur le développement des capacités individuelles des populations marginalisées et des communautés rurales, en mettant l'accent sur l'éducation populaire et l'autonomie des groupes ruraux locaux. Son action contraste donc avec le paradigme agricole transfériste. Elle donne lieu à des innovations organisationnelles que sont notamment les ONG INCUPO et FUNDAPAZ.

L'expérience sociale et collective issue de l'expérience du *Movimiento Rural* est selon nous à l'origine d'une certaine conception de l'intervention en milieu rural qui structure le développement rural, même s'il n'en porte pas encore le nom. Cette idée repose sur une

approche « intégrale » du développement des familles de producteurs et prend en compte les aspects éducatifs comme sociaux, structurels et organisationnels de la vie en milieu rural. Elle tranche par conséquent avec un paradigme agricole dans lequel la profession axée sur la productivité est au cœur des médiations territoriales.

La politique publique de développement rural qui apparaît dans les années 1990 s'appuie et intègre les acteurs et les savoirs collectifs issus de l'expérience du *Movimiento Rural* et construits à la marge sociale et spatiale du pacte productiviste. L'Etat légitime et institutionnalise par ce biais un univers de sens et un monde de pensée auquel est associé le paradigme du développement rural.

**Photos 18 et Photo 19-**Technicien, petits producteurs et « technologies adaptées »



Source : © Gisclard, 2008



Source : AER INTA San Martín, Chaco

## Chapitre 5

### **Le développement rural comme un champ d'action publique : entre normes internationales, action de l'Etat et contingences locales**

#### **Introduction du chapitre 5**

Dans les années 1990, le champ du développement rural se constitue à partir de l'apparition de programmes nationaux qui lui sont dédiés. Nous étudions la constitution de ce champ et la formulation d'une politique publique pendant ces années-là en faisant appel à l'analyse cognitive des politiques publiques à partir de laquelle nous mettons en lumière leurs cadres cognitifs et normatifs. En effet, si l'action est la sphère de l'activité humaine qui fait « tenir » ensemble, dans la même portion d'espace, des modalités différentes d'insertion territoriale de l'activité agricole parfois contradictoires (Albaladejo, 2009), nous analysons l'action publique et politique comme une manière de résoudre les contradictions engendrées par la société moderne (Muller, 1990).

En pleine période d'ajustement structurel, la politique publique de développement rural qui s'adresse principalement aux populations rurales pauvres<sup>73</sup> se cristallise autour de programmes « orientés vers la demande » et vers des publics cibles. Cette stratégie d'intervention correspond aux préconisations des bailleurs de fonds et a pour but de gérer les effets collatéraux des politiques d'ajustement structurel qui se traduisent avant tout par une augmentation de la pauvreté et des politiques macro-économiques défavorables au

---

<sup>73</sup> Derrière le terme de populations rurales pauvres, sont visés en particulier les populations indigènes, les ouvriers agricoles, les petits producteurs et les minifundistes (qui parfois se confondent), autrement dit, les cibles de l'action sociale et populaire qui a démarré au nord de la province de Santa Fe. Nous avons essentiellement observé l'action en faveur des petits producteurs. Tout d'abord, parce que l'essentiel de l'action publique de développement rural leur est destiné, ensuite, parce que ce sont les populations les plus nombreuses dans les espaces ruraux, et enfin, parce que les populations indigènes relèvent d'une problématique tellement différente et si complexe que nous ne l'avons pas approfondie.

secteur agricole. Les programmes sociaux compensatoires qui se déclinent sur des modes différents selon les catégories sociales visées inaugurent une nouvelle ère du développement : « l'ajustement à visage humain » (Rist, 1996). Rist la qualifie « de règne de l'oxymore » pour dénoncer des termes qu'il estime incompatibles et contradictoires, dans une perspective néolibérale de croissance économique qui, selon lui et d'autres observateurs (Manzanal, 2000) « fabrique » la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit de proposer des programmes de « soutien » aux populations les plus vulnérables, exclues des échanges commerciaux, affaiblies par le retrait de l'Etat et la baisse des dépenses publiques et qui doivent être « provisoirement aidées » pour être réintégrées au marché (Rist, 1996). Il s'agit en quelque sorte de réintégrer socialement et économiquement les « perdants » de la mondialisation qui, dans le cas qui nous intéresse, qualifient non seulement des secteurs et des catégories sociales, mais également des espaces et des régions.

Pour formuler puis mettre en œuvre des programmes d'intervention dans ce nouveau champ d'action qu'il investit, l'Etat fait notamment appel aux acteurs de l'action sociale et populaire dont nous avons parlé au nord de Santa Fe. Nous étudierons comment l'action de l'Etat et une expérience sociale régionale s'articulent ou se confrontent dans des arènes locales du développement situées dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe. Le croisement entre l'action circonstancielle située à une échelle locale impliquant des acteurs divers et l'action de l'Etat, correspond chez Albaladejo (2009) à l'action publique. Observé dans des arènes locales, le développement rural fait l'objet d'apprentissages de la part d'acteurs qui, bien qu'ils répondent à des logiques d'action différentes, partagent désormais un champ de compétences, dans lequel sont diffusées, échangées construites, des idées et des ressources. Aussi ce chapitre vise-t-il à montrer les tensions entre des décisions qui s'imposent aux acteurs locaux et les marges de manœuvre dont ils disposent pour traduire et recoder les préconisations des bailleurs de fonds et la politique publique nationale, autrement dit, les jeux entre l'action de l'Etat et l'action collective, et les échelles globale, nationale et locale.

Il ne s'agit pas ici de montrer les décalages entre les discours et les objectifs affichés par les organisations internationales et les résultats obtenus à travers les programmes et les outils proposés au niveau national. Les réformes institutionnelles, structurelles et macro-économiques, ne sauraient en effet trouver de meilleure illustration de leur échec que la croissance de la pauvreté en Argentine, que ne réussissent pas à endiguer les programmes que nous allons présenter (les chiffres de la pauvreté augmentent même entre les recensements de 1988 et ceux de 2002 [DDA, IICA, 2006]). Il ne s'agit pas non plus d'une analyse quantitative des effets de ces programmes dont les indicateurs sociaux ont montré leur portée limitée. Nous rejoignons plutôt Hirschman (1983) pour qui il est plus révélateur d'examiner la nature de l'activité publique, indépendamment de ses résultats et la manière

dont elle est réellement vécue. Il est plutôt question d'observer les jeux d'échange et les tensions qui se nouent entre une apparente homogénéisation et internationalisation des cadres où sont élaborés des guides de bonnes pratiques et les instruments nationaux qui, eux-mêmes, empruntent aux pratiques, aux savoir-faire construits dans l'action au niveau local ou « circonstanciel » (Albaladejo, 2009). Le processus qui traduit le poids encore déterminant des configurations institutionnelles locales ou nationales face à des règles et procédures imposées internationalement est désigné par le terme d' « hybridation » (Boyer, 2003) et fait l'objet de nombreux travaux de comparaison internationale notamment en science politique (Smith, 1996 ; Hassenteufel, 2005) et en économie institutionnaliste (Aboites, Miotti et Quenan, 2002 ; Marques-Pereira, 2007). Nous nous contenterons de voir comment est formulée la politique publique nationale de développement rural et sa mise en œuvre dans des arènes locales.

Tout d'abord, nous présentons la politique publique de développement rural à travers son contenu, ses objectifs et différents programmes qui constituent l'essentiel de ses instruments. Nous nous concentrons sur trois programmes qui nous ont semblé les plus significatifs de l'action de l'Etat dans les années 1990. Dans un second temps, nous analysons **la mise en œuvre** de cette politique sous l'angle des régimes de gouvernementalité qui président à la conduite politique de ces programmes. En l'observant depuis des arènes locales où évoluent des acteurs et des stratégies pluriels d'intervention, mettant en jeu des ressources et des compétences diverses, nous voyons que le champ du développement rural est un champ éclaté et que sa politique publique ne répond pas à un référentiel unifié.

## **1. La formulation d'une politique publique nationale de développement rural**

Nous présentons dans un premier temps les problématiques propres à l'analyse cognitive des politiques publiques et ses concepts analytiques. Cette approche de l'action publique nous permet à travers la notion de référentiel de comprendre comment et pourquoi est formulée une politique publique ainsi que les déterminants de son évolution et de son changement, ce qui sera l'objet de la troisième partie. Dans un deuxième temps, nous décrivons le contenu de cette politique qui repose en grande partie sur des programmes destinés à des populations cibles.

## 1.1. L'Etat en action et l'analyse cognitive des politiques publiques

Les politiques publiques qui conditionnent en grande partie les processus à l'œuvre dans l'espace public permettent d'appréhender le rôle de l'Etat est de le saisir dans « son action ». Mais l'analyse des politiques publiques est éclairante non seulement sur le rôle de l'Etat, mais aussi sur les relations qu'il entretient au niveau politique avec son territoire et avec la société puisque les politiques publiques « *occupent une place de plus en plus centrale dans l'espace public : elles constituent le lieu où est concrètement mise en œuvre cette action des sociétés modernes sur elles-mêmes* » (Muller, 2005, p. 163). En effet comme le montrent Braud (1998) ou Lascoumes et Le Galès (2007), les politiques publiques sont produites par l'entremise d'une relation complexe entre différents types d'acteurs.

### 1.1.1. L'Etat en action

Dans le contexte argentin, la relation et l'articulation Etat-société censée être à l'origine de la formulation des politiques publiques prend un aspect singulier, dans la mesure où l'Etat et la démocratie ont, en Argentine, une trajectoire substantiellement différente de celle des institutions politiques françaises à partir desquelles a été formulée l'approche dite « cognitive » des politiques publiques. Cela dit, cette dernière garde sa dimension heuristique si l'on veut bien prendre en compte ces spécificités. Les politiques publiques ont pour fonction première d'assurer l'ordre et la cohésion sociale au sein de sociétés par essence différenciées et fragmentées. Leur étude prend une certaine acuité dans le contexte des sociétés latino-américaines, parmi les plus inégalitaires du monde, et de la société argentine en particulier, qui relègue à sa marge des populations qui participent peu ou mal à une démocratie qui n'en a jamais eu que le nom et qui a sans cesse été interrompue par des régimes dictatoriaux.

Cette définition des politiques publiques est élaborée dans un contexte d'Etat-providence et plus particulièrement dans un régime d'accumulation fordiste d'après-guerre et de politiques de types keynésiennes lui correspondant. En Argentine, l'Etat-providence a pris un aspect incomplet ou inabouti, même si García Delgado (1994, repris dans Albaladejo, 2009) le qualifie d' « Etat social », sur la période qui s'étend des années 1930 jusqu'au retour de la démocratie en 1983. L'Etat social doit tout de même être distingué

selon ses versions autoritaires ou national-populistes<sup>74</sup> (Svampa, 2009). Il prend, dans tous les cas, l'apparence d'un « Etat faible » (Negri et Cocco, 2006). Ce terme traduit une incapacité de la part de l'Etat à privilégier les intérêts collectifs par rapport aux intérêts privés des catégories sociales qui finissent par l'instrumentaliser. On retrouve également la notion d' « Etat faible » chez Wallerstein (2009) pour qui la force d'un Etat se mesure dans sa capacité à mettre en œuvre les décisions légales et dans sa capacité à percevoir l'impôt nécessaire à son fonctionnement (Oszlak, 1982). Les déclinaisons autoritaristes de l'Etat, qui ont longtemps dominé la vie politique argentine, sont davantage la marque de sa faiblesse que de sa force, puisque le pouvoir et le monopole de la violence légitime est subtilisé par l'armée. L'Etat providence, quant à lui, poursuit un objectif de justice sociale à travers certains mécanismes complexes de redistribution des richesses, en particulier des mécanismes de protection sociale et des dispositifs de lutte contre le chômage et d'indemnisation de ce dernier. Il assure un minimum de ressources et répond aux besoins essentiels de tous les citoyens. Dans le cas de l'Etat argentin, les valeurs centrales de l'action politique n'ont jamais eu comme déterminant d'assurer une certaine forme d'égalité sociale et spatiale entre les citoyens, même au plus fort de la période interventionniste ou « *desarrollista* ». La faiblesse de l'Etat est surtout incarnée par son incapacité à établir un pacte social national assurant la redistribution des ressources, en garantissant des droits sociaux, et en corrigeant de ce fait les inégalités majeures. Depuis l'étape *desarrollista* où le caractère social de l'Etat apparaît avec le plus d'évidence, celui-ci n'a cessé de s'amenuiser pour n'être plus évoqué qu'en termes d'absence ou de déficience. Incapable de mettre en œuvre des mécanismes de perception de la richesse et de redistribution, l'Etat faible argentin et sa machinerie étatique deviennent, selon les termes de Wallerstein (2009), un lieu central de confiscation des richesses à travers le vol de ces dernières par ses représentants ; corruption qui est une autre caractéristique de l'Etat faible.

Une fois cette précision apportée et afin de bien resituer le contexte particulier dans lequel nous mobilisons l'analyse cognitive des politiques publiques, nous pouvons avancer avec Muller (1990) que les politiques publiques sont révélatrices de la capacité d'une société à agir sur elle-même. Nous analysons les politiques publiques en tant qu'outil de régulation sociale, autrement dit comme un moyen de mettre de l'ordre dans des sociétés modernes, de plus en plus complexes, de plus en plus fragmentées et de plus en plus ouvertes sur l'extérieur : « *la fragmentation croissante de la société se fait sur la base de*

---

<sup>74</sup> Le populisme est une stratégie politique qui se caractérise par une stratégie de court terme de redistribution des rentes et des fonds publics afin de s'assurer le soutien de la population. Le gouvernement « néo-populiste » de Menem (mais aussi certainement des gouvernements Kirchner) s'est distingué pour avoir su jouer sur deux registres temporels et avoir su dissocier les discours qu'il tenait de la réalité des réformes qu'il menait : il a en effet associé une tactique de court terme visant à rassurer les populations et une stratégie basée sur un horizon politique et économique plus lointain en entreprenant les ajustements économiques néolibéraux. Il a ainsi usé d'un registre populiste auprès de la population et d'un discours technocratique auprès des bailleurs de fonds (Santiso, 2005).

*différentes configurations d'acteurs qui peuvent prendre la forme de secteurs professionnels, de communautés culturelles, religieuses ou politiques, qui vont poser le problème de la régulation d'ensemble du système politique* » (Muller, 2005, p. 160). Dans de telles sociétés complexes, les sous-systèmes qui la composent définissent des valeurs, des normes, des règles de fonctionnement différentes, qui sont autant de matrices cognitives et normatives (Surel, 1998), que l'on retrouve selon les auteurs sous les termes de « paradigme », « systèmes de croyance » ou encore « référentiels » (Jobert et Muller, 1987 ; Faure et al., 1995).

L'analyse des politiques publiques permet d'observer le changement dans l'action publique mais aussi des changements plus complexes au niveau de la société. De fait, les politiques publiques sont le « *lieu ou les sociétés définissent leur rapport au monde et à elles-mêmes* » (Muller, 1990). L'étude des politiques publiques contient en soi une théorie du changement social (Muller, 2005) : « *On peut considérer qu'une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit qu'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné* » (p. 156).

L'action publique nous permet d'appréhender l'évolution des conceptions dominantes de la notion de développement à partir de l'action de l'Etat. Les contradictions sociales et spatiales entre des territorialités et des représentations différentes des espaces ruraux que nous avons montrées dans la première partie et le chapitre 4 sont également le produit d'une vision de la société sur ces espaces et des façons dont il faut agir dessus pour promouvoir le développement ou le progrès. A travers l'action publique et les politiques publiques, il est possible de mettre à jour les paradigmes dominants qui traversent une société et d'observer les débats ou l'absence de débats, mais aussi les conflits d'idées et d'intérêts autour d'un domaine particulier d'intervention : « *C'est la question du statut du politique dans les sociétés complexes qui est posé ici. Dans une telle société fondée sur une différenciation entre des sous-systèmes définissant des valeurs, des normes et des règles de fonctionnement différentes, voire contradictoires, le politique constitue par définition le lieu où vont s'affronter des demandes exprimant des intérêts divergents.* » (Muller, 2005, p. 162).

Face à des exigences et des intérêts contradictoires exprimés par les membres de la société, et les désajustements remettant en question la cohésion sociale, les politiques publiques s'exercent selon deux modalités : **l'intégration du système** et **l'intégration sociale**. La première concerne les désajustements entre secteurs et la seconde concerne la perte de reconnaissance dans les valeurs et les symboles qui justifient la cohésion sociale par des sujets capables d'analyse et de jugement (Jobert et Muller, 1995). L'intégration du

système doit alors être consolidée par un processus politique de **régulation**. Et l'intégration sociale doit être assurée par un processus politique de **légitimation** (Jobert et Muller, 1995).

### *1.1.2. Les politiques publiques*

#### a. L'intégration sectorielle

Etudier les politiques publiques revient à poser la question de « qui obtient, quoi, quand et où ? » (Lascoumes et Le Galès, 2007) Les problèmes de régulation de la société interviennent quand les différents sous-systèmes sociaux évoluent selon des logiques de plus en plus incompatibles entre elles. Avant l'émergence des sociétés modernes, Muller (1990) nous rappelle que ces régulations se faisaient sur un principe que nous appellerions aujourd'hui « territorial » et que Santos (1997) nommerait des « solidarités organiques ». Avec les processus de division du travail et la complexification des sociétés modernes, les principes de régulation de ces incompatibilités sont passés d'un niveau territorial à un niveau sectoriel, que l'on retrouve chez Santos sous les termes de solidarités organisationnelles ou fonctionnelles. Ce passage traduit un processus de rationalisation de l'économie mais aussi de l'action politique. La différenciation de la société qui auparavant s'exprimait en termes de centre et de périphérie s'exerce désormais sur un mode fonctionnel qui place au centre de la régulation la dialectique global-sectoriel. Il s'agit pour l'intervention étatique d'ajuster, dans le cadre de politiques sectorielles, la reproduction d'un secteur avec des objectifs plus globaux (Jobert et Muller, 1987). La sectorisation de l'agriculture avec le pacte moderne illustre le passage de « sociétés rurales » à un « secteur agricole » régulé par l'Etat et qui doit s'adapter au régime d'insertion international de l'Argentine. On passe alors d'anciennes rationalités familiales et territoriales à une logique professionnelle. La cohésion sociale auparavant assurée par la territorialité (Jobert et Muller, 1987) mais mise à mal par une gestion verticale des nouveaux rapports économiques et sociaux est désormais assurée par des politiques sectorielles. Nous comprenons ici le mot secteur au sens de Muller (1990), comme un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations.

La gestion du rapport global/sectoriel devient centrale pour les Etats en particulier dans le cadre d'économies ouvertes ; il s'agit d'ajuster la relation entre société nationale et

marché mondial. Selon Jobert et Muller, (1987) « *plus une société est ouverte sur l'extérieur, plus problématique sera l'ajustement entre groupes et secteurs différemment articulés sur les réseaux internationaux* ». Ces deux auteurs soulignent que les politiques publiques de régulation s'accordent souvent avec les éléments centraux de la domination sociale, c'est-à-dire l'action et les forces dominantes. A l'inverse, les politiques de légitimation, soit d'intégration sociale, ont pour but d'atténuer et corriger les effets déstabilisateurs des premières.

## b. L'intégration sociale

Au-delà de la régulation des secteurs, l'autre dimension de l'action étatique concerne la légitimation de l'ordre social dans les sociétés et donc son acceptation par ses membres. En réalité, ces deux dimensions sont étroitement imbriquées et ne se résument pas à un cloisonnement entre politiques économiques et politiques sociales. La division du travail est en effet associée au développement de formes diverses d'inégalités et de domination (Jobert et Muller, 1987) qui ne peuvent perdurer dans le temps qu'au moyen de principes de légitimation. L'intégration sociale est donc assurée par un système d'institutions et de symboles. Pour les représentants de l'analyse cognitive des politiques publiques, la légitimation est l'action de l'Etat qui vise à consolider les processus d'identification des membres d'un système à un même groupe. L'émergence de l'Etat-providence peut être considérée comme une tentative de conciliation entre les exigences du marché capitaliste et celles de la citoyenneté démocratique, ce qui est un moyen de gérer une contradiction pointée par Habermas (cité dans Jobert et Muller, 1987) entre un système universaliste et la poursuite d'intérêts particuliers que représente l'ordre capitaliste marchand. Or, c'est bien dans cette incapacité d'articulation entre régulation et légitimation que l'Etat argentin n'apparaît pas comme un Etat-providence, mais davantage comme le garant de certains intérêts particuliers. C'est encore la question de la démocratie et de l'exercice de la citoyenneté qui est posée autour de l'impossibilité d'identification de toutes les strates sociales à la société argentine. Les principes de légitimation et de régulation sont passés par d'autres institutions que celles prônées par les principes universalistes qui fondent l'Etat-nation argentin. L'Etat argentin est plutôt caractérisé par la faiblesse généralisée de ses institutions, pour ne pas parler d'effondrement des institutions qui garantissaient l'intégration sociale des populations les plus faibles à partir des années 1990.

De fait, à partir des années 1970 avec l'application du programme politique néolibéral et encore davantage dans les années 1990, les institutions capables d'assurer la cohésion

sociale et la formation de la citoyenneté, comme l'éducation, les politiques sociales ou encore la justice ont été mises à mal ou pilotées à travers les principes de la corruption ou du clientélisme. Dans certaines régions, c'est aussi le passage du pacte agraire au pacte moderne qui a exclu de nombreuses catégories sociales du reste de la société avec la fermeture d'entreprises comme La Forestal ou la raffinerie de sucre de Las Palmas qui entretenaient des relations paternalistes avec ces populations et permettaient une certaine forme de socialisation et d'intégration sociale (aussi violente et injuste soit elle).

Les politiques d'ajustement structurel mettent définitivement fin à la dialogique de l'intégration sectorielle et sociale sur laquelle reposait dans une certaine mesure l'Etat social argentin. Le marché libre et la croissance sont désormais les principaux outils de développement économique et l'intégration à leur dynamique représente la condition de l'intégration sociale. Le point paroxystique de la crise qui est atteint en 2001 place la société argentine au bord de la désintégration, notamment parce que cette crise multidimensionnelle est finalement le produit de la déliquescence des institutions sociales, politiques et économiques, et que le processus d'exclusion sociale et économique sans précédent qui en découle a paru réduire à néant les derniers valeurs et principes qui maintenaient encore une forme de cohésion sociale.

C'est dans ce contexte d'ajustement structurel que nous interrogeons dans ce chapitre la politique publique de développement rural. Le type d'instrument choisi, comme la réponse que constituent ces instruments aux recommandations des guides de bonnes pratiques des organisations internationales donnent autant d'indications sur les nouvelles formes de gouvernance de l'Etat et son caractère néolibéral. L'Etat n'a plus pour fonction de garantir un certain niveau de protection sociale à l'ensemble des citoyens mais il doit désormais gérer « la demande » qui émane des couches sociales les plus fragiles ou encore de certains secteurs fragilisés par l'ouverture internationale. Les programmes de soutien et d'aide palliative aux exclus de la politique néolibérale que l'Etat met en place représentent aussi un moyen de légitimation et d'acceptation de cette politique. Les programmes sociaux constituent en effet les derniers et bien minces filets de sécurité dont dispose la population face au coût social que cette politique génère. C'est la politique publique incarnée par des programmes à destination des populations rurales pauvres, afin de gérer le désajustement et le problème particulier de cohésion sociale, que nous questionnons.

### 1.1.3. Les « idées en action » ou le référentiel de politique publique

Nous considérons les politiques publiques comme un moyen d'action sur les sociétés, dans l'optique de les transformer ou de les adapter. Dans le champ spécifique du développement rural, nous nous intéressons d'abord à la manière dont émerge un champ d'action publique et comment l'action publique qui le concerne se structure autour d'idées, de valeurs et des représentations.

En mettant en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs qui constituent le cœur de l'action publique sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs (Faure et al., 1995), les représentants de l'analyse cognitive prétendent résoudre le dilemme méthodologique entre structures et acteurs.<sup>75</sup> Nous reprenons ici les principaux éléments qui caractérisent cette école à travers la présentation qu'en a faite un de ses principaux représentants : Pierre Muller (1987, 1990, 2005). Dans cette approche, les politiques publiques constituent des mécanismes de gestion du changement à travers la production de sens. Aussi, l'élaboration d'une politique publique consiste à construire une image et une représentation de la réalité sur laquelle intervenir. Cette vision du monde ainsi que de la place et du rôle du secteur, qui encadre la définition du problème et les solutions à entreprendre constitue le « référentiel » d'une politique. La construction d'un référentiel, c'est-à-dire du type de problème et de la façon dont il faut agir dessus, obéit à un double processus cognitif (ce que le monde est) et normatif (ce que le monde doit être) : « [...] *Elaborer une politique publique consiste donc d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : on appellera cette vision du monde le référentiel d'une politique. Le référentiel correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société. [...] À chaque fois, le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel. De ce fait, le processus de construction d'un référentiel correspond à un double mécanisme : une*

---

<sup>75</sup> « On ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures (qui permet de mettre en évidence les contraintes) et une approche par les acteurs (qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making » (Muller, 2005).

*opération de décodage du réel afin d'en diminuer l'opacité et une opération de recodage du réel pour définir un programme d'action publique » (Muller, 1990, p. 62-63).*

Un référentiel d'action publique correspond à la construction d'un **référentiel sectoriel** en adéquation avec un **référentiel global**.

Le référentiel global est la représentation que se fait une société de son rapport au monde, à un moment donné. Il s'agit d'une représentation générale à l'intérieur de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les référentiels sectoriels. Il est constitué de représentations, de valeurs, de normes et de croyances, qui guident l'action. A partir de la seconde guerre mondiale, en Europe comme dans le reste du monde, le référentiel de modernisation, que nous avons évoqué à plusieurs reprises, même s'il n'est pas apparu en ces termes s'est imposé. Depuis les années 1980, le référentiel global est un référentiel de marché<sup>76</sup>, porteur de nouvelles normes pour l'action publique. Avec la mondialisation, le lieu de production du référentiel global se serait déplacé d'une échelle nationale à internationale (Muller, 1990). Ce qui est sûr, c'est que l'Etat n'est pas le seul lieu où se construisent les cadres dominants d'interprétation du monde (Muller, 2005) et que, moins qu'avant, il est chargé d'assurer la transaction entre une vision globale du monde et les différents sous-univers de sens correspondants. Les matrices cognitives globales sont aujourd'hui construites dans des forums<sup>77</sup> internationalisés de production des idées globales, par des acteurs souvent supranationaux : organisations internationales, bailleurs de fonds (OMC, BM, FMI, OCDE, ONG, etc.), mais aussi des communautés épistémiques, des mouvements sociaux. L'Etat adapte sa stratégie politique et économique en fonction des cadres de pensée et d'action établis à cette échelle, mais aussi en fonction des réseaux d'action publique et des communautés de politique publique qui participent à la construction de sens dans un secteur donné et, par conséquent, à la formulation et au changement des politiques publiques.

Le référentiel sectoriel correspond au « sous-univers de sens », il est une représentation d'un secteur, d'une profession, ou d'une discipline, et traduit le rapport au monde de chacun. Différentes représentations d'un secteur portées par différentes configurations

---

<sup>76</sup> Le noyau dur du référentiel de marché comprend « à la fois une vision de l'économie structurée autour de la liberté d'entreprise, de la valorisation des effets bénéfiques de la concurrence et de l'abaissement des barrières aux frontières, une vision du rôle de l'Etat fondée sur la limitation de son intervention et sur l'efficacité supérieure du marché sur les services publics, mais aussi une vision de la société fondée sur l'exaltation de la liberté, de la responsabilité individuelle et de la démocratie » (Muller, 2005, p. 178).

<sup>77</sup> Le forum de politique publique est un espace de débat des politiques publiques. L'imposition ou l'acceptation du changement de référentiel passe par des instances nommés « forums » où sont construits les référentiels. Jobert (1994) qui s'est interrogé sur le « tournant néolibéral » a distingué différents forums qui ont permis ce changement de référentiel global. Il distingue le forum scientifique des économistes qui remet en cause le paradigme keynésien, le forum de la communication politique où sont modifiés les termes de la rhétorique politiques dans un contexte de sortie de la guerre froide ; le forum des communautés de politiques publiques, lieu de la fabrication des « recettes » à partir desquelles sont mis en place des programmes concrets d'action publique.

d'acteurs peuvent s'exprimer, ce qui donne souvent lieu à une concurrence au terme de laquelle s'affirme toujours une conception dominante. Cette dernière correspond souvent à la conception la plus cohérente avec le référentiel global. Le lien entre ces deux espaces de sens et d'action que sont les référentiels global et sectoriels, est tissé grâce à des médiateurs. Ce sont des acteurs capables de se situer entre ces deux univers de sens. En incarnant la relation complexe entre contraintes du global et l'autonomie du sectoriel, ils sont considérés comme les médiateurs du changement et sont souvent issus des groupes de représentation d'un secteur. Aussi, en participant à l'élaboration d'une politique publique, on considère qu'un groupe social travaille aussi son identité sociale à travers la transaction réalisée entre ces deux référentiels (Muller, 1990).

La construction d'un référentiel correspond à la fois à une **prise de parole** (production du sens) et à une **prise de pouvoir** (structuration d'un champ de force) par un groupe qui porte et met en action des idées qui témoignent d'un rapport de sens à lui-même et au reste du monde et donc d'un positionnement, d'un discours et d'une stratégie par rapport au référentiel global. Nous allons maintenant voir comment s'est structurée la politique publique de développement rural en Argentine alors que domine un référentiel global de marché, en présentant les principaux instruments qui la portent. Après avoir présenté les conditions de sa formulation, nous verrons les conditions de sa mise en œuvre.

## **1.2. Les programmes nationaux comme principaux instruments de l'action de l'Etat**

Les programmes qui apparaissent dans les années 1990 correspondent à une représentation du développement rural forgée dans des forums internationaux. La politique publique centrée sur ces programmes, ainsi que leur contenu répondent au référentiel global de marché. Toutefois, alors que le développement rural cible en priorité la pauvreté, les services de l'Etat qui traduisent les préconisations internationales en programmes nationaux font appel à des acteurs ayant développé pendant les décennies précédentes des compétences d'intervention auprès des cibles de ces programmes. Les ONG du NEA ou l'expérience des CREA sont alors convoquées pour mettre au point une stratégie publique d'intervention en s'inspirant des compétences et des expériences existantes dans ce domaine.

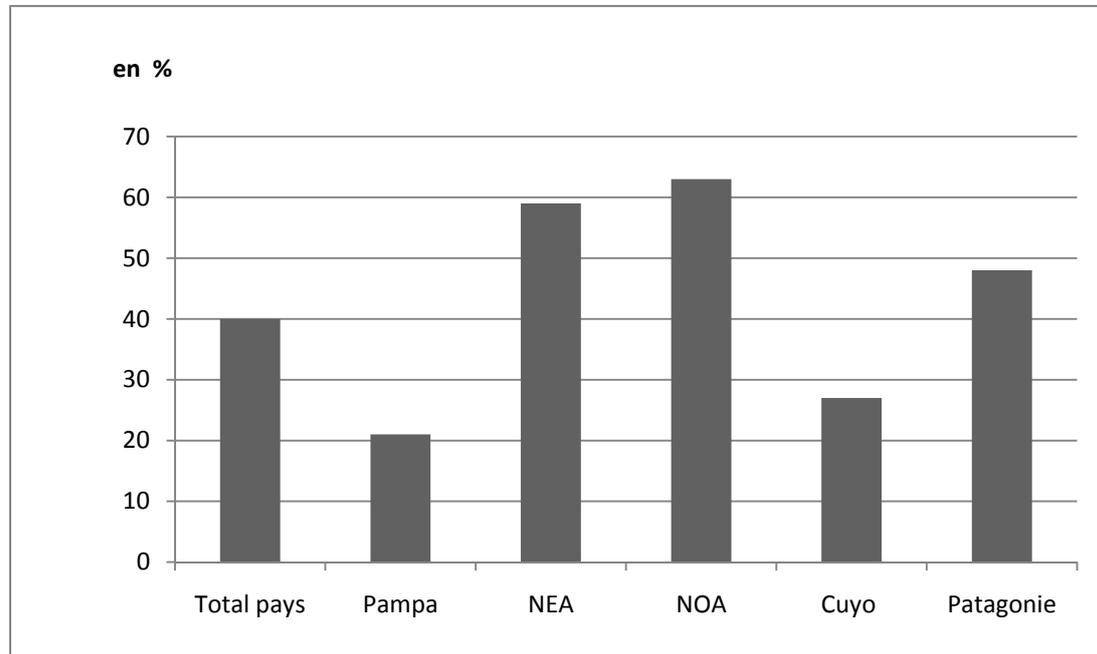
### *1.2.1. Une politique de développement rural centrée sur la pauvreté*

La mise à l'agenda public de la pauvreté en milieu rural et les programmes de développement rural qui voient le jour en Argentine et dans la plupart des pays endettés constituent une contrepartie aux aides financières octroyées par des organisations internationales dans le cadre du Consensus de Washington. Cette conditionnalité des aides s'ajuste en effet à la mise en place d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté dans les pays débiteurs, que les programmes sont censés porter. Il est relativement difficile de déconnecter les programmes de lutte contre la pauvreté de la nouvelle stratégie globale de développement dont ils sont l'incarnation. Celle-ci repose sur la réalisation des réformes institutionnelles, sociales et macro-économiques préconisées par les bailleurs de fonds qui transforment la place de l'Etat dans les régulations sociales, politiques et économiques. Les réformes recommandées visent un objectif général d'« efficacité » pour l'Etat, en vertu duquel le mode de gestion privé doit être érigé en modèle pour l'action publique (Muller, 1990). Il concerne en particulier la gestion étatique, l'allocation des ressources financières, la gestion des aides extérieures, etc. La mise en place d'une « bonne gouvernance » est en effet censée favoriser l'établissement de règles et de normes institutionnelles que l'on trouve en général dans les pays occidentaux dans le domaine politique et économique, qui encadrent désormais l'action publique. L'établissement d'un environnement institutionnel politique et économique favorable est présenté comme une condition au développement des échanges marchands et aux investissements économiques sur lesquels doit reposer la croissance économique. Constituée d'un outillage proposé par les organisations internationales, la bonne gouvernance confine l'Etat dans un rôle essentiellement technique de gestion de ces outils qui conduit à ce que Jobert (2002) nomme « la dépolitisation » de l'action publique. Celle-ci s'opère par le biais d'un retrait stratégique, tant au niveau sectoriel au profit des mécanismes de marché, qu'au niveau territorial en renvoyant à des acteurs et à des gouvernements décentralisés la responsabilité de prendre en charge de nouvelles prérogatives et de nouvelles compétences.

Les programmes de développement qui doivent répondre aux objectifs affichés par les organisations internationales sont ensuite formulés sur une double base : l'appui technique et méthodologique des agences multilatérales de coopération internationales spécialisées (IICA, FIDA, etc.) et une mise en œuvre à partir des organisations nationales existantes ou spécialement créées pour y répondre. Le développement rural fait donc son apparition discursive en Argentine avec le thème de la pauvreté et en ce sens, il se distingue clairement du développement agricole qui repose désormais sur des mécanismes de marché. Aussi, la question de la pauvreté, que l'Etat avait évacuée de son agenda « agricole », revient par la fenêtre du développement rural (Tableau 4).

Les ONG trouvent une visibilité nouvelle dans ce contexte et deviennent des interlocuteurs des pouvoirs publics. De fait, dans leur souci d'« efficacité », notamment dans l'utilisation des fonds qu'ils octroient, les bailleurs de fonds enjoignent les pouvoirs publics de déléguer une partie des questions sociales aux ONG et de les incorporer à l'exécution de leur politique. Il s'agit de faire transiter les aides internationales hors des traditionnels circuits de la corruption et du clientélisme que verrouillent les acteurs politiques et les fonctionnaires publics et qui diminuent la part des fonds parvenant à leurs destinataires initiaux légitimes. Les ONG qui présentent la trajectoire historique et organisationnelle la plus large se situent dans le NEA et le NOA, nous avons déjà cité les plus importantes : INCUPO et FUNDAPAZ ou encore INDES dans le Chaco. Or, en Argentine, les ONG nationales sont moins nombreuses et possèdent une capacité de captation de fonds internationaux plus limitée que dans les autres pays de la région, en raison des indicateurs socio-économiques plus favorables, qui ont longtemps caché aux yeux de la communauté internationale la pauvreté croissante dans ce « grand laboratoire de la régression sociale »<sup>78</sup> qu'est l'Argentine. Pour cette même raison, l'attention et l'intervention des organismes internationaux autour de cette question est un fait nouveau en Argentine.

**Tableau 4-**Part des exploitations agropastorales pauvres par région en 1988



**Source :** DDA, IICA et al. 2006, d'après INDEC

<sup>78</sup> Expression employée par Luis Miotti, lors de la présentation de l'ouvrage collectif : « *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo, la experiencia Argentina* » (2007) à Paris, le 23 novembre 2007.

Les principaux travaux de référence dans ce domaine (Borro et Rodriguez, 1991 ; Forni et Neiman, 1994 ; Tsakoumagkos, Soverna et Craviotti, 2002 ; Murmis, 2001 cité dans IICA, Proinder, 2006 et Manzanal, 2001) qui font état des chiffres de la pauvreté rurale apportent un éclairage éloquent. Les critères et les populations recensées pour traiter de la pauvreté rurale sont différents d'une étude à l'autre. Mais si la majorité ne prend pas seulement en compte les petits producteurs mais l'ensemble des populations vivant et/ou produisant dans les espaces ruraux, il apparaît toutefois que les populations se dédiant à l'activité agricole représente, avec les ouvriers agricoles, la plus grosse partie de la population rurale : 71,6 % des travailleurs dans les espaces ruraux intègrent le secteur agropastoral contre 15,5 % dans les services (Banque Mondiale, 2006). Ils sont d'ailleurs les principaux bénéficiaires des programmes de développement rural. Ces travaux présentent différents critères à partir desquels sont distinguées les couches sociales et productives et qui servent ensuite à identifier les bénéficiaires des programmes de développement.

D'après Murmis (1995) les recensements de 1991 qui se basent sur les indicateurs des NBI (*Necesidades Basicas Insatisfechas*-Nécessités Basiques Insatisfaites) autrement dit, des foyers dont les membres n'ont pas accès à au moins un ou plusieurs biens et services comme l'alimentation, la santé, l'éducation, l'eau courante, etc., avancent le chiffre de 338 596 foyers pauvres à la campagne. Ce chiffre comprend les populations rurales dispersées et celles regroupées dans des localités de moins de 2000 habitants, ce qui représente environ 1,5 millions de personnes (pour une population rurale totale de 4 179 418 (INDEC, 1991). Les chiffres apportés par Neiman et Forni (1996), avancent que l'Argentine compte 160 000 exploitations agricoles pauvres. Ceci représente entre 40 % et 59 % du total des exploitations agro-pastorales argentines selon les critères privilégiés pour désigner la pauvreté et les « petites exploitations » (ces différents critères et modes de recensement sont énumérés dans Manzanal, 2000) ; ces dernières occupant environ 21 %<sup>79</sup> de la surface totale agro-pastorale selon Tsakoumagkos (dans DDA, 2006). A cette occasion un travail de définition statistique et de caractérisation des familles relevant de la catégorie des petits producteurs ou des minifundistes et pouvant prétendre à bénéficier des programmes de développement a lieu. La majorité des petits producteurs se localise dans les régions intérieures du nord du pays et se consacre principalement à des productions agro-industrielles : ils représentent 85 % des exploitations qui produisent du coton et du tabac ; 75 % des exploitations de maté, 85 % des exploitations de canne à sucre, mais aussi à des productions alimentaires : les petites exploitations représentent 83 % des exploitations de pomme de terre, 78 % des exploitations produisant de la laitue, 75 % de

---

<sup>79</sup> Selon les chiffres de 2002, les « petits producteurs » représentent les 2/3 des exploitations et occupent 13 % de la superficie agricole (Sili, 2007).

celles produisant des oignons et 72 % de celles produisant des oranges et des tomates, etc. (*Censo Nacional Agropecuario*, 2002).

### 1.2.2. Des programmes nationaux représentatifs

Les premières initiatives de politique nationale en faveur des petits producteurs et des producteurs minifundistes apparaissent dans les années 1980. L'*unidad minifundio* de l'INTA reste l'une des premières actions entreprises en faveur des petits producteurs minifundistes. Elle a été élaborée en collaboration avec les responsables des ONG du NEA et l'IICA (*Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura*), alors que c'est le FIDA (*Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*) qui avait impulsé le premier programme de développement rural en 1983. Mais il faut attendre les années 1990 pour que les actions en faveur du développement rural se mettent clairement en place. Ces actions visent principalement les populations rurales pauvres et en particulier les petits producteurs. Bien que la dimension sociale de ces programmes soit dominante, ils ont aussi pour but d'assurer l'intégration sectorielle de ces populations. Les cibles et les objets des programmes varient d'ailleurs en fonction des catégories sociales visées.

Avec la création de programmes de développement rural, les organisations publiques du développement agricole prennent désormais en charge un nouveau type de population et entreprennent un type d'action qui n'est plus du ressort de l'INTA et de ses activités d'*extensión* depuis la fin du paradigme éducatif. En effet, les différents programmes sont financés ou exécutés à travers deux grandes instances : l'INTA qui prend en charge, l'*unidad minifundio* mais aussi le PROHUERTA et Cambio Rural (le premier est financé par le Ministère du développement social et le second par la SAGPyA) ; la SAGPyA qui est chargée de l'exécution du PSA (*Programa Social Agropecuario*) et du PROINDER. En ce qui concerne les autres programmes (PNEA puis PRODERNEA, PRODERNOA, PROSAP, etc.), nous avons retranscrits dans le Tableau 5 leurs caractéristiques principales. Quant aux programmes de soutien à certaines productions : tabac, ovin, caprin, et donc localisés géographiquement, nous renvoyons à Manzanal (2000) ; DDA et *al.*, (2006) ou Sili (2007) pour connaître leurs caractéristiques en détail. La plupart des programmes dits de développement rural bénéficient de financements provenant d'organisations internationales (BID, FIDA, BM, PNUD), et de la coopération étrangère (Japon, Espagne, Italie, France, UE, etc.) ; ils exigent pour la plupart qu'une contrepartie financière soit assurée par l'État et que les programmes soient exécutés par des gouvernements décentralisés (Chiara et Virgilio, 2005).

La diversité et la multiplicité des programmes donnent au développement rural un aspect fragmenté et nébuleux quant aux différents acteurs parties prenantes et aux objectifs visés. Pour cette raison, nous allons brièvement présenter les trois programmes qui sont selon nous les plus significatifs au regard de la diversité des populations qu'ils ciblent, de leur couverture du territoire national et du nombre de populations qu'ils visent et qu'ils touchent.



**Tableau 5-Récapitulatif des programmes nationaux de développement rural**

Sigle	Entité exécutrice	Origine du financement	Montant du financement (en pesos argentins)	Date de démarrage et finalisation	Echelle d'exécution	Population bénéficiaire	Principaux d'instruments
Cambio Rural (*) (Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y mediana Empresa)	INTA	Gouvernement argentin/ SAGPyA	9 millions en 2007 15 millions par an les 4 premières années, 10 millions ensuite	Depuis 1993	Nationale (La moitié des groupes sont en région pampéenne)	Exploitations petites et moyennes En 1997 : 21 125 producteurs participaient au programme, 1342 en 2007.	Assistance technique et formation
Unidad Minifundio (*) (Unidad de Planes y Proyectos de investigación para pequeños productores minifundistas)	INTA	Gouvernement argentin/SAGPyA	6 millions en 2007 10 à 11 millions dans les années 90	Depuis 1987 Transformé en programme en 2000	Nationale (presque tous les groupes sont en région entra-pampéenne)	Producteurs minifundistes. Potentiellement 130 000 bénéficiaires Touche 21 000 minifundistes à la fin des années 90. 10000 à la fin des années 2000	Assistance technique Expérimentation adaptative
PROFAM(*) (Programa para productores familiares)  Volet : Programmes intégrés et de développement local	INTA  Ibid.	Gouvernement argentin	6 millions en 2007  Ibid.	Depuis 2003	Nationale	Producteurs familiaux de faibles ressources unité de production de petite taille 1342 producteurs dans des groupes 4000 dans 49 coopératives 1000 dans 31 projets de développement rural	Assistance technique Expérimentation adaptative Projets de développement local
PROHUERTA(*) (Promoción para la autoproducción de alimentos)	INTA	Gouvernement argentin/ développement social	24,9 millions en 2007	Depuis 1990	Nationale	Familles urbaines et rurales avec NBI Potentiellement 18,4 millions de personnes. 500 000 jardins familiaux, 7000 jardins scolaires, 8000 jardins	Apports de semences et animaux de basse-cours Formation

						communautaires	
PSA (Programa Social Agropecuario)	SAGPyA	Gouvernement argentin/SAGPyA	11,6 millions en 2007	Depuis 1993	21 provinces. Unités provinciales déconcentrées	59 712 producteurs minifundistes	Assistance technique Assistance financière Formation
PROINDER (Proyecto de desarrollo de Pequeños Productores agropecuarios)	SAGPyA	BM/Gouvernement argentin	150 millions de dollars	1998-2010	A travers le PSA	Producteurs minifundistes, ouvriers agricoles et populations indigènes	Assistance technique Consolidation institutionnelle Subventions pour infrastructures rurales
PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales)	SAGPyA	BIRF/BID/Gouvernement argentin	316 millions de dollar	Depuis 1992	Exécuté à travers de projets élaborés par les Provinces	Provinces ou organismes nationaux liés au développement agropastoral ou rural	Assistance technique et financière pour la diversification de la production, la commercialisation, amélioration des services publics, création d'infrastructures
PRODERNEA (Programa de Desarrollo rural des Nordeste)	SAGPyA et ministères provinciaux	FIDA/Provinces/ gouvernement argentin	16,5 millions de dollars	2001-2007	Provinces du NEA	Petits producteurs	Crédit Assistance technique Formation
PRODERNOA (Programa de desarrollo del Noroeste)	SAGPyA et ministères provinciaux	FIDA/Provinces/ gouvernement argentin	18,5 millions de dollars	2006-2007	Provinces du NOA	Petits producteurs	Subvention, crédit Assistance technique Formation Fond de capitalisation
PRODERPA (Programa de desarrollo rural de la Patagonia)	SAGPyA et ministères provinciaux	FIDA/Provinces/ gouvernement argentin	29 millions de dollars	2007-2012	Provinces de Patagonie	Population rurale pauvre de plus de 14 ans	Renforcement des organisations et développement des commerces ruraux. Fond de capitalisation productif et environnemental Assistance technique Formation

Source : d'après Manzanal (2000), DDA *et al.*, (2006), Sili (2007), Albaladejo (2009) et enquêtes personnelles

\* Depuis 2003, l'INTA a regroupé tous les programmes qu'il exécute au sein d'un même programme PROFEDER (*Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Sustentable*).

## a. Cambio Rural et Prohuerta

Cambio Rural et Prohuerta sont deux programmes nationaux exécutés par l'INTA. Leur apparition coïncide avec une transformation institutionnelle de l'INTA et un changement d'orientation de ses activités. De fait, durant les années 1990, l'INTA cesse d'être un institut autonome et passe sous la tutelle du Ministère de l'économie. Malgré les velléités de privatisation, l'INTA est l'un des seuls instituts qui aient survécu au phénomène de privatisation systématique du patrimoine national durant la décennie. Désormais dépendant du budget du Ministère de l'économie, il voit ses capacités financières, qui dépendaient jusque-là d'une taxe prélevée sur les produits importés, drastiquement diminuées et son personnel réduit, ce qui est le cas de tous les services de l'Etat. Sans pouvoir fournir d'explication claire à sa survivance comme institut public, les agents de l'INTA évoquent la forte implantation territoriale de cet organisme, l'attachement de la population et des agents à sa figure, tant pour les représentations qui entourent sa fonction et le secteur dont il a la charge que pour celles liées à l'identité de l'institut. En termes d'activité, cette période est souvent qualifiée de « privatisation de l'*extensión* » (Alemany, 2003a) qui fait référence à la tentative avortée de privatisation de l'institut, mais surtout à un recours plus systématique au conseil privé de la part des exploitants agro-pastoraux et à l'intégration d'*extensionistas* dans les coopératives. Au niveau de l'INTA, elle se caractérise par l'orientation des activités d'*extensión* vers des « publics cibles » : petits producteurs minifundistes, moyennes entreprises agro-pastorales, populations rurales et urbaines pauvres.

En 1993, la création de Cambio Rural conjointement au PSA, tous deux financés par la SAGPyA<sup>80</sup>, illustre bien les nouveaux principes des politiques d'intégration sociale et sectorielle qui traitent désormais « la demande » mais ne garantissent plus de droits en différenciant les modes d'intervention en fonction de publics cibles. C'est la différence de public ciblé par ces programmes qui explique qu'ils soient exécutés par des organisations différentes. Cambio Rural (Programme fédéral de reconversion productive pour la petite et moyenne entreprise agricole) est exécuté par l'INTA. Il vise la transformation productive d'exploitations agropastorales, désignées de façon floue et imprécise de « moyennes », en « unité économiques compétitives ». Derrière cette caractérisation se trouvent des producteurs familiaux capitalisés. La majorité des bénéficiaires se trouvent dans la région pampéenne. Le programme vise à appuyer des exploitations en crise et fortement

---

<sup>80</sup>Les évaluations quantitatives des programmes et projets liés directement ou indirectement à la SAGPyA montrent qu'en presque 20 ans, ils ont touché environ 110 000 producteurs minifundistes pour un budget annuel d'environ 70 millions de pesos, et qu'ils ont apporté des services à environ 5000 petits et moyens entrepreneurs agricoles pour un budget de 5 millions de pesos (Schejtman et Barsky, 2008).

endettées, mais capables d'être compétitives dans une économie libérale (Albaladejo, 2002). Beaucoup des producteurs participant au programme sont des éleveurs bovins. Reprenant la méthodologie et l'expérience des groupes CREA, le programme consiste à appuyer techniquement des groupes d'une dizaine de producteurs en finançant les services d'un ingénieur agronome de l'INTA. Financé par la SAGPyA, il devait au départ apporter une assistance financière par l'intermédiaire de crédits ; cette dernière ne s'étant jamais concrétisée.

Le programme Prohuerta créé en 1990 se distingue à plusieurs titres des autres programmes dans la mesure où il n'est pas à proprement parler un programme de « développement rural », et qu'il touche des populations très disparates et hétérogènes. Toutefois, il prend une ampleur particulière au cours du temps. Le nombre de personnes touché, les innovations sociales et les réseaux sociaux et communautaires dont il permet la création, lui confèrent un statut particulier au sein du champ du développement rural. Comme la plupart des programmes créés ces années-là, il devait avoir une durée de vie limitée, mais il est toujours exécuté par l'INTA à travers un financement du Ministère du développement social, et touche environ 3 500 000 personnes. Ce programme, destiné aux populations rurales et urbaines en situation de vulnérabilité sociale, vise l'amélioration du régime alimentaire et l'approvisionnement en produits frais des populations pauvres en favorisant le développement de jardins potagers familiaux, communautaires, scolaires dans tout le pays. Il y a aujourd'hui 630 000 jardins familiaux et 148 000 basses-cours réparties dans 3800 villes et *parajes* de tout le pays, et environ 10 000 institutions participent au programme. Le programme finance les intrants (les semences ou les animaux de basse-cours, les arbres fruitiers) et l'assistance technique apportée par un agent de l'INTA qui accompagne plusieurs familles, au sein des quartiers urbains ou des colonies agricoles. Cet agent est ensuite relayé et suppléé par des « promoteurs volontaires » qui sont formés et chargés de favoriser la diffusion et la continuité du programme auprès des populations bénéficiaires, et grâce auxquels le programme a pu obtenir une telle couverture nationale. Plusieurs autres pays du continent ont adopté les principes du Prohuerta : le Guatemala, la Colombie, le Venezuela, Cuba et Haïti.

Avec l'apparition de l'*Unidad minifundio*, puis du Prohuerta, les agents de l'INTA ont eu le sentiment de se mettre « au service des pauvres » et de voir leur identité et celle de l'institut transformées, voire dénaturées. Le succès du programme (notamment en termes de bénéficiaires) a contribué à une transformation de l'identité de l'institut et des représentations qui l'entourent. Pourtant, le Prohuerta est longtemps apparu comme un programme subalterne au sein de l'INTA et dont l'exécution était confiée en priorité aux femmes et aux jeunes ingénieurs. L'autre particularité du programme, qui transforme les représentations et les pratiques de l'INTA, concerne l'adoption des principes de

l'agroécologie. Les cultures agroécologiques permettent d'une part d'éviter des dépenses coûteuses en intrants pour des populations pauvres et contribuent d'autre part à la sensibilisation à la protection de l'environnement. Les modalités de mise en œuvre et les pratiques développées au sein du Prohuerta peuvent étonner de la part d'un institut qui a été un des principaux instigateurs de l'adoption de technologies hybrides et de l'utilisation des produits phytosanitaires en Argentine. Pourtant, il promeut en parallèle la conservation des semences et les échanges entre groupes de participants, et respecte les variétés et les cultures propres à chaque région. Sa portée nationale et sa mise en œuvre par un institut public possédant la plus vaste couverture territoriale nationale a permis de pénétrer dans des communautés rurales ou des quartiers pauvres qui n'étaient auparavant assistés par aucun programme de l'Etat, entraînant dans la foulée l'arrivée d'autres programmes comme le PSA ou encore des programmes émanant des gouvernements provinciaux. Le développement du programme, à la faveur de l'augmentation de la pauvreté et des crises sociales en Argentine, a conduit à l'extension d'un réseau social dense de bénéficiaires et de participants, favorisé notamment par son appropriation par des « promoteurs volontaires ». Sa portée sociale va alors bien au-delà de la distribution de semences, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

*« Les programmes comme Prohuerta, grâce à l'engagement des gens, ça te permet ensuite d'amener d'autres thématiques dans la communauté que celles strictement liées au programme : la santé, la terre, etc. Pour moi, l'expérience intéressante c'est celle de la Commission des promoteurs. A San Martín, il y a 22 ou 23 quartiers, chaque quartier possède son promoteur volontaire. Et certains d'entre eux ont continué à s'organiser pour voir si les voisins du quartier avaient besoin d'autre chose pour pouvoir assurer la production chez eux. Et en se réunissant, nous avons plus de force pour obtenir des choses. Donc ils ont décidé que dans chaque quartier on élirait quelqu'un et que le promoteur élu par l'ensemble du voisinage devait diffuser les informations sur l'organisation des réunions, et s'il avait la possibilité il devait se former, distribuer les semences. Une fois qu'ils ont été un certain nombre, ils ont commencé à faire des réunions ensemble une fois par mois. Et en 2000, ces promoteurs se sont constitués en commission, qu'il y ait ou qu'il n'y ait plus Prohuerta. L'autre point positif, c'est que tu as vu que les agences de l'INTA ont leur Conseil local avec des représentants, et bien ici ça fait un an qu'ils ont été intégrés au Conseil local de l'agence, ils représentent localement ceux qui participent au Prohuerta ».*

(Technicienne de l'agence d'*extensión* de l'INTA de San Martín en charge du Prohuerta.  
San Martín, mai 2007)

Ainsi, par delà le fait de faciliter l'engagement dans la vie publique et la cohésion sociale en abordant collectivement des problématiques plus globales de la vie de la communauté, les populations participantes trouvent une forme de représentation auprès des organisations qui, comme l'INTA, sont d'habitude plus enclines à représenter les intérêts des organisations professionnelles agricoles. Désormais, aux côtés de ces dernières, comme la puissante SRA ou la FAA, siègent aussi dans certains Conseils locaux des

agences d'*extensión*, des promoteurs représentant les populations rurales et urbaines pauvres, qui jusqu'à présent n'étaient représentées auprès d'aucun organisme d'Etat. Evidemment, l'invitation à siéger dans ces Conseils dépend en premier lieu de l'importance que leur accorde le chef d'agence de l'INTA et de son souhait de voir évoluer les fonctions de l'INTA. Ceci est encore loin d'être généralisé mais contribue à changer les représentations externes et internes de l'INTA en même temps que celles du monde agricole et rural.

Avec des programmes comme Cambio Rural, Prohuerta ou Minifundio, l'INTA est désormais associé à la problématique de la pauvreté rurale. Sa présence dans le champ de l'intervention sociale est souvent contestée par d'autres organisations plus anciennes dans ce secteur qui lui reprochent une position selon eux contradictoire : être à la fois au service de l'agriculture entrepreneuriale et de la petite agriculture, alors que la première participerait à l'exclusion sociale et économique de la seconde. Pour cette raison, la position de l'INTA à la fois dans le champ du développement agricole et dans le champ du développement rural est souvent perçue comme antinomique :

*« Dans l'INTA nous avons un débat permanent pour savoir si on travaille le transfert de technologie ou si on travaille le développement. En réalité, le débat est idéologique d'un côté, et il concerne la formation de l'autre. Nous avons des employés qui ont été formés pendant la révolution verte : l'important c'est la variété que tu produis, son rendement, mais ça implique un modèle de production polluant et dépendant... Le développement, au fond, c'est pouvoir choisir... Et en réalité l'institution ne peut pas être différente de la société à laquelle elle appartient. Ce sont les deux faces d'un même modèle. Les gens te disent: "che, c'est vous qui appuyez la sojisation de l'Argentine...et vous travaillez aussi avec les paysans, les pauvres"... L'INTA c'est les deux choses, mais c'est parce qu'il y a les deux choses dans la société... Ça m'interpelle parce que moi aussi je dis que l'INTA est schizophrène, la société est schizophrène... Ce pays ne se définit pas, en réalité il est là le défi ».*

(Coordinateur national de *extensión y transferencia* de l'INTA. Buenos Aires, juillet 2007)

Cet extrait d'entretien souligne la complexité du rôle de l'INTA qui, en tant qu'organisme public, serait le reflet de la société dans son incapacité à définir une orientation politique et idéologique à son action de développement à destination des espaces ruraux. Il est d'un côté mis en cause par les organisations traditionnelles du développement rural, ONG, etc. et, de l'autre côté, par les organisations de petits producteurs qui l'accusent de servir un modèle de développement agricole productiviste. Pourtant, à l'intérieur de l'INTA existent les deux matrices cognitives et normatives qui donnent aux différentes missions et compétences attribuées à l'INTA un aspect contradictoire. Cette contradiction est l'objet d'un débat mais aussi d'une lutte interne à l'INTA.

## b. Le *Programa Social Agropecuario* : les résurgences du *Movimiento Rural*

Le *Programa Social Agropecuario* représente le programme emblématique d'assistance publique à la catégorie sociale et productive des petits producteurs et des minifundistes. Son autonomie comme programme au sein de la SAGPyA témoigne de la prise de conscience de la part des pouvoirs publics de la spécificité de la situation des petits producteurs. En effet, le programme n'est délibérément pas confié à l'INTA. La longue absence d'intervention de l'Etat auprès de ces catégories sociales et productives que le programme institutionnel du développement agricole a en grande partie ignoré, a nécessité de faire appel aux ressources cognitives et savoir-faire des organisations non gouvernementales et des acteurs collectifs présents notamment dans le Chaco. Ceci a favorisé l'intégration et la légitimation (Berger et Luckmann, 1992) des cadres cognitifs et normatifs construits en marge du programme institutionnel du développement agricole depuis les années 1960. Nous examinons les mécanismes par lesquels s'est opérée la légitimation d'un « univers de sens » autour du développement rural à travers un instrument d'action publique. En dépit d'une visibilité et d'un intérêt nouveau pour les « régions arrières » que ce programme représente, les faibles capacités d'action qui lui sont octroyées au regard de l'ampleur des besoins démontrent rapidement sa portée limitée. Il possède pourtant une couverture nationale et provinciale que n'ont pas les autres organisations qui possèdent le même champ d'intervention, les ONG (dont il reprend en partie les principes d'intervention), les provinces et les municipalités. Malgré des résultats mitigés en termes quantitatifs, le PSA a joué un rôle essentiel dans la structuration des objets et des cibles du développement rural et dans la construction d'une identité propre aux acteurs et aux techniciens<sup>81</sup> qui agissent dans ce champ. Il a notamment été à l'origine de nombreux apprentissages individuels et collectifs du développement rural.

Le PSA voit le jour avec Cambio Rural en 1993 à la demande du Secrétaire de l'agriculture. L'INTA n'est pas jugé en mesure d'assumer les petits producteurs

---

<sup>81</sup> L'emploi du mot « technicien » est ici la traduction littérale du terme « *tecnico* » par lequel sont souvent désignés à l'intérieur des organisations de développement rural, les agents de développement, qui sont le plus souvent ingénieurs agronomes ou vétérinaires. Le terme *extensionista* n'étant plus trop utilisé, même pour désigner les fonctionnaires de l'INTA. Aussi, le terme *tecnico* renvoie à la dimension technique toujours associée à l'agent travaillant dans le *campo*\*, et revêt une dimension dépolitisée par rapport à la figure de l'*extensionista*. Les petits producteurs désignent parfois indifféremment les agents qui les assistent par le terme générique d'« *ingeniero/a* » qui révèle les représentations de la hiérarchie sociale : celui qui les assiste est forcément quelqu'un diplômé qui « sait », mais cela révèle aussi l'uniformité des compétences qui assistent le *campo*\*. Pour désigner les agents qui travaillent sur le terrain nous utiliserons indifféremment le terme de technicien ou agent de développement, qui correspond à sa version francisée.

minifundistes à hauteur des ambitions que le Secrétaire projette sur son nouveau programme :

*« C'est le Secrétaire de l'agriculture de Menem, Felipe Sola, c'est certainement le seul politique de ce pays qui avait une idée de quoi faire au niveau agricole, il vient du monde agricole, il avait été député, il a créé deux programmes : le Cambio Rural, qui est dans l'INTA et le PSA. Et il n'a pas confié le PSA à l'INTA qui n'était pas en condition de voir et d'assumer les petits producteurs. Et l'INTA ne l'a jamais pardonné au PSA ».*

(Ancienne coordinatrice du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

Le PSA possède en effet un fonctionnement autonome au sein de la SAGPyA. Tout en étant un programme fédéral, le PSA présente un fonctionnement décentralisé au niveau de chaque province (à l'exception des provinces de Santa Cruz et de Tierra del fuego qui ne possèdent pas une population cible assez significative) où une équipe de coordination est chargée de sa mise en œuvre. Son approche du développement est avant tout globale et vise le développement intégral des familles agro-pastorales par l'amélioration de leurs conditions de vie, l'amélioration de leurs revenus, en favorisant leur participation à la prise de décision politique et sectorielle. Le financement du PSA provient à la fois de la SAGPyA et d'un crédit accordé à l'Etat national par la Banque Mondiale. Celle-ci finance par ailleurs depuis 1998 un autre instrument d'intervention mis en œuvre à travers le PSA en contrepartie d'une contribution financière de l'Etat national : le PROINDER (qui, jusqu'en 2005, a représenté un apport de 100 millions de dollars, dont 70 % apportées par la BM). Aussi, pour reprendre la rhétorique propre aux organisations internationales, l'intervention du PSA concerne l'« Appui aux Initiatives Rurales », et le PROINDER le « Renforcement Institutionnel » et l'amélioration des « Infrastructures Rurales ». Le budget national du PSA, voté tous les ans au Parlement Fédéral, oscille selon les années et le taux de change du peso, entre 4 et 9,5 millions de pesos.

Au titre de ces trois axes d'intervention le PSA finance ou assiste des projets de développement présentés par des groupes de producteurs constitués d'au moins six familles (Photo 22). Le PSA apporte tout d'abord une assistance technique effectuée par un technicien qui accompagne le groupe dans l'élaboration et l'exécution d'un projet. Il apporte ensuite une assistance financière : les groupes reçoivent un financement sous forme de crédit (outil souhaité par la coordination nationale du programme afin que les petits producteurs, qui n'ont jamais eu accès aux crédits bancaires, sortent d'une situation d'assistance dans laquelle les maintiennent les élus locaux) ou de subventions (outil réclamé par la BM dans le cadre du PROINDER). Les projets qui bénéficient de l'assistance technique et/ou d'une aide financière concernent soit le renforcement de l'autoconsommation, soit la réalisation de projets liés à l'amélioration et au renforcement de la production destinée au marché, soit enfin, des projets d'amélioration des

infrastructures collectives de transport, de stockage, de production. Par ailleurs, les producteurs bénéficient d'une formation, destinée à l'amélioration de leurs capacités de production, d'organisation ou de commercialisation. Enfin, ils bénéficient d'un appui technique ou d'informations quant à la commercialisation et à la valorisation de la production en vue de sa mise en marché.

Dans son fonctionnement, ses principes et sa gouvernance, le PSA incarne un subtil mélange entre les préconisations internationales d'une part, et les savoir-faire ou l'expérience des ONG et des membres du *Movimiento Rural* d'autre part. En effet, le premier coordinateur national du PSA qui a imaginé le programme a appartenu au mouvement CREA avant d'être président de FUNDAPAZ, fonction qu'il exerçait lorsqu'il fut convoqué par le Secrétaire de l'agriculture pour mettre au point ce programme avec l'assistance méthodologique de l'IICA, une organisation multilatérale régionale d'appui au développement. Il met en œuvre les connaissances et l'expérience qu'il a acquises au contact des groupes CREA, notamment la méthodologie de travail en groupe. Il donne également une priorité au développement des capacités de participation et d'action collective des petits producteurs qu'il promeut au sein du PSA :

*« Le programme a reproduit la méthodologie de travail que j'avais apprise avec les groupes CREA, l'idée était la même. Aussi, dans la partie formation, il y avait la formation de type organisationnelle, c'est-à-dire enseigner aux producteurs comment fonctionner en groupe, toute la technique du travail de groupe, comment s'organiser en petite association corporatiste du lieu, connaître les règles du coopérativisme et leur donner l'opportunité d'entreprendre la pratique de direction, comme être dirigeant d'une organisation, monter une exposition, préparer un sommaire de réunion, un bulletin d'information, mener une réunion, faire une demande aux autorités locales... Quelques-uns le faisaient intuitivement sans connaître la méthodologie, mais ce sont des choses qu'il faut apprendre non ? »*

(Coordinateur national du PSA de 1993 à 2006. Buenos Aires, mai 2007)

Dans cet extrait d'entretien, la dimension professionnelle de l'activité agricole domine la vision de l'action à entreprendre auprès des populations cibles par son premier coordinateur. Mais, en réalité, l'urgence des situations de pauvreté et la formation technique des ingénieurs agronomes et des vétérinaires qui forment l'essentiel du corps professionnel du programme ont conduit, tout au moins dans un premier temps, à une focalisation sur les aspects productifs et techniques des problèmes, qui sont également visés par les discours normatifs internationaux sur l'aide aux populations rurales pauvres. Bien que l'expérience du MR, d'INCUIPO, de FUNDAPAZ et des EFA ait mis l'accent sur les problèmes structurels, d'infrastructures de communication, d'approvisionnement en eau et en électricité, de services (éducation, santé), d'isolement comme principales causes du mal développement des espaces ruraux, les programmes qui répondent aux priorités pointées par les organisations internationales visent davantage l'accès au crédit, l'insertion

au marché et l'accès à la technologie comme condition d'amélioration de la production et de la productivité. En ce sens, les principaux instruments d'intervention du PSA ne correspondent pas aux nécessités premières des populations-cibles, que les ingénieurs agronomes constatent sur le terrain, mais qu'ils n'ont pas les capacités de résoudre. Par conséquent, si l'on retrouve dans le PSA une partie des recettes et des méthodes utilisées par le MR et les ONG, ses instruments restent aussi subordonnés aux exigences et recommandations des organisations internationales. Celles-ci font référence à la participation, à la décentralisation, à l'organisation des populations, au respect de l'environnement et à la durabilité des pratiques (il ne faut pas oublier que les principes du développement durable commencent à être intégrés aux politiques depuis le sommet de la terre de Rio en 1992). Quant à la gouvernance provinciale du PSA, elle répond à la fois à des guides internationaux qui préconisent l'articulation de l'action avec les gouvernements décentralisés, mais aussi à l'expérience de son coordinateur. Le PSA est en effet gouverné par des Unités Provinciales (UP), instances décisionnelles et de coordination du programme dans chaque province, qui visent plusieurs objectifs : favoriser l'articulation inter-organisationnelle, favoriser la participation des petits producteurs au fonctionnement du programme et à la prise de décision, et enfin, apporter une reconnaissance publique au secteur du développement rural, en intégrant à la gouvernance du programme des organisations publiques et privées, du secteur agricole et de la promotion humaine et sociale. Les UP décident des orientations de l'action dans chaque province et délibèrent sur les projets qui sont financés et accompagnés par le programme.

*« L'autre chose que nous avons aussi expérimentée, c'est qu'il n'était pas bon que le programme soit porté seulement par des personnes du gouvernement, qu'il soit national ou provincial. Ce n'était pas bon, parce que je venais d'une ONG et nous savions que beaucoup de choses sont portées en avant par la société civile et non pas par les gouvernements... Et donc dans chaque équipe provinciale, on a intégré des gens de l'aire officielle et d'autres de l'aire privée. Chaque unité est représentée par six personnes : le coordinateur provincial, que nous avons choisi localement qui ne venait pas de Buenos Aires, un représentant du gouvernement provincial qui vient de l'aire agro-pastorale, souvent du Ministère de l'agriculture, quelqu'un de l'INTA[...] parce que nous voulions que l'INTA prenne ses responsabilités : il fallait imaginer et créer de la technologie pas seulement pour le niveau entrepreneurial mais qu'il en imagine aussi pour les petits producteurs, et donc le moyen pour les y engager c'était de les inclure dans le programme, et qu'ils voient la technologie nécessaire depuis l'intérieur du programme. Et du côté privé, il y avait une personne qui venait des ONG présentes dans la province et en lien avec l'activité agro-pastorale et les deux dernières se sont des producteurs [...]. Nous voulions que dans le futur, le programme soit dirigé par des petits producteurs, par un groupe qu'auraient formé tous les producteurs. L'objectif c'était qu'ils soient à la fois bénéficiaires et responsables de la trajectoire du programme qu'ils allaient diriger eux-mêmes ».*

(Coordinateur national du PSA de 1993 à 2006. Buenos Aires, mai 2007)

La gouvernance du PSA répond à une stratégie de ses dirigeants qui vise à renforcer son action en l'installant dans le paysage institutionnel provincial et en y associant des organisations du champ du développement agricole afin que le développement rural soit reconnu comme un secteur d'action publique à part entière à l'échelle provinciale. En outre, en associant les pouvoirs publics provinciaux, les dirigeants du programme cherchent à débloquent les freins institutionnels que peuvent représenter les élus qui profitent des situations de dépendance des populations précaires et marginales pour asseoir leurs pratiques clientélistes et pour qui le programme peut apparaître comme une forme de concurrence politique. Par ailleurs, ils associent à la gouvernance du programme les ONG et les organisations de la société civile qui ont la plus grande expérience dans ce domaine et d'où sont issus le coordinateur national et de nombreux coordinateurs provinciaux.

La vision politique sous-jacente au PSA, qui rappelle les objectifs du *Movimiento Rural* en son temps, apparaît dans le discours du premier coordinateur du programme qui souhaite voir les petits producteurs s'émanciper et former des organisations professionnelles représentatives de leur secteur. Mais l'illusion de voir les petits producteurs devenir les dirigeants du programme, un peu comme le MR avait formé des dirigeants agricoles dans les années 1970, repose sur une mauvaise appréciation des capacités d'action des producteurs et des programmes de développement rural. Les petits producteurs n'ont en effet pas encore les capacités de formuler, de porter des revendications et d'entamer un dialogue d'égal à égal avec des acteurs (élus locaux et provinciaux, représentants des organisations professionnelles agricoles) qui occupent une position dominante dans la hiérarchie sociale et institutionnelle. Par ailleurs, l'apparition de programmes spécifiques au développement rural et à destination des populations rurales pauvres a paradoxalement légitimé ces années-là le fait que les gouvernements provinciaux renvoient la responsabilité des problématiques structurelles touchant à la pauvreté rurale à ces programmes. Parallèlement, ils entretiennent des relations clientélistes et d'assistance avec ces populations.

A travers le PSA, ce sont les compétences, comprises au sens de « *ressources orientées pour l'action* » (Allaire, 2006), issues de l'expérience agricole du MR et de l'expérience sociale des ONG, qui sont mobilisées et reconnaissables en particulier dans la méthodologie du travail de groupe, l'aspect éducatif et l'apprentissage de la gestion du crédit dont sont habituellement exclues les populations vulnérables. Ces compétences résident dans des pratiques, des méthodes et des idées sur ce qu'il convient de faire.

### 1.2.3. *La dimension sociale de l'activité des petits producteurs au cœur de l'action publique de développement rural*

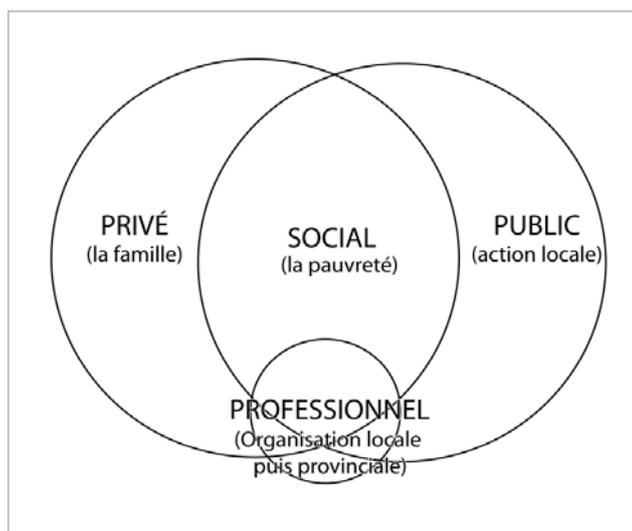
Les différents programmes, que critiquent en premier lieu ceux qui sont chargés de les exécuter en tant qu'ils n'offrent pas les moyens d'agir sur les causes structurelles de la pauvreté, portent en substance la politique publique des années 1990. Les observateurs argentins (Manzanal, 2000) pointent le caractère contradictoire entre une politique macroéconomique qui « fabrique » de la pauvreté et une stratégie de développement rural qui est parallèlement mise en place pour tenter de la réduire. Ils fustigent également la dimension d'assistantat attachée à ces programmes et leur incapacité à compenser le coût social et économique de la suppression des organismes publics de régulation des prix ainsi que des dispositifs de protection sociale. Or, si nous rejoignons cette analyse, on ne peut que constater que la pauvreté rurale et la fragmentation sociale, si elles s'amplifient dans les années 1990 et sont érigées en problème public à ce moment-là, sont pourtant bien antérieures à cette période. De plus, c'est bien dans les années 1990 que ce domaine d'action jusque-là peu considéré par les politiques publiques nationales trouve un point d'inflexion. Les programmes permettent en effet de réintroduire et de réarticuler l'action de l'Etat à une action sociale à destination des populations rurales marginalisées. Ce sont en effet de nouveaux instruments d'intervention publique à l'origine de nouveaux dispositifs institutionnels qui apparaissent. Ils intègrent et légitiment par ailleurs des connaissances et un « univers de sens » issus de l'expérience sociale du *Movimiento Rural* au nord de Santa Fe qu'incarnent entre autres les ONG et les EFA, et qu'a également incarné le paradigme éducatif de l'INTA. Les pratiques et les connaissances de ces organisations sont ainsi transmises à des techniciens et portées par des organisations publiques. Elles sont donc « institutionnalisées ». Les pratiques et les acteurs associés au développement rural quittent alors une position confinée à la « promotion humaine », sans pour autant cesser d'appartenir à une « région arrière ».

En effet, même si les petits producteurs sont désormais l'objet d'une action publique de développement rural, les formes de légitimation qui les réinsèrent dans le territoire et à la société relèvent principalement d'une dimension sociale. C'est donc à travers elle que se construit l'identité des groupes bénéficiaires des programmes et c'est pourquoi ils restent selon nous confinés dans une position « arrière » au sein de l'action publique comme dans le territoire. En effet, en reprenant les trois sphères de l'action d'Arendt, nous voyons que les médiations territoriales des groupes visés par la politique publique de développement rural se différencient de l'action publique de développement agricole centrée sur l'aspect professionnel et productif. Elles convergent avec l'action de promotion humaine qui était

destinée aux populations rurales exclues du pacte moderne dans les années 1960 et 1970 (Figure 4).

La relation qui s'établit entre l'Etat et les petits producteurs relève d'une médiation sociale dans la mesure où les trois sphères de l'activité se fondent dans le domaine du social. De fait, les processus de décodage et de recodage politiques (Muller, 1990) du problème de la pauvreté rurale et de la façon d'agir dessus sont en partie effectués à une échelle internationale par les organisations internationales et les bailleurs de fonds internationaux, puis au niveau national. Ils mettent en avant la dimension sociale du problème. Les cibles, les objets et les instruments de l'action répondent par conséquent à une interprétation de la pauvreté qui implique d'agir conjointement sur les sphères privée, publique et professionnelle. Les programmes de développement rural ciblent des domaines d'intervention qui relèvent chez d'autres catégories sociales de la sphère privée et qui dans ce cas deviennent des problèmes d'ordre social et donc public : l'alimentation familiale, qui est le domaine de Prohuerta et du volet autoconsommation du PSA, mais aussi la santé et le logement. Ils portent aussi sur l'activité productive, en l'occurrence l'activité agricole, que nous considérons comme la sphère professionnelle : la commercialisation, la production, l'innovation technique, l'assistance technique et financière de manière à réintégrer professionnellement et socialement les producteurs et les populations rurales. Leur réintégration au marché marque la fin de l'intervention de l'Etat.

**Figure 4-** Agencement des sphères du privé, du public, du professionnel dans la médiation territoriale des cibles du développement rural



**Source :** Elaboration propre, d'après Albaladejo, 2009

Au niveau de la sphère professionnelle, le contenu et les instruments des programmes ne visent pas la « professionnalisation » ou la « sectorisation » des petits producteurs, même si c'est ce qu'ambitionnent les dirigeants du PSA ou des ONG. De fait, rien n'est prévu pour ajuster les normes fiscales, sanitaires ou commerciales aux réalités des petits producteurs, ce qui les légitimerait en tant que profession à part entière. Au contraire, et même si l'appui à la commercialisation et à l'intégration au marché sont des objectifs du PSA, aucun dispositif de type normatif ou légal n'est prévu au niveau national pour assouplir les normes sanitaires qui leur permettraient d'intégrer le marché formel, condition pour accéder notamment à un régime de protection sociale, dont ils sont dépourvus. Au niveau des normes sanitaires, la SENASA est l'organisme national chargé de leur réglementation, de leur application et de leur contrôle. Cependant, dans le cas des productions alimentaires, les producteurs sont souvent confrontés à des législations provinciales et nationales très souvent adaptées aux conditions requises par les pays importateurs. Pour ces raisons, les petits producteurs restent exclus des marchés formels et commercialisent leurs marchandises essentiellement grâce à la vente directe et en particulier au porte-à-porte. Nous avons précisé que pour les productions industrielles comme le coton, les petits producteurs restent dépendant des *acopiadores* et de prix peu rémunérateurs depuis les années 1980. Dans ce cas, le PSA les incite notamment à réaliser des économies d'échelle en se regroupant pour la vente de la production ou l'achat d'intrants.

Le paradoxe entre l'absence de dispositifs de professionnalisation et de sectorisation des petits producteurs et la volonté affichée de les intégrer au marché démontre qu'ils ne sont pas l'objet d'une reconnaissance publique au titre de leur activité de production, mais bien du problème social qu'ils représentent. Par conséquent, les stratégies d'insertion au marché diffèrent d'une province à l'autre, puisque celles-ci sont compétentes pour édicter des normes bromatologiques. Le PSA cherche en général à faire accéder les petits producteurs à un marché local ou provincial en adaptant les normes sanitaires et fiscales aux spécificités des petits producteurs :

*« Le PSA de Santa Fe a toujours été en pointe sur la question de la bromatologie, parce que les régimes bromatologiques sont provinciaux. Comme Santa Fe est une province qui exporte, les normes bromatologiques exigées sont très strictes, on doit vivre avec les normes du marché européen. Donc, la législation ne nous permettait pas certaines choses. Et avec l'aide du Secrétaire de la production de la province, on a réussi à faire en sorte que le secteur de bromatologie travaille avec nous. On a eu de la chance qu'il soit conscient du problème, parce que ceux qui lui ont succédé ensuite ne le voyaient pas. On a réussi à ce que faire 15-20 litres de fromage par jour ne demande pas la même norme que pour celui qui en fait 1000 ! Ici la norme il y en a qu'une et c'est pareil pour les confitures. Tout ça, on a réussi à le faire valoir pour toute la province, pas comme une loi, mais comme une résolution ministérielle, mais c'est déjà ça. Et quand le PSA des autres provinces a vu ce qui se passait à Santa Fe, on*

*leur a envoyé tout le travail réalisé et ils se le sont approprié beaucoup plus fortement encore. Donc pour les petits il y a une chose plus adaptée désormais. Ils peuvent vendre sur les ferias\* mais pas dans les commerces. Mais généralement ce qui nous intéresse c'est le marché local, la personne qui peut exporter, elle produit déjà plus et elle est à un autre échelon, et donc il peut remplir d'autres conditions. En général on s'est beaucoup battus avec les petits producteurs sur la question du marché local... On a toujours voulu faciliter l'ouverture au marché local, les petits marchés, mais la question fiscale qui leur permet de vendre à des commerces, ça on ne l'a pas obtenue... parce que c'est au niveau national... ».*

(Ancienne coordinatrice du PSA Santa Fe. Reconquista, février 2007)

*« L'autre question que l'on approfondit depuis plusieurs années avec le PSA et d'autres c'est la commercialisation. Les cadres légaux, la question fiscale et nous allons voir comment l'Etat va collaborer. Parce c'est un acteur très important, qui peut renforcer ou bloquer énormément. Si un petit producteur n'est pas inscrit au registre fiscal, l'organisme officiel de ce même Etat ne peut rien lui acheter ou si l'Etat n'a pas mis en place de cadre légal qui l'inclut dans une catégorie dans laquelle il puisse payer les impôts demandés... Après tu ne peux pas vendre parce que tu ne peux pas faire de facture. La question fiscale n'est pas encore résolue. Ensuite, il y a la question des cotisations sociales : ces personnes doivent pouvoir faire un certain type d'apport pour la santé, les retraites, le travail. Aujourd'hui, l'Etat n'a pas de cadre légal qui leur permette d'être couverts pour ces questions [...]. Je suis convaincu que la législation qui encadre les grandes entreprises ne doit pas être la même que pour les produits artisanaux... quand on parle de marché, de filière courte, de transformation artisanale, il faut discuter cette législation. »*

(Représentant d'INCUIPO. Reconquista, avril 2007)

Comme le montrent les extraits d'entretiens précédents, le PSA comme les ONG de développement rural travaillent à élaborer des normes permettant l'inclusion au marché mais aussi l'inclusion sociale des catégories de producteurs dont ils ont la charge grâce à une reconnaissance de leurs spécificités. Le système des *ferias francas\**, qui n'existait pas avant le PSA et qui s'est développé dans presque toutes les provinces, permet aux petits producteurs de commercialiser en vente directe sur des marchés locaux sans l'obligation de répondre à des normes sanitaires particulières et en étant exonérés de charges fiscales sur les revenus qu'ils tirent de leurs ventes. C'est dans la province de Misiones que les *ferias* sont le plus développées et où la question de la vente directe est la plus approfondie. L'intégration sectorielle et l'intégration sociale sont donc étroitement mêlées, pourtant, la reconnaissance professionnelle des petits producteurs est encore discrète et se fait essentiellement au niveau provincial à travers l'adaptation des normes sanitaires et l'ouverture d'espaces de commercialisation qui prennent en compte leurs spécificités. Pour cette raison la sphère professionnelle reste réduite dans la Figure 4.

La sphère publique, comprise comme l'engagement de ces populations dans la vie politique, est finalement faible. Les dirigeants du PSA pensent mettre à profit la méthodologie du travail de groupe pour développer les capacités d'action politique des

petits producteurs étouffés avec la dictature et affaiblis par les situations de pauvreté et le faible niveau d'éducation. Mais peu de groupes prennent une envergure politique et parviennent à représenter des intérêts professionnels. La méthodologie du travail de groupe n'a que peu de portée au-delà de la sphère locale. Leur atomisation et leur dispersion en font davantage des groupes sociaux du lieu que l'incarnation d'une représentation professionnelle. L'implication dans la sphère publique tient alors à la participation des petits producteurs à la gouvernance d'un programme comme le PSA et est largement circonscrite au niveau local et circonstanciel. La frontière qui sépare la sphère du professionnel de la sphère publique est finalement très mince, puisqu'elles relèvent souvent de mêmes types d'action ou de revendication. Le quotidien des populations rurales pauvres est fait d'intermédiations sociales et politiques ancrées dans un espace local et leur représentation publique ou professionnelle ne va guère au-delà d'une échelle provinciale.

La dimension sociale qui domine la relation entre les petits producteurs et l'Etat multiplie et diversifie les domaines d'intervention au titre du développement rural auprès de cette population. Le développement rural embrasse en effet un vaste spectre de domaines d'intervention, qui va de l'activité agricole qui cristallise une partie de l'intervention, sans pour autant s'y réduire (et que ciblent en particulier le PSA, Minifundio ou Cambio Rural), aux questions de santé, d'éducation, de formation, d'alimentation. La satisfaction des besoins liés à la reproduction sociale des familles de petits producteurs fait l'objet d'une intervention publique qui ne provient pas seulement des programmes nationaux, mais aussi des différentes organisations publiques à différentes échelles (municipale, provinciale et nationale) :

*« On doit pouvoir travailler sur notre production, il faut éviter autant d'embêtements, et que quand [le technicien] vient, ce soit pour quelque chose de fructueux, parce que les techniciens portent [les producteurs] à tant de réunions, ils les sortent de leur fonction première qui est de produire [...]. Le technicien ne doit pas provoquer trop de réunions, parce que je vais dépenser de l'argent, et il faut que ces réunions concernent seulement des choses bien déterminées, que ce soit pour la formation, la discussion de projets, mais que ce soit des choses coordonnées. Parce que ça se passait comme ça : le lundi il y a avait une réunion de l'INTA, le mardi de Prohuerta, le mercredi du PSA, après il y avait quelqu'un du Ministère du développement social qui venait faire une réunion, puis du Ministère de la santé, et tu allais de réunion en réunion, tu recevais rien, juste des intrants pour justifier les dépenses de la Banque Mondiale, de la BID, qui ne sont pas non plus des choses positives puisqu'il faut ensuite payer la dette extérieure ».*

(Bénéficiaire de Prohuerta. Buenos Aires, novembre 2008)

L'extrait d'entretien précédent, réalisé non pas auprès d'une agricultrice du Chaco mais d'une habitante du cordon périphérique de Buenos Aires, révèle l'aspect fragmenté et parcellaire de l'action qui est consacrée aux petits producteurs et aux populations bénéficiaires du Prohuerta en raison de la dispersion des problématiques sociales,

éducatives et productives associées. Il met également en exergue la façon dont la dimension sociale du développement rural prend le pas sur l'aspect professionnel et sectoriel. Ceci s'explique en particulier par l'absence de représentation professionnelle des petits producteurs ou la faiblesse de leur représentation faisant qu'ils ne participent pas au débat sur la politique publique. La faiblesse des sphères publiques et professionnelles dans ces médiations s'illustre, par exemple, par le fait que ce n'est pas tant auprès des populations destinataires que les techniciens, les organisations et les gouvernements doivent rendre compte de la faiblesse des résultats des politiques et programmes de développement, qu'auprès des bailleurs de fonds et financeurs internationaux.

Au moment de la mise en œuvre des programmes de développement rural, l'aspect social de l'intervention publique ainsi que la diversité des organisations qui possèdent une légitimité à intégrer le champ du développement rural produisent plusieurs tensions que nous allons maintenant étudier. Ceci produit tout d'abord un décalage entre les cibles et les objets visés par les programmes de développement rural et le fait qu'ils soient mis en œuvre et confiés à des techniciens majoritairement ingénieurs agronomes et vétérinaires, formés pour accompagner l'agriculture entrepreneuriale et le paradigme productiviste. Ensuite, il existe une deuxième tension entre l'intégration des acteurs et des idées issus de l'action de promotion humaine des années 1960 et le fait que le développement rural soit en partie intégré au champ du développement agricole dans la mesure où sa politique est appliquée par des ingénieurs agronomes et des vétérinaires formés pour le paradigme agricole productiviste et pris en charge par des organismes publics agricoles comme la SAGPyA ou l'INTA. Le référentiel de politique publique du développement agricole est un référentiel avant tout technique et centré sur la compétitivité, profondément décalé donc avec les cibles et les objets du développement rural. Par conséquent, ces deux champs ne se confondent pas. L'apparition du champ du développement rural n'est en rien une continuité ou une variante du programme institutionnel ni une simple réorientation de ses cibles. Au contraire, la dichotomie entre les deux paradigmes s'accroît progressivement, au fur et à mesure que le développement rural va se construire une identité reposant sur des valeurs et des pratiques qui lui sont propres, et dont traitera la troisième partie.

## **2. La mise en œuvre : une politique publique atomisée**

Le champ du développement rural, circonscrit par des problèmes essentiellement sociaux, émerge avec l'apparition d'une politique publique de développement rural. Il ne se limite pas à la seule intervention de l'Etat. Il est intégré par une diversité d'acteurs qui présentent des compétences pour intervenir sur les problématiques qui lui sont désormais associées, mais qui sont porteurs de différentes matrices cognitives et normatives, intérêts, etc. C'est donc à travers la confrontation de différents registres d'action propres à différents acteurs que nous étudions la mise en œuvre du développement rural. De fait, une politique publique ne se résume pas à sa formulation : « *Le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son exécution que par la décision* » (Thoenig, 1998, p. 45). L'exécution des politiques publiques constitue une scène plus ou moins autonome où se mobilisent des rationalités politiques et se formulent des choix secondaires qui peuvent influencer les acteurs qui participent à leur formulation. Au cours de la mise en œuvre d'une politique publique, le processus politique se poursuit ; elle est modifiée, discutée, transformée par les acteurs qui en ont la charge. Ce que nous observons, ce sont les différentes ressources mobilisées par différentes organisations, les idées qu'elles portent et leurs capacités à les concrétiser en programme d'action, ainsi que les divergences et les contradictions entre elles. Nous associons des régimes de gouvernabilité aux différents programmes, démontrant ainsi que les visées politiques et les registres de justification de l'intervention de développement rural sont hétérogènes et expliquent l'aspect atomisé et fragmenté du champ du développement rural. Pour terminer, nous faisons une place particulière aux agents de développement comme des acteurs au carrefour de différentes stratégies et ressources.

### **2.1. Un champ de compétences et une action publique fragmentée**

Nous examinons dans un premier temps les capacités et les compétences distribuées entre les différentes organisations qui intègrent le champ du développement rural au niveau des arènes locales du développement. Les relations et les types de ressources utilisés pour l'action dans ces arènes sont étroitement liés au contexte politique social et économique des deux régions que nous avons étudiées : San Martín dans la province du Chaco et Reconquista au nord de celle de Santa Fe. De fait, nous ne prétendons pas généraliser les processus décrits à ce qui peut être observé au niveau national. A travers l'éclairage des relations que les différentes organisations et institutions entretiennent, nous mettons en

lumière l'hétérogénéité des positions dans le champ et la diversité des matrices cognitives et normatives qui le traverse ainsi que l'éventail des ressources dans lesquelles piochent les différents acteurs et organisations qui interviennent.

Nous mettons en œuvre une analyse en termes de **compétences**. Celles-ci sont nécessaires, notamment en termes de savoir et d'expertise, pour participer à l'action publique. Pour ce faire, il nous faut d'abord éclairer la notion de capacité qui désigne un ensemble de savoir-faire et de pratiques associés à un type d'action. Leur maîtrise est le produit d'une expérience sociale et des apprentissages réalisés par les organisations et les individus. Les capacités constituent donc des ressources pour l'action. Lorsque ces capacités ou ces ressources sont orientées vers un objectif et mobilisées dans l'action nous pouvons alors parler de compétences. La notion de compétence renvoie ici à un support organisationnel et des dispositifs de régulation inhérents à un objectif (Allaire, 2006). Nous présentons successivement les principales ressources mobilisées par les différentes organisations identifiées dans les arènes locales étudiées et qui légitiment leur intervention dans ce champ, en insistant pour chacune sur le type d'organisation qui en a le contrôle.

### *2.1.1. Champ et arènes du développement rural*

Le champ du développement rural se caractérise par une action polymorphe dans laquelle se distinguent les programmes de l'Etat que nous avons déjà présentés et mis en œuvre par des organisations différentes que sont le PSA ou l'INTA ; les ONG, qui représentent la promotion humaine et sociale et héritière de pratiques que l'on retrouve en partie dans le PSA ; les gouvernements provinciaux et municipaux ; ainsi que des organisations de petits producteurs, peu nombreuses et mal organisées, mais néanmoins présentes et dont le développement et le renforcement est un enjeu.

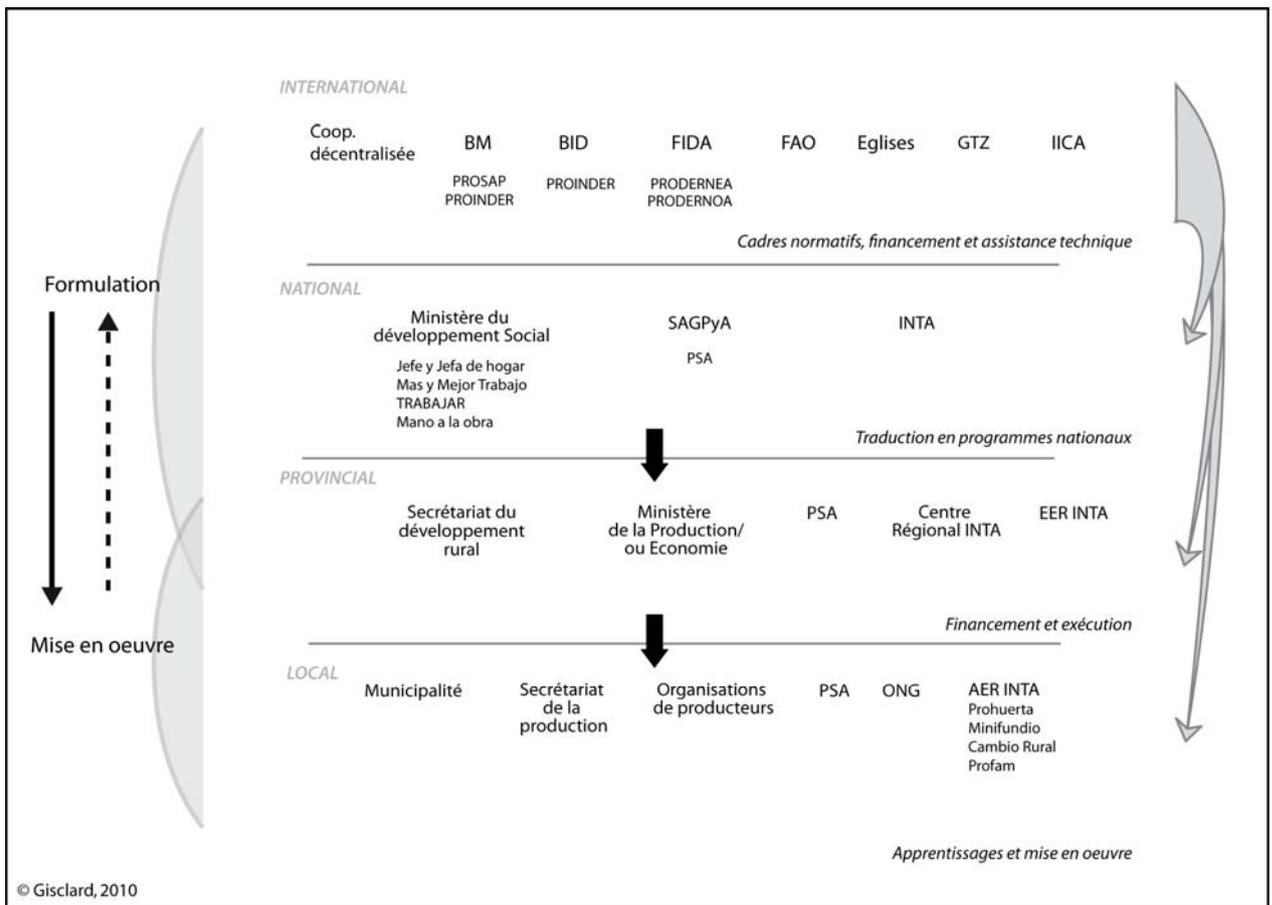
Olivier de Sardan utilise la notion de « configuration développementaliste » pour décrire un agencement d'acteurs issus d'horizons institutionnels différents et représentants des intérêts divers au sein d'arènes locales de développement rural. Il la décrit comme « *un ensemble complexe d'institutions, de flux, et d'acteurs pour qui le développement constitue une ressource, un métier, un marché ou une stratégie* » (2001, p. 730). Il préfère cette notion qu'il estime plus neutre et souple, à celle de « champ » (pourtant proche, empruntée à Bourdieu) qui suppose un véritable « *système de rapports de force et de positions statutaires* ». Chez Bourdieu et Wacquant (1992, p.72), le **champ** renvoie à : « *une configuration de relations objectives entre des positions. Ces positions sont définies*

*objectivement dans leur existence et dans leur détermination qu'elles imposent à leurs occupants, agents ou institutions, par leur situation actuelle et potentielle dans la structure de la distribution des différentes espèces de pouvoir (ou de capital) dont la possession commande l'accès au profit spécifique qui sont en jeu dans le champ, et du même coup par leurs relations objectives aux autres positions (domination, subordination, homologie, etc.). On peut comparer le champ à un jeu. Avec des enjeux, des règles, des régularités qui ne sont pas explicitées. Champ de force potentiel, le champ est aussi un champ de lutte pour la conservation ou la transformation de la configuration de ces forces. Le champ en tant que structures de relations objectives entre de positions de force sous-tend et oriente les stratégies par lesquelles les occupants de ces positions cherchent, individuellement ou collectivement à sauvegarder ou améliorer leur position. Les stratégies des agents dépendent de leur position dans le champ, c'est-à-dire du capital spécifique et de la perception qu'ils ont du champ [...]. »*

Nous reprenons la notion de champ pour faire référence à un champ de compétences. Celles-ci sont associées à des types de ressources que se partagent ou se disputent les organisations qui intègrent le champ et dont la distribution permet d'observer les positions occupées par ces organisations et les tensions qui en résultent. Pour Bierschenk et Olivier de Sardan, la notion de champ implique une approche très « macro ». Selon eux, le champ du développement correspond à « *des institutions spécifiques, un langage particulier, un marché inégalement structuré et inégalement concurrentiel où se confrontent des idéologies, des salaires, des compétences, des institutions, des symboles...* » (1998, p. 11). C'est à cette échelle et dans ce sens que nous y faisons référence. La métaphore de l'« arène » renvoie pour ces anthropologues à une échelle plus restreinte : c'est le lieu de l'affrontement concret des acteurs sociaux et d'interaction autour d'enjeux communs. Cette échelle plus « micro » d'observation des interactions entre acteurs permet de prendre en compte les contingences locales dans l'évolution du champ, au-delà de normes et d'instruments d'action plus nationaux. Les arènes sont le lieu de l'établissement de consensus, des échanges de ressources : informations, connaissances, techniques, etc. qui dépendent des sédimentations historiques à l'aune desquelles se comprennent la présence de certaines institutions et organisations et les apprentissages collectifs réalisés, notamment en termes organisationnels. Toutefois, la frontière entre champ et arène ne repose pas simplement sur une échelle d'observation. En particulier parce que le champ du développement rural est reconfiguré en permanence par des apprentissages réalisés localement et des configurations d'acteurs qui y prennent forme. Il existe donc un lien ténu entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, qui donne une importance que relative à la distinction des termes champ ou arène.

Aussi la notion de champ nous permet-elle de prendre en compte la diversité des organisations qui se réclament du développement rural et la diversité des interactions qui se déroulent entre elles à ce titre. Elle permet aussi de marquer temporellement et institutionnellement le passage d'une action régionale de promotion humaine et sociale à une action publique qui lui emprunte en partie ses pratiques, ses méthodes et ses principes d'action. C'est toutefois depuis les arènes locales où est mise en œuvre cette politique publique que nous observons la complexité du champ et des interactions qui y ont lieu.

**Figure 5-**Schéma simplifié des principales organisations qui intègrent le champ du développement rural depuis l'échelle internationale jusqu'à l'échelle locale



### 2.1.2. Des ressources culturelles et cognitives, l'héritage des années 1970

Les ressources cognitives concernent les pratiques et savoir-faire liés à un secteur particulier. Les années 1990 correspondent à l'intégration au sein des organismes d'Etat d'un « univers de sens » construit autour de l'intervention sociale et de la promotion humaine ; deux registres devant beaucoup à l'action du *Movimiento Rural* dans la région

*chaqueña*. Par conséquent, en s'institutionnalisant à travers une politique publique nationale, le développement rural reprend en partie les connaissances, pratiques, méthodologies et schémas d'interprétation de la réalité, provenant de cette époque et de cette expérience sociale. C'est le PSA qui incarne le mieux ces ressources culturelles et cognitives et dans une moindre mesure les ONG qui, au contraire du PSA, n'ont pas de couverture nationale. La proximité des cadres cognitifs et normatifs entre ONG et programme national n'exclue pas pour autant une certaine forme de concurrence dans un champ qui se caractérise plus par l'adjonction (Palier et Surel, 2005) et la superposition des capacités et des compétences provenant des différentes organisations que par leur coordination et articulation.

De ce fait, bien que le PSA soit une organisation de l'Etat (au même titre que l'INTA, les municipalités et les provinces qui interviennent aussi dans ce champ), il renferme des cadres cognitifs très différents qu'il partage en partie avec les ONG. Le PSA pose les jalons de la formation d'une communauté de pensée autour d'une « machinerie conceptuelle » (Berger et Luckmann, 1992) construite dans le temps et faite de connaissances, de valeurs et de symboles qui entourent le développement rural. La cristallisation d'une idée du développement rural propre au PSA provient des apprentissages réalisés en marge du programme institutionnel du développement rural et reproduit dans ce programme d'Etat à travers les coordinateurs provinciaux, tous issus d'une expérience sociale qui repose sur un socle idéologique et historique plus ou moins proche de celui qu'a incarné le *Movimiento Rural*. Le premier coordinateur provincial du Chaco est un ancien *extensionista* des *Ligas Agrarias*, alors que la première coordinatrice de Santa Fe est issue d'APEFA et des organisations de l'Eglise comme Caritas :

*«J'ai commencé en 1972 avec les EFA puis APEFA. Puis on a formé Caritas, une équipe de promotion humaine de l'Eglise ; j'ai travaillé là jusqu'en 1993 quand est né le PSA sous le gouvernement de Menem. C'était la politique sociale de Menem, et nous ne voulions rien savoir de sa politique, nous étions donc extérieurs au gouvernement. Nous étions conscients que la politique sociale à ce moment-là était le produit du néolibéralisme dans le monde entier. La Banque Mondiale, tout le monde favorisait des programmes pour alléger la pauvreté, on entendait ça partout : la Banque Mondiale a "favorisé", "allégé"... c'était clair... "on veut alléger les conséquences non voulues"...Conséquences non voulues peut-être, mais connues. Et donc on recevait très mal tout ce discours... Ensuite ils m'ont proposé de faire partie de ce programme [rire]. Quand il s'est créé, ils ont fait appel à celui qui a été le coordinateur national jusqu'à l'année passée, qui venait aussi d'une ONG, qui avait beaucoup milité dans la partie publique et politique, il était président de FUNDAPAZ à ce moment-là. Et il a posé ses conditions : "Je monte mon équipe, je choisis les gens..." Tout le monde lui disait : "Ne fais pas ça, c'est une politique sociale, ne t'y implique pas"... Mais il y a toujours ces questions : "tu y vas? Tu n'y vas pas ?" Il avait besoin de coordinateurs dans toutes les provinces, il a dit aux gens des EFA et d'INCUPO qu'il voulait quelqu'un pour coordonner le PSA à Santa Fe et les gens me proposaient à moi. Je disais non. Je dormais tranquille parce que j'étais convaincue que ce serait non [...] Il était un peu spécial le programme, dieu seul sait pourquoi nous avons survécu, car de tous les*

*programmes de cette époque aucun n'a survécu plus de deux ou trois années aux différents gouvernements, aucun, c'est le seul programme qui a survécu... Le coordinateur a pu choisir les coordinateurs provinciaux, le programme s'est décentralisé. Evidemment il y avait un cadre normatif national, mais ensuite une adaptation dans chaque province, à tel point qu'il y avait un collègue qui disait que c'était une fédération de programmes provinciaux. Quasiment tous ceux qui ont été nommés coordinateur avaient un antécédent, d'une ONG, d'une université, mais on appartenait tous à cette vague de la participation, des gens, et autre... [...] Des 21 coordinateurs provinciaux du programme, je crois que des ménémistes, il n'y en avait aucun [rires] ».*

(Ancienne coordinatrice du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

L'histoire du PSA est relativement singulière, puisque les individus qui le constituent portent un regard très critique sur les politiques sociales qui représentent un des outils du paradigme néolibéral, comme le montre cet extrait d'entretien. Ses dirigeants nationaux et provinciaux ont jusque-là surtout agi à la marge de l'Etat et du programme institutionnel. Or, leur participation à cette politique publique est aussi un moyen de légitimer leur propre univers de sens qui repose sur une vision du développement centrée sur l'éducation, la participation et la vision intégrale du développement. La transmission de leur univers de sens aux générations suivantes par le truchement de la formation des techniciens correspond à une forme d'institutionnalisation (Berger et Luckmann, 1992). La question des réseaux sociaux formés autour des ONG et du PSA et des transferts de connaissances et d'idées qu'ils ont favorisés dans le champ du développement rural nécessiterait un travail à part entière pour les identifier, à partir d'outils qu'il faudrait de plus emprunter à d'autres disciplines que la nôtre. Nous nous contenterons de révéler certains mécanismes de transfert d'idées, à travers notamment la formation des agents de développement, et la mise en œuvre au travers des programmes nationaux de la dimension éducative défendue avec la promotion humaine et populaire. L'approche éducative et intégrale du développement rural incarne une réponse au paradigme transfériste du programme institutionnel du développement agricole auquel s'opposaient les acteurs de la promotion humaine, ainsi qu'à la dimension technique sur laquelle repose le référentiel agricole de compétitivité :

*« Il y avait différentes options dans chaque province, moi c'est la partie éducative qui m'intéressait, que l'argent du crédit soit en fonction de ça... si l'argent tu le mets dans l'éducatif ça se récupère toujours... Et surtout, parce qu'une des conséquences les plus graves de la révolution verte, ici au moins, quand la technologie est arrivée, c'est que ça a fait perdre confiance aux gens de la campagne en leur pouvoir d'observation, d'analyse et de décision. La révolution verte n'a pas cherché la participation des gens, il s'agissait de leur demander s'ils étaient disposés à adopter des technologies ou non et ici, c'est beaucoup passé par la mécanisation et la technologie [...]. Je crois que l'assistance technique du PSA les a aidés à penser à nouveau et à décider avec leur propre tête, et ça, on l'a fortement mis en place dans une ligne appelée "financement pour l'autoconsommation". C'était pas grand-chose financièrement, mais le programme visait l'autoconsommation des familles parce qu'une chose surprenante dont*

*on s'est aperçue, c'est qu'il n'y avait plus de sécurité alimentaire à la campagne, les gens ne pouvaient plus manger, des gens qui travaillaient la terre ! Parce qu'avec le développement de la monoculture, voyant que le coton était rentable, ils ont délaissé tout ce qui était le potager familial et la basse cours. En plus, la monoculture ça pousse à la paresse [...]. L'autoconsommation ça n'intéresse pas l'homme... lui, il regarde toujours quelle est la production qui marche bien au niveau commercial et comme généralement ils sont tous paupérisés, il rêve que s'il plante deux hectares de soja il va passer de pauvre à riche. Et donc nous on disait : on ne donne pas de crédit pour ça... »*

(Ancienne coordinatrice du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

Les représentants du PSA participent alors à un processus de « recodage » (Muller, 1990) de la réalité et des problèmes sur lesquels ils interviennent en adaptant les instruments que le programme met à leur disposition aux pratiques, aux idées et aux connaissances qu'ils ont construites dans le temps. Dans cet extrait d'entretien, la coordinatrice provinciale du PSA de Santa Fe et ancienne formatrice d'APEFA met en avant la dimension éducative de l'action pour transformer les cadres culturels des familles et leur laisser entrevoir d'autres possibilités de production. Cette dimension est ici mise en œuvre pour développer les capacités de décision et de jugement de la part des agriculteurs, et revient ainsi aux fondamentaux du *Movimiento Rural*. L'identité du PSA et de ses représentants se construit alors en partie sur la critique qu'ils adressent au modèle productif et technique agricole qui domine pourtant les cadres cognitifs et normatifs de la société. Les représentants du développement rural s'inscrivent donc en réaction aux processus de déterritorialisation provoqués par la diffusion indiscriminée d'un modèle productif. De façon « discrète » – pour reprendre l'expression d'Albaladejo (2003) – et depuis la marge, le PSA introduit des symboles et valeurs nouvelles associées au développement rural : l'indépendance plus grande par rapport aux intrants, la gestion collective des aides financières, la technologie adaptée, l'autoconsommation, la production agro-écologique, l'intégration communautaire et sectorielle par le renforcement des organisations de producteurs, la problématique multisectorielle du développement rural, les nouveaux marchés locaux, etc. Pourtant, la visibilité politique et médiatique de leurs idées reste encore limitée à une communauté de pensée restreinte (composée de techniciens, d'universitaires, d'intellectuels et de représentants politiques) qui, à cette période, ne trouve que peu d'espaces d'expression (même si au niveau local et régional, la radio va jouer un grand rôle pour diffuser idées et informations).

La stratégie éducative entreprise par le PSA en réaction au référentiel sectoriel agricole dominant, est également dirigée à l'endroit de ses propres techniciens. En effet, les universités préparent les jeunes ingénieurs agronomes et les vétérinaires qui forment l'essentiel du personnel de terrain, pour assister le secteur agricole. En effet, la majorité d'entre eux sont formés pour répondre au programme institutionnel. L'accélération de sa

crise dans les années 1990, (Albaladejo, 2006), avec les difficultés macro-économiques affectant la figure du « producteur » modernisé qu'il était censé consolider, ainsi que l'acheminement d'une partie de l'agriculture argentine vers un modèle d'« agriculture sans agriculteurs » (Lattuada et Neiman, 2005), transforment les compétences attendues d'une autre figure mythique de l'agriculture argentine : *l'extensionista*. Pris en tenaille entre une nouvelle forme d'agriculture plus dépendante de paquets technologiques et répondant rapidement aux évolutions des marchés internationaux, et l'assistance aux populations rurales pauvres avec les programmes de développement rural, *l'extensionista* connaît une crise identitaire (Albaladejo, 2006) due notamment à la requalification de la profession, l'éclatement du public cible et la diversification des instances où il doit exercer ses compétences. Certains d'entre eux éprouvent une difficulté à (re)construire une identité professionnelle à travers leur intervention auprès des populations rurales pauvres. Aussi la fracture entre le développement agricole et le développement rural repose-t-elle aussi sur les identités des techniciens qui assistent ces deux mondes et les référentiels auxquels ils répondent et qu'ils participent à reformuler, notamment dans le cas du développement rural.

L'absence de structures universitaires spécifiques formant les agents de développement à intervenir sur les cibles et les objets du développement rural nécessite de la part du PSA qu'ils forme les jeunes ingénieurs, de façon à ce que leurs compétences ne reposent pas seulement sur des savoirs techniques et scientifiques liés à un type d'activité agricole, mais que ces connaissances soient mises en adéquation avec les réalités très différentes sur lesquelles ils interviennent et aussi avec les idées représentées par le PSA. Autrement dit, les techniciens et agents de développement doivent s'adapter à une réalité sociale et culturelle occultée par l'action de l'Etat (et donc par la société) dans son intervention vers le *campo*\* et l'agriculture ; ce dont témoignent les formations universitaires et les connaissances des jeunes diplômés.

*« Moi évidemment quand je suis rentrée au PSA, j'avais une posture totalement techniciste, comme tout ceux qui sortent de la faculté. Je suis très critique à l'égard du programme, mais ce que je valorise et ce que je reconnais c'est qu'il nous a beaucoup formé, en dynamique de groupe aussi, sur la partie technique, sur la possibilité de partager avec d'autres techniciens, de connaître d'autres expériences, je valorise beaucoup les cours d'INCUPPO que l'on a reçu sur l'alimentation [...]. Figure-toi que l'INTA avait un programme Minifundio qui n'a jamais eu l'envergure du PSA, parce que le PSA avait une autre structure, pour moi c'était une « mystique » du PSA. [...] Pour nous, les techniciens, surtout ceux en relation avec l'INTA, il fallait aller toujours plus loin dans la technologie et ça nous intéressait peu de savoir comment. Et quand je suis entrée au PSA, eux ils disaient non ! Le PSA avait une vision écologiste. Moi je n'étais déjà pas totalement imprégnée par la technologie mais c'est très étroitement mêlé le fait de sortir de l'université et toutes ces idées... Pour moi ça a été un changement personnel ».*

(Ingénieure agronome et technicienne du PSA. Esperanza, avril 2007)

*« J'ai été diplômé de l'université publique sans connaître ce qu'est le développement rural, sans savoir qu'il existait dans le pays un programme comme le PSA. Je suis venu travailler à Reconquista et j'ai commencé à découvrir que tout ça existait. A l'université, le modèle que nous connaissions c'était le soja. J'ai étudié dans une université du sud de Santa Fe, en pleine Pampa humide : soja-blé, soja-blé, un peu de maïs et un peu de tournesol ».*

(Actuel coordinateur du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

*« Nous avons formé beaucoup de techniciens, c'est une formation qu'ils n'avaient pas reçus à l'université, ils ne savaient pas ce qu'était un petit producteur. C'est plus facile de travailler avec un producteur de soja, tu n'as qu'à acheter la technologie, pas besoin de penser avec ta propre tête, tu n'as qu'à acheter ce qu'ils te vendent et l'appliquer bien. Surtout, ne fais pas d'innovation parce que si ça ne marche pas ils vont te renvoyer. Là, tu dois avoir de la matière grise. Quand il y avait des jeunes qui venaient on leur disait : "tu peux choisir, nous on ne va pas te payer beaucoup, on ne paye pas comme les producteurs de soja, mais c'est un programme créatif, qui t'oblige à étudier qui t'oblige à être présent, si tu dois juste acheter ce que te dit un mode d'emploi, tu n'as pas besoin d'être ingénieur agronome pour ça [rires]". Ce sont des options... Et beaucoup de gens se sont formés, beaucoup de techniciens... Mais ce n'est pas toujours très quantifiable, ni mesurable et c'est pareil avec les producteurs. Mais il faut prendre conscience, au moins ici à Santa Fe, que les petits producteurs n'existaient pas pour le milieu officiel, ni pour personne, ni pour l'INTA. Et en plus, la critique qui venait de l'INTA c'était de dire dans cette région : "pour qui et pour quoi ils sont en train d'utiliser l'argent ? Pourquoi ils l'utilisent si ce n'est pas pour des "producteurs" ? ».*

(Ancienne coordinatrice du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

Le développement rural et les idées afférentes sont l'objet d'un apprentissage de la part des techniciens qui accompagnent sur le terrain les projets financés par les programmes ou les pouvoirs publics. Comme pour le Prohuerta, la représentation dévalorisée d'un travail auprès des populations pauvres de la part des anciens *extensionistas* conduit beaucoup de jeunes ingénieurs ou de vétérinaires à intégrer, souvent par défaut, ce champ d'action, en raison du manque d'opportunités sur d'autres segments qualifiés du marché du travail dans les années 1990. La force du programme réside dans sa capacité à transmettre un héritage politique à travers la formation de ses agents et à participer à l'élaboration de l'action publique. Mais la faiblesse de ses capacités financières, qui est un aspect concernant toutes les organisations et institutions de l'Etat dans les années 1990, vient freiner le travail de formation, alors que la dimension sociale qui entoure l'objet du développement rural freine les apprentissages politiques :

*« [...] Le programme a toujours eu un goulot d'étranglement : la question du paiement des honoraires des techniciens. Ce sont des honoraires très bas et donc les techniciens qui sortent de l'université travaillent au programme parce que c'est l'une des possibilités. Le PSA les forme, tous les ans nous avons un tas d'opportunités pour nous former. Mais comme le salaire journalier*

*n'est pas élevé, et encore plus en ce moment où il y a beaucoup de travail pour les agronomes, si tu travailles dans un programme qui te donne 100 pesos par jour, et si quelqu'un vient et te dit "viens avec moi vendre des produits agro-chimiques" et s'il te paye 300 pesos pour ça, toi tu as beau avoir toute la préparation en agroécologie... tu dois entretenir ta famille... Et nous, les techniciens, nous sommes trop atomisés pour lutter face à ça. Quand j'ai commencé, il y a 12 ans, notre salaire journalier c'était 70 pesos. Il y a quatre ans ils l'ont passé à 90 pesos et maintenant 100. Quand tu vois comment les choses ont changé dans ce pays, ça n'a pas de sens ! Tous les ans le programme forme des gens qui s'en vont ensuite ! On forme des gens pour qu'ils aillent travailler ailleurs ! [...] Aux producteurs non plus ils ne leur donne pas grand-chose : au début c'était 250 pesos pour l'autoconsommation et 1200 pesos pour la ligne productive ; en ce moment c'est 500 pesos – c'est une misère – et 3000 pesos. C'est-à-dire que c'est une augmentation de 100 % pour eux et pas nous ! Le Collège des ingénieurs agronomes a fixé le prix de la journée à 350 pesos, soit 100 dollars environ, c'est rien. Depuis 12 ans on ne reconnaît toujours pas notre travail, pourtant on pourrait supposer qu'avec notre trajectoire on a une certaine utilité. On essaye de voir comment on peut s'affilier, on n'a pas de contrat, on n'est pas des fonctionnaires, on n'a pas de couverture sociale, notre contrat dure un an, et s'ils ne veulent pas le renouveler, tu t'en vas. L'année passée, je m'occupais de 10 groupes. Cette année de 4. Mon revenu est au plus bas. [...] Même les gens de la coordination provinciale ils s'en vont parce qu'ils sont mal payés. Si l'INTA t'offre un meilleur salaire, tu t'en vas à l'INTA ».*

(Ingénieure agronome, et technicienne du PSA. Esperanza, avril 2007)

A l'instar des populations rurales pauvres auprès de qui ils travaillent, les techniciens des programmes de développement rural se sentent également appartenir à un « arrière du développement ». Non seulement au niveau du prestige social lié à leur profession, mais aussi de la précarité salariale dont ils pâtissent : « nous sommes de petits techniciens pour de petits producteurs ». Ainsi une technicienne du PSA résumait-elle la hiérarchie professionnelle au sein de l'activité de conseil en agriculture et d'*extensión*. L'absence de reconnaissance sociale et professionnelle de leur fonction se caractérise notamment par la précarité de leurs contrats, corollaire direct de la difficile concurrence qui s'établit au sein des représentations sociales et au sein de l'action publique entre agriculture et développement rural. Les anecdotes à ce sujet sont nombreuses<sup>82</sup>. Les conditions de travail auprès des populations rurales pauvres, dont l'accompagnement relèvent également du monde des assistantes sociales et des services sociaux, génèrent une instabilité salariale qui se traduit par un fort mouvement de rotation des agents de développement venant contrarier leur formation, mais aussi l'apprentissage des principes et des pratiques dans le champ du développement rural. Ce phénomène est encore plus fort depuis que la relance de la croissance de l'agriculture nationale après les années 2000, liée à la diffusion du paquet glyphosate-semis-direct-semence GM, a fait exploser la demande en conseils et en

---

<sup>82</sup> Une ingénieure agronome et salariée du PSA de Reconquista expliquait son travail d'agent de développement à un ami résidant dans la ville de Santa Fe qui l'avait alors associé à celui des missionnaires religieux qui se rendent dans les campagnes pour évangéliser les populations pauvres. Cette anecdote révèle également la faible connaissance des populations urbaines de la réalité des campagnes, produit en partie des discours officiels qui réduisent l'agriculture aux exploitations capitalisées de polyculture-élevage.

services agricoles et mobilise d'avantage d'ingénieurs agronomes auprès de structures privées de conseils et d'*extensión* aux entreprises agricoles. Ceci favorise le comportement opportuniste des agents de développement. Toutefois, la mobilité salariale des techniciens contribue aussi dans certains cas à diffuser les cadres cognitifs et normatifs qu'ils ont acquis lors de leur expérience du PSA en les mettant en œuvre au sein de nouvelles structures. Ceci est surtout vrai pour leur passage à d'autres organisations de l'Etat comme l'INTA qui, après les années 2000, intègre de nouveaux agents de développement<sup>83</sup> grâce à un budget en hausse et devient un acteur central du champ du développement rural.

En l'absence de formation universitaire spécifique<sup>84</sup> préparant à l'*extensión* et à l'intervention au titre du développement rural, l'INTA, qui s'engagera plus fortement en faveur du développement rural et de l'agriculture familiale (il s'agit d'une figure politique et socioprofessionnelle qui s'institutionnalise et que nous présentons dans le chapitre 9) à la fin des années 2000, recrute ses agents de développement dans un vivier de professionnels formés notamment auprès du PSA et des ONG. En ce sens, le PSA constitue une véritable école de formation qui contribue à ce que l'identité des acteurs du développement rural, ainsi que la substance de l'intervention qui s'en réclame, se construisent autour d'une contradiction entre le développement rural et le développement agricole. La permanence de certains techniciens dans des structures où les conditions de travail sont précaires comme le PSA ou les ONG, s'explique en partie par le « militantisme » d'une partie des professionnels du développement rural et autour duquel se construit le sentiment d'appartenir à une « profession » et s'affirme la conscience de la spécificité de l'action de développement rural et des nouvelles compétences<sup>85</sup> qui lui sont associées. Nous revenons plus loin sur le rôle particulier que jouent les techniciens dans la mise en œuvre des programmes de développement rural. Et même si le processus de « professionnalisation » des agents et techniciens du développement rural donne la sensation aux anciens membres du MR et des ONG que le caractère militant de leur intervention se perd, il semble pourtant qu'il perdure dans les faits, même si c'est sous

---

<sup>83</sup> En 2010, chaque agence d'*extensión* de l'INTA, qui sont plus de 200 dans tout le pays, compte en moyenne 5 à 6 agents.

<sup>84</sup> Après l'université de Rosario qui propose un Master en développement rural, le Master Plider, produit d'une collaboration entre trois universités argentines (La Plata, Bahía Blanca, Mar del Plata), l'INTA, et des centres de recherche étrangers notamment l'INRA et des universités françaises et brésiliennes, prépare depuis 2007 des agents de développement rural.

<sup>85</sup> Les travaux qui traitent du changement des compétences des agents de développement en Argentine (voir en particulier l'ouvrage collectif : INRA/SAD, UMR Dynamiques Rurales, 2004), pointent le décalage entre les formations universitaires qui préparent ces agents avec les réalités auxquelles ils sont confrontés et qui révèlent l'évolution de l'action publique envers les espaces ruraux et des problématiques qui y sont désormais associées. Ils s'interrogent alors sur les nouvelles compétences mises en œuvre dans l'action et la manière d'adapter les formations spécialisées. L'hypothèse de l'émergence d'une « nouvelle profession » et des nouvelles compétences qui lui sont associées depuis les années 2000 trouve à son origine, d'un côté la crise du programme institutionnel du développement agricole dans les années 1990 et de l'autre, la multiplication de programmes de développement rural à destination des populations rurales pauvres et des minifundistes qui ne relevait pas auparavant du domaine d'intervention des *extensionistas*.

d'autres formes et qu'il se reconstruit sur la base d'autres légitimations et justifications que celles des années 1960 et 1970.

Paradoxalement, bien qu'apparaisse la politique publique de développement rural, les ONG voient leur légitimité renforcée. D'abord parce que comme nous venons de le dire, elles renferment une grande partie des connaissances, savoir-faire et l'héritage politique des années 1970, et d'autre part, parce que les organisations comme le PSA n'ont pas les capacités organisationnelles et financières pour se substituer totalement à l'action entreprise par les ONG qui, de fait, demeurent, et même s'articulent avec le PSA, grâce à la coïncidence cognitive qui les unit dans certaines provinces comme celle de Santa Fe. Par ailleurs, en accord avec les principes du néolibéralisme, les organisations internationales enjoignent l'Etat d'adosser son action à celle des organisations déjà existantes, notamment les ONG, qui de par leur expérience sociale possèdent les plus grandes capacités cognitives et les savoir-faire, ancrent leurs réseaux localement et connaissent les réalités du terrain, de façon à réduire les coûts de l'intervention publique, qui dans certains domaines et certains lieux ne fait que suppléer l'action des ONG et la rendre plus efficace.

### *2.1.3. Des ressources organisationnelles*

A Reconquista comme à San Martín, l'existence d'une trajectoire ancienne de l'action collective favorise la présence d'un tissu dense d'organisations diverses mais intégrant le champ du développement rural, qu'il s'agisse des ONG, des organisations de producteurs ou des structures éducatives comme les EFA. N'ayant pas les capacités techniques, financières ou cognitives (dans les cas des organisations de producteurs) pour que leur action dépasse l'échelle locale ou régionale, ces organisations reproduisent une logique d'enclave (voir par exemple l'intervention d'INCUPRO sur la Carte 15).

Celle-ci confère encore davantage un aspect « arrière » ou « discret » à leur action qui se répercute plus généralement sur le champ du développement rural dont ils sont des représentants. Par conséquent, l'INTA et le PSA sont les deux organisations qui possèdent une logique d'action nationale, dont on trouve la présence sur presque tout le territoire national. Toutefois, l'INTA est l'organisation qui possède les plus grandes capacités d'action dans ce domaine, bien qu'une partie de ses représentants acceptent encore mal de considérer le développement rural comme une de ses missions :

*« Le Ministre de la production est très focalisé sur le sud de la province, sur l'activité du soja, du blé, du maïs, qui participent aux activités d'exportations qui rapportent le plus de devises aux provinces. Et donc, le petit producteur, le développement rural, n'est pas dans les*

*priorités de l'agenda de la province. Quand ils en ont la possibilité, ils font quelque chose de très isolé, mais il n'y a pas de politique élaborée depuis la province. Et donc le PSA rencontre des obstacles et ne trouve pas d'accompagnement. Et c'est impossible que le PSA engendre seul des changements profonds, c'est un programme, ce n'est pas un organisme. L'INTA est un organisme, un institut national, ce qui lui donne une autre dimension, une autonomie. Un programme ça se monte et ça peut se supprimer par décret. Il n'y a pas de loi qui l'institut, ce n'est pas une institution. On lui demande plus que ce qu'il peut. Le PSA essaye de donner des réponses à tous en fonction de ses possibilités. Petit budget, peu d'argent, un programme austère, on a 2 véhicules et on est 6 personnes pour toute la province : moi, le coordinateur ; une pour la partie crédit ; une pour la partie formation et plan de participation ; une pour la commercialisation ; et une en suivi des projets ; et un agent administratif. C'est peu. Et il y a 25 techniciens qui accompagnent sur le terrain, les projets spécifiques. Ce sont des contrats d'un an, à partir du début du projet jusqu'à la fin. Et en ce moment, nous n'avons pas de projets et on est en train de perdre des techniciens. Parce que s'ils trouvent une autre opportunité, ils s'en vont. »*

(Coordinateur provincial du PSA Santa Fe. Reconquista, février 2007)

L'extrait d'entretien précédent met en balance trois organismes publics chargés du développement rural et leurs capacités d'action. D'abord le gouvernement provincial, qui centre son action sur le secteur agricole et délègue au PSA la problématique du développement rural ; ensuite l'INTA dont le statut lui donne une certaine capacité d'intervention ; et enfin le PSA, présenté dans ses limites et dans son incapacité organisationnelle et financière à faire face à la tâche qui lui est dévolue.

Ceci traduit finalement la faible volonté politique d'intervention dans ce champ, aussi bien au niveau du gouvernement provincial (dans le cas de Santa Fe) que national. L'émiettement de l'action entre les différents organismes publics, dotés par ailleurs de capacités d'intervention différentes, rend plus difficile la mise en œuvre de l'action publique et son orientation vers un même objectif. Cet aspect peut être attribué ou contribue à la « faible qualité institutionnelle » (Spiller et Tommasi, 2000) qui caractérise l'Argentine de manière générale. Celle-ci se traduit dans l'incertitude qui caractérise les politiques publiques en raison de l'absence de continuité dans ce domaine où elles sont étroitement liées à l'alternance politique, mais aussi dans l'absence de distribution politique des compétences entre les organismes d'Etat pour prendre en charge la question du développement rural. Le PSA, détenteur de capacités cognitives et d'une certaine légitimité, est présenté ici dans ses propres limites. Toutefois, sa longévité, malgré l'absence de cadre institutionnel garantissant sa continuité dans le temps long, témoigne de la volonté de ses représentants comme de ses bénéficiaires de perpétuer l'action et de l'ancrer institutionnellement.

Quant à l'INTA, ses capacités organisationnelles et institutionnelles contrastent avec les moyens qui sont octroyés au PSA. A travers ce contraste, il est possible de percevoir l'importance accordée à l'agriculture entrepreneuriale que représente l'INTA, et à la petite agriculture que représente le PSA dans les représentations de la société. L'INTA est en effet incontournable sur le territoire grâce à la présence de ses agences d'*extensión*. Bien que ses capacités et ses compétences aient été drastiquement réduites au cours des années 1990, il continue néanmoins de bénéficier d'une certaine influence et d'un certain prestige institutionnel dans le milieu agricole, en partie du à la trajectoire socio-historique de son intervention dans le monde rural et agricole. L'INTA est donc légitimé dans ce champ d'une part par l'intermédiaire des programmes de développement rural ou des programmes sociaux qu'il exécute, d'autre part par son ancrage territorial historique sur tout le territoire national, et l'image de l'Etat qui transparaît à travers lui.

Toutefois, en tant qu'organisation chargée du développement rural, la place de l'INTA aux côtés des ONG, du PSA et des organisations de producteurs n'est pas toujours perçue comme une évidence pour ces dernières organisations et leurs agents, dans la mesure où l'INTA représente et défend un autre modèle de développement centré sur l'aspect sectoriel et productif, selon eux antinomiques et contradictoires avec leurs propres représentations du développement rural. Les organisations et les agents de développement rural construisent en effet leur identité et leur représentation en réaction à la trajectoire sectorielle de l'INTA à qui ils reprochent d'avoir exécuté la politique de modernisation agricole, participé à un transfert de technologie qui a fait perdre une partie de leur autonomie aux producteurs et à qui ils attribuent l'origine de l'exclusion des populations dont ils ont la charge. En ce sens, ils se présentent en alternative au pacte agricole représenté par l'INTA.

Nous avons déjà évoqué les controverses internes et externes à l'INTA quant à son implication auprès des populations rurales pauvres, et qui reflètent l'aspect ambigu et complexe de son identité et de son action. Pour cette raison, celle-ci est souvent appréhendée par les autres acteurs au prisme de l'agent ou du technicien de l'INTA qui la représente et qui l'oriente différemment selon sa trajectoire professionnelle et sa représentation du développement. Nous rendons compte de cette complexité à travers les individus qui composent l'INTA et des idées dont ils sont porteurs, et ce, bien que l'INTA possède une culture organisationnelle forte qui pourrait masquer la diversité des idées et des actions qui le caractérise. Il reste vrai que l'intégration de la problématique de la pauvreté rurale en son sein transforme, même de façon modérée, cette culture interne et ses représentations de l'intervention en milieu rural orientées sur la compétitivité du secteur agricole et qui est l'objet de controverses. En effet, le rôle et les représentations propres à l'INTA ne peuvent s'interpréter qu'à la lumière des configurations des arènes locales et

des contingences locales. De fait, par l'intermédiaire de ses agences d'*extensión*, l'INTA est souvent le premier, voire le seul interlocuteur des populations rurales au côté des instituteurs et le seul permettant encore d'attester de la présence des pouvoirs publics dans certaines zones rurales. D'ailleurs, quelle que soit la nature des problèmes rencontrés, les élus locaux font souvent appel à l'INTA lorsqu'il s'agit de mener à bien un projet ou une initiative en milieu rural.

L'extrait d'entretien suivant, qui traite d'un espace d'articulation de différentes organisations dans un projet d'agroforesterie, met en lumière à la fois l'ambiguïté avec laquelle est perçue l'action de l'INTA et d'autre part, la perception qu'en ont les représentants des autres organisations de développement rural :

*« Enquêté : on est quatorze organisations dans le REDAF\*.*

*Enquêtrice : il y a l'INTA aussi ?*

*Enquêté : l'INTA...oui... non... oui ! Il y est, il y a un type qui est ingénieur forestier qui travaille dans le Chaco, il est à la EEA de Presidencia de la Plaza, c'est probablement une des personnes qui connaît le mieux les forêts chaqueñas. En réalité il est de l'INTA, mais ce n'est pas comme s'il y avait l'INTA comme INTA. C'est plutôt comme personne... Le REDAF a une structure avec une *personería jurídica\**, et ses membres peuvent être des institutions ou des personnes. Les institutions comptent pour deux voix et les personnes comptent pour une voix. Et il me semble que dans son cas, il a plus cette caractéristique de personne que d'institution. [...] Il n'est pas l'INTA mais il appartient à l'INTA [...] ».*

(Agent d'INCUPO. Reconquista, avril 2007)

De façon générale, les projets ou expériences qui donnent lieu à une articulation entre différentes organisations de développement rural dépendent de la coïncidence des cadres cognitifs et normatifs qui guident l'action de ces organisations. Mais souvent, ce sont des relations interpersonnelles et des mondes de pensées propres aux représentants locaux des organisations qui donnent lieu à des rapprochements ponctuels ou plus prolongés entre organisations répondant *a priori* à des logiques d'action différentes, comme en témoigne l'extrait d'entretien précédent. Il montre en effet qu'il est difficile de distinguer quand les agents de développement s'engagent à titre personnel ou au titre de leur organisation d'appartenance. Aussi, l'engagement de l'INTA dans le développement rural ne se fait pas seulement au titre de ses compétences à exécuter des programmes mais, selon les contextes, il dépend des idées dont sont porteurs ses agents ; ce qui démontre l'importance des individus et de leur héritage culturel dans ce type d'action :

*« Une coordination avec l'INTA ? Oui, mais ça dépend beaucoup des caractéristiques des personnes qui dirigent l'agence ou il faut qu'elles soient aussi techniciens du PSA. Si la personne est ouverte ça aide. Il n'y pas de politique institutionnelle ici, mais une politique personnelle. Tout passe par la personne et non par l'institution. Dans le Chaco on a de très bonnes relations à partir de relations personnelles ».*

(Coordinateur du PSA Chaco. Resistencia, juin 2007)

En l'absence de dispositifs institutionnels de coordination et de coopération, les relations inter-organisationnelles se construisent sur la base soit de relations sociale soit des proximités cognitives entre agents et représentants d'organisations. Leur articulation dépend donc de relations personnelles qui sont elles-mêmes conditionnées en grande partie par les valeurs individuelles et les images qu'ils construisent autour du développement rural. La consolidation des images, des valeurs et des connaissances propres au développement rural est un enjeu pour la construction d'un réseau professionnel, qui repose encore en partie sur un substrat fait de relations sociales voire familiales qui dépasse les arènes locales et qui fait que le développement rural relève d'un monde de pensée qui dépasse les contingences locales.

*« Enquêtée : Il n'y a pas vraiment d'institutions avec lesquelles être en relation...*

*Enquêtrice : et l'INTA ?*

*Enquêtée : l'INTA... ce qu'il y a c'est que... regarde... avec l'INTA d'ici, d'Esperanza, on n'a pratiquement pas de relations, ça ne les intéresse pas les petits producteurs, en même temps c'est vrai qu'il y en a peu. Le Prohuerta est pour tout le rural et les petits villages, et tu me croiras peut-être si je te dis que le technicien du Prohuerta de l'INTA ne connaît pas les villages où je travaille [...]. En fait, tout dépend de la personne qui est à la tête : de la coordination provinciale, du chef d'agence ou de l'Experimental, tout fonctionne ainsi, selon l'importance que lui accorde la personne qui est à la tête. Et donc avec l'INTA on ne peut presque rien faire dans ce sens [...]. Chaque programme de l'INTA est indépendant des autres. C'est pour ça que quand tu m'interroges sur le programme Minifundio, je ne sais pas ce qu'ils font. Le Prohuerta je le connais, et j'adorais ce travail, tout ce que j'ai appris au PSA je l'ai appliqué dans le Prohuerta, parce qu'en réalité, dans le Prohuerta ils ne te donnent pas beaucoup de formation. C'est un peu plus atomisé on dirait [...]. C'est surprenant la diversité des choses qui se passent dans ce pays et dans ses régions. Par exemple, l'INTA ne peut pas tenir un discours. Il y a des gens à l'intérieur de l'INTA qui ont un discours écologiste, mais toi tu vois que l'INTA a des accords avec Monsanto et fait des recherches sur le glyphosate [...]. Qui a contribué à tout ce phénomène autour du soja transgénique ? Ce sont les recherches de Monsanto, Cargill, mais de l'INTA aussi. Il n'est pas à la marge de tout ça. Et donc tu peux avoir d'un côté un programme social comme Prohuerta et de l'autre mener des recherches sur les hybrides. Il y a évidemment des luttes internes autour de ça, de grandes controverses. Et puis je vois que dans les INTA du Nord, de Formosa, du Chaco, ils travaillent avec les petits producteurs, mais ici on est dans la Pampa humide ! »*

(Technicienne du PSA et du Prohuerta. Esperanza, avril 2007)

Cet extrait d'entretien met une nouvelle fois en évidence les difficultés de l'INTA à assumer la prise en charge de nouveaux objets et cibles d'intervention que sont les petits producteurs mais aussi les instruments d'action privilégiés que sont les programmes sociaux. Ceci éclaire en particulier les raisons de l'émiettement de l'action autour de programmes indépendants et exécutés par des organisations différentes qui nourrissent au niveau institutionnel une opposition de matrices cognitives et normatives à travers lesquelles ils réinterprètent ces programmes. Cet extrait d'entretien souligne également un autre aspect. L'intégration de nouveaux cadres cognitifs dans l'INTA est favorisée par la mobilité professionnelle des techniciens, qui se fait de façon transversale aux différents programmes. Ceux-ci participent à la transmission d'idées, de connaissances, de savoir-faire et de pratiques ; ainsi, autour du développement rural comme champ d'action publique se construit progressivement une cohérence qui favorise l'émergence d'une identité sociale et professionnelle de ces techniciens.

Bien que de nouvelles missions soient attribuées à l'INTA, qu'il peine dans un premier temps à assumer, puisque son action relève encore d'une certaine culture organisationnelle liée au référentiel de compétitivité agricole, il est doté des principales ressources organisationnelles du champ du développement rural. Toutefois, l'assimilation systématique de l'action de l'INTA au référentiel agricole, à laquelle procèdent notamment les autres acteurs du développement rural, occulte un processus d'apprentissage des autres dimensions du développement rural au sein même de l'INTA et que nous approfondissons dans la troisième partie.

#### *2.1.4. Des ressources politiques et institutionnelles*

##### a. Provinces et municipalités dans le champ du développement rural

L'intervention des gouvernements provinciaux et municipaux est à la fois ancienne et relativement nouvelle. Si l'on considère le champ sous l'angle de la pauvreté, cette dernière a toujours représenté un enjeu électoral pour les élus locaux et par conséquent, l'une des cibles privilégiées des pratiques clientélistes. Cependant, les provinces et les municipalités intègrent le champ du développement rural non seulement au titre de leurs traditionnelles pratiques d'assistanat auprès des populations marginalisées de leur territoire, mais aussi à la faveur de la décentralisation qui veut que les échelles de gouvernement infranationales prennent en charge davantage de prérogatives (ce que

préconisent en particulier les organisations internationales et les discours qui ont prétention à la légitimité dans ce champ). Leur intervention, bien souvent teintée de clientélisme, contraste fortement dans ses objectifs et ses instruments avec les stratégies mises en place par les organisations gouvernementales et non gouvernementales de développement rural. Par conséquent, leur présence et la perspective d'une possible articulation avec les autres organisations autour de stratégies et d'objectifs communs est relativement nouvelle. L'extrait d'entretien suivant illustre et donne des éléments d'explication de l'irruption de ces nouveaux acteurs publics :

*« Non, ici il n'y a pas d'articulation, tu travailles seul et personne ne te gêne. [Les gouvernements] ne t'aident pas mais ils s'interposent pas non plus... Une fois, au Ministère [provincial] de l'agriculture, quelqu'un proposait un plan dans une zone où il y avait des petits producteurs et ils ont dit : "non ça c'est pour le PSA..." à moitié pour rire à moitié sérieusement, mais les plus pauvres sont pris en charge par le PSA. Il n'y a jamais eu d'infrastructures, ni rien de prévu pour eux... Aujourd'hui, le gouvernement fédéral demande que se montent des "structures" pour le développement rural dans les provinces, le gouvernement fédéral insiste pour que chaque province ait son Département, sa Commission... Ça, c'est né avec le PROINDER, qui a apporté de l'argent à des projets pour les petits producteurs à travers le PSA. Et une partie de l'argent de PROINDER va à un autre axe qui s'appelle programme de « Renforcement Institutionnel », pour que les provinces montent leur département de développement rural. C'est très à la mode ça, je suppose que tu l'auras étudié, dans les programmes internationaux... ».*  
(Ancienne coordinatrice du PSA Santa Fe. Reconquista, mars 2007)

A la demande des organisations internationales qui financent une partie de l'action publique de développement rural – demandes relayées par le gouvernement national – les gouvernements provinciaux sont incités à mettre en place des dispositifs d'intervention. Avant cela, les organismes nationaux fonctionnaient loin des préoccupations des pouvoirs publics provinciaux et locaux qui voyaient dans l'existence du PSA un moyen de se désengager de la problématique de la pauvreté rurale. Les acteurs politiques locaux et provinciaux sont appelés à prendre de plus en plus d'importance dans la proposition et la mise en œuvre des stratégies de développement rural au nom de la plus grande efficacité que l'on attribue aux gouvernements décentralisés et d'une proximité et d'une connaissance accrue des problèmes. Les gouvernements décentralisés ont pour vocation d'articuler l'action publique et l'action collective en provenance de différentes échelles, autour de dispositifs institutionnels. Nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous aborderons en troisième partie le paradigme du développement territorial et ses guides de bonnes pratiques.

L'ensemble des provinces, au premier rang desquelles figure le Chaco, se dotent alors depuis les années 1990 d'un « Sous-secrétariat du développement rural ». Selon les provinces et leur architecture administrative respective, ce Secrétariat dépend le plus

souvent du Ministère de la production ou de son équivalent et se distingue clairement du Secrétariat à l'agriculture, lui-même dépendant de ce Ministère. La distinction entre les deux champs du « développement agricole » et du « développement rural » est particulièrement bien illustrée dans ce cas de figure. Chaque secrétariat prend en charge des cibles différentes : la prise en charge des petits producteurs et de la pauvreté rurale est attribuée au Secrétariat du développement rural, et le secteur agricole est attribué au Secrétariat de l'agriculture. Même si ce dernier concerne plus spécifiquement l'agriculture entrepreneuriale, il n'exclue pas non plus totalement les petits producteurs, aussi pris en compte dans la politique de soutien à certaines filières de productions qu'assurent les Secrétariats. L'extrait d'entretien suivant renvoie bien les cibles et les objets de chacun de ces champs aux types d'action publique que les gouvernements provinciaux leur attribuent et pointe du doigt les pratiques politiques des gouvernants. L'assimilation du développement rural à une question essentiellement sociale, contribue à la persistance de pratiques d'assistanat et clientélistes de la part des élus. Les organisations de petits producteurs ne sont pas convoquées en tant qu'organisations professionnelles défendant un intérêt sectoriel, mais davantage comme des représentants de groupes sociaux, qui, à ce titre, ne sont pas intégrés à la politique agricole provinciale :

*« Un législateur, c'est très courant qu'il répartisse des subventions aux écoles, aux handicapés, aux quartiers... Ils ont de l'argent qu'ils destinent à ça. Et tu te demandes ce que fait un législateur alors qu'il devrait penser à la législation, aux cadres légaux. C'est une dégénération de la politique. Il ne remplit pas sa fonction. Du côté de l'exécutif, ils pensent que le secteur des petits producteurs, des indigènes, des ouvriers ruraux, qui sont ceux que nous accompagnons, relève du domaine de l'assistance sociale ou du développement social, ou de la promotion communautaire. Et le développement économique, la production ça passe par d'autres circuits. L'assistance financière passe par un autre secteur. Et donc tu as tout ce qui a à voir avec les secteurs les plus vulnérables, les plus pauvres, qui sont traversés par cette forme d'agir politique, parce qu'il y a l'idée que comme ils sont pauvres, il faut les assister... Et regarde les mécanismes de participation : tu as un Ministre de la production ou un Sous-secrétaire à l'agriculture qui reçoit les « ruralistes<sup>86</sup> », mais les organisations avec lesquelles nous travaillons ne sont pas reconnues par l'Etat provincial, et quand ils parlent de l'aire rurale ils parlent des autres organisations qui travaillent avec les producteurs moyens et grands. »*

(Responsable d'INCUPRO. Reconquista, 2007)

En ce qui concerne les municipalités et notamment dans le cas des villes moyennes et grandes, celles-ci ont l'habitude de disposer d'un Secrétariat à la production chargé d'exécuter la politique d'intervention en milieu rural, en particulier envers le secteur agricole. Dans le nord du pays, la présence d'un tel Secrétariat est souvent subordonnée à la coïncidence politique du maire avec le gouverneur : dans le cas où les deux

---

<sup>86</sup> Les organisations dites « ruralistes » regroupent les organisations du secteur agricole entrepreneurial : FAA, SRA, CRAA, CONINAGRO.

gouvernements appartiennent au même parti politique, la municipalité dispose d'une agence ou une délégation du Ministère de la production provincial qui joue le rôle d'intermédiaire entre la politique de la province et les espaces ruraux. Dans le cas de gouvernements opposés politiquement, la municipalité crée son propre Secrétariat à la production qui gère des projets locaux en fonction de ses ressources et de ses capacités d'intervention. Dans les deux cas, ces agences locales disposent d'une équipe plus ou moins réduite selon la taille et la capacité financière de la municipalité, constituée de techniciens qui exécutent des projets d'aide à la production agricole ou à l'amélioration des infrastructures rurales. A l'instar d'une fonction de Secrétaire provincial, la responsabilité de cette équipe (qui parfois se résume à un agent) est en général assumée par un technicien du même parti politique que le maire. Il s'agit en d'autres termes d'un poste politique relativement précaire qui contribue à rendre l'action publique discontinue et fluctuante en fonction des alternances politiques.

Les espaces ruraux disposent d'un statut juridique particulier qui les situe souvent hors de la juridiction de la municipalité et donc de sa compétence. En effet, cette dernière concerne l'« *ejido municipal* » préalablement déterminé par un cadastre et au-delà duquel s'arrête la compétence du gouvernement municipal. Les populations rurales ne payent d'ailleurs pas d'impôts municipaux, mais votent pour les élections municipales. Ils constituent donc un réservoir de voix électorales pour lequel les élus locaux. Celles-ci ont longtemps été limitées à la distribution d'intrants (semences et carburants) et au labour des terres, voire à l'amélioration de l'habitat. En ce qui concerne l'entretien des infrastructures, en particulier le réseau électrique – lorsqu'il existe – il dépend des coopératives de services (cas d'Avellaneda à Santa Fe) ou des coopératives agricoles (cas de San Martín dans le Chaco) ou encore d'entreprises privées, qui pratiquent notamment dans les deux derniers cas des prix prohibitifs par rapport à ceux qui ont cours en ville. L'entretien des chemins de terre ruraux qui est une compétence des provinces relève d'un fonctionnement tout à fait original dans le Chaco. Il est assuré par des *consorcios camineros*\* organisés au niveau des colonies. Ce sont des dispositifs collectifs qui réunissent les populations rurales qui assurent ainsi elle-même la planification et l'entretien des chemins de terre grâce aux outils et au matériel que le gouvernement met à leur disposition.

Albaladejo et Duvernoy (2003) ont montré que les municipalités jouent un rôle de plus en plus important dans la formulation et la mise en œuvre de projets de développement rural et agricole. Ceci apparaît comme un phénomène nouveau lié aux politiques de décentralisation des années 1990 mais aussi au désengagement de l'Etat national qui laisse les municipalités seules face aux problèmes de développement et de dégradation du tissu social et économique. Pour y répondre, les municipalités se dotent de nouveaux services techniques d'intervention. Mais, ces travaux menés dans la région pampéenne contrastent

fortement avec notre analyse de l'action municipale et provinciale dans les régions du nord-est. Certes, les municipalités et les Secrétariats à la production ne sont pas absents de la problématique rurale et des activités agricoles sur lesquelles reposent en grande partie le substrat économique urbain, bien au contraire, mais les fortes relations clientélistes maintenues par ces gouvernements locaux (surtout dans la province du Chaco) avec les petits producteurs empêchent d'en faire des acteurs moteurs de l'action publique. Ces différences d'analyse que nous soulignons ici dans le rôle joué par les municipalités tient encore une fois au fait que le développement agricole et le développement rural relèvent de deux mondes et de deux paradigmes différents, mais s'explique aussi par la persistance de relations sociales et de pratiques politiques propres au pacte territorial traditionnel dont la résilience est plus forte dans les régions intérieures.

Quant aux instruments provinciaux de développement rural, ils éclairent à la fois sur les stratégies des gouvernements quant à ce nouvel objet d'action publique et sur leur faible connaissance de la problématique. En effet, les Secrétariats du développement rural agissent le plus souvent à travers des programmes ponctuels qui, la plupart du temps, ne sont que de simples répliques des programmes nationaux tels que le PSA, Prohuerta et Cambio Rural, et à travers des projets. Leurs programmes sont toutefois dépourvus des aspects contraignants des programmes nationaux (pas d'obligation de former des groupes de producteurs, octroi de subventions à la place de crédits) et sont emprunts d'une visée clientéliste. Le dédoublement de l'action publique contribue souvent à parasiter les visées éducatives et les stratégies de renforcement de l'autonomie des petits producteurs et de leurs organisations. Ceci produit une concurrence entre les stratégies d'intervention sous-jacentes à chaque programme et logiques d'intervention des différents techniciens et crée donc une tension entre acteurs et organisations. Par exemple, alors que le PSA ou le Prohuerta diffusent des techniques de production agroécologiques et tentent par ce biais de rendre les producteurs moins dépendants des intrants coûteux, de revaloriser les savoirs locaux et paysans et de diversifier les exploitations, le gouvernement de la province du Chaco leur distribue des semences de coton transgéniques résistantes au glyphosate. Les petits producteurs doivent alors adopter et financer le reste du paquet technologique (notamment l'herbicide) et attendent de la province ou des municipalités qu'elles se chargent du travail de préparation du sol.

*« Je propose des programmes très similaires au PSA, mais nous ne nous sommes pas mis d'accord au niveau de la province sur la façon dont on peut s'articuler. Par exemple, je sais que le PSA va recevoir des fonds et j'attends qu'ils m'invitent pour que nous voyions ensemble comment dépenser cet argent, mais jusqu'à présent personne ne m'a invité. »*

(Sous-secrétaire au développement rural du gouvernement radical de la province du Chaco.  
Resistencia, juin 2007)

L'extrait d'entretien précédent, qui révèle l'absence de coordination et d'articulation entre des programmes qui présentent pourtant une certaine proximité, repose sur de mauvaises relations interpersonnelles entre le Sous-secrétaire du développement rural provincial et le coordinateur du PSA. Aussi, les Secrétariats provinciaux et municipaux du développement rural viennent se rajouter à la nébuleuse d'organisations agissant dans ce champ sans pour autant chercher à fédérer une action au niveau local ou prendre la tête d'un système d'action coordonné autour d'une stratégie commune, bien que leurs ressources politiques et institutionnelles leurs en donnent la possibilité.

## b. Ressources et routines politiques

Dans de nombreuses circonstances, l'intervention des pouvoirs publics municipaux et provinciaux dans le champ du développement rural répond à une visée stratégique qui consiste à entretenir des relations de dépendance avec les populations rurales pauvres qui représentent un réservoir de voix électorales. Leur intervention vise à entretenir une relation de pouvoir et répond à des intérêts strictement électoralistes. En ce sens, les pratiques des élus locaux relèvent d'une véritable routine institutionnalisée qui consiste à toujours utiliser le même registre d'action. Celui-ci se résume à pourvoir aux besoins immédiats des populations et à répondre ponctuellement à leurs demandes.

*« La province finance beaucoup de choses, mais dans le budget municipal ce qui est prévu pour assister le campo\* est très limité : on embauche les équipes pour labourer la terre et avant on payait aussi le combustible... L'idée c'est de faire que le producteur sache que lui aussi doit apporter quelque chose, sinon il attend de l'Etat qu'il vienne, qu'il résolve, qu'il définisse sa vie. L'Etat ne doit pas se substituer aux initiatives des gens. Les gens doivent construire un sentiment d'appartenance, de coresponsabilité... J'obtiens d'une communauté dans laquelle chacun joue son rôle : l'Etat le sien et la communauté le sien. Ça va mal, donc on attend que l'Etat intervienne, règle ma vie personnelle, familiale, groupale, et ça c'est mauvais. Et là, on tombe dans le clientélisme [...] ».*

(Conseiller municipal. San Martín, juin 2008)

Comme le précise bien l'extrait d'entretien précédent, le comportement des populations pauvres s'apparente également à une routine. Ceux-ci sont également responsables des situations de clientélisme qu'ils entretiennent par leur façon de mobiliser l'Etat et ses représentants sur des domaines qui concernent notamment la sphère privée. La routine dans laquelle ils sont enfermés, notamment dans leurs relations avec les élus locaux, les rend incapables d'imaginer d'autres moyens pour satisfaire leurs besoins et penser leur devenir à long terme. Les règles d'interaction clientélistes sont de véritables freins au

développement et à l'action collective : « *les citoyens, dans une grande majorité, attendent que les solutions viennent "d'en haut" : ils ne se conçoivent pas comme des participants ou des initiateurs de changement. Ce "quelqu'un" puissant a été à un certain moment de l'histoire, l'Etat (national ou provincial). Cette perception relève du vécu et des expériences quotidiennes et passées, mais aussi et fondamentalement dans l'actualité, des carences de l'éducation qui se donne et qui se reçoit, ou plus vraisemblablement de l'éducation qui se ne donne pas : avec l'absence d'éducation, ce sont les populations dépourvues d'éducation et de culture qui peuvent le plus facilement être dominées* » (Manzanal, 2006, p. 42).

Bien que les comportements clientélistes et d'assistance (aussi bien de la part de ceux qui donnent que de ceux qui reçoivent) soient des freins à l'action collective, à l'innovation sociale et à l'apprentissage de la vie démocratique et citoyenne, ils sont de fait, institutionnalisés et expliquent en partie les difficultés d'accès à la sphère publique (au sens d'Arendt, 1983) pour les populations rurales qui solutionnent des problèmes relevant du domaine privé à travers ce type de relation. Par conséquent, les approches éducatives et les objectifs de formation portés par les ONG ou le PSA visant à rendre les producteurs individuellement et collectivement capables de discuter, de négocier et d'être représentés devant les acteurs politiques contrastent avec les intérêts des élus qui cherchent à préserver leur pouvoir politique. On retrouve derrière ces pratiques une partie des travers du populisme qui domine la vie politique en Argentine. Il est donc plus difficile de changer la donne sociale et d'enclencher de véritables processus de développement qui aillent au-delà de la simple assistance aux populations pauvres quand les populations ciblées sont mal ou peu organisées, dépourvues des capacités de participation, de négociation et de décision, et sont davantage des sujets passifs que les vecteurs endogènes du changement. On ne passe évidemment pas si facilement de la position de client à celle d'acteur (quand leur participation est sollicitée par les ONG ou le PSA), ou encore de citoyen (quand il s'agit de la reconnaissance de leurs droits face à l'Etat).

*« Parfois, nous devons tomber entre les mains des politiques. C'est difficile pour nous. Mais comme nous n'avons pas de structures, de local pour notre organisation, ça fait 10 ans que nous avons fait une demande à la municipalité et au gouvernement provincial, mais personne n'y répond. Parce qu'ils savent que nous ne nous mettons pas dans la politique. C'est mieux de travailler comme ça, on ne veut entrer dans la politique, parce que ce que nous faisons n'est pas politique. C'est libre. Sans couleur politique. »*

(Représente locale de *Mujeres Federadas*, organisation de la FAA. San Martín, juin 2007)

Le terme « politique » est alors étroitement associé à la politique partisane et devient un terme suspect, même pour ceux qui, comme les petits producteurs engagés dans une

organisation et dans l'action collective, ne considèrent pas leur action comme politique parce qu'ils pâtissent des pratiques partisans. Aussi, ces comportements freinent l'action collective et l'engagement individuel dans la sphère publique de la part de ceux qui ne veulent pas tomber dans les travers de la politique partisane, du clientélisme et de la corruption. Cet aspect est attribué à un phénomène d'anomie auquel il est souvent fait référence pour qualifier les comportements et le fonctionnement de la société argentine et de ses institutions, et qui entrave le bon fonctionnement de la société et du politique. Les Argentins reconnaissent ce marqueur culturel qu'ils incluent dans leur fameuse représentation de la « *viveza criolla*<sup>87</sup> » qui renferme leurs principaux traits culturels et qui contient une tendance toujours explicitée à « *hacer trampas a las normas* » (tendre des pièges aux normes). Ceci traduit un comportement de contournement des règles établies, de façon à ce qu'elles n'entravent pas les intérêts des individus et des groupes qu'ils défendent. Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas de normes (ou d'institutions ou de règles), ce type de comportement en constitue justement une. Mais elles ne coïncident pas avec les normes « positives » auxquelles on associe idéalement les relations sociales et l'expression citoyenne au sein d'une société moderne et l'exercice du pouvoir démocratique que représentaient les idées libérales au moment de la constitution des Etats-Nation modernes. La présence d'institutions ne garantit pas qu'elles fonctionnent correctement ou qu'elles soient mobilisées conformément aux objectifs qui ont présidé à leur genèse. Cet aparté pourrait sembler anecdotique si la récurrence des discours à ce sujet n'exprimait pas une certaine réalité « institutionnalisée » qui sert les détenteurs du pouvoir et dont pâtissent les plus faibles et qui, par conséquent, est révélatrice d'une grande inégalité dans la distribution du pouvoir, des ressources et des relations sociales et du « pacte social incomplet ». Dans ce contexte institutionnel, la différenciation et l'asymétrie sociales répondent aussi à un besoin. Tout ceci participe très certainement des dysfonctionnements des institutions publiques et de la faible cohésion sociale qui a conduit l'écrivain espagnol Ortega y Gasset à lancer aux Argentins en 1939 : « *Argentinos, a las cosas, a las cosas !* » ; les enjoignant à enfin agir, à s'occuper des problèmes publics sans plus se tenir individuellement sur la défensive, un trait dont les élus locaux ont su se servir et entretenir, et qui est à l'origine, selon nous, des difficultés avec lesquelles s'opère le changement dans ce pays.

Pour ces raisons, les observateurs nationaux et les représentants des institutions internationales de développement insistent sur la faible « qualité » institutionnelle (dans

---

<sup>87</sup> « *Un amigo que hace muchos años percibió la contradicción entre nuestra tan mentada « viveza » y las zonceras criollas, la explicaba así: el Argentino es vivo de ojo y zonzo de temperamento, con lo que quería significar que paralelamente somos inteligentes para las cosas de corte alcance, pequeñas, individuales, y no cuando se trata de las cosas de todo, las comunes, las que hacen a la colectividad y de las cuales en definitiva resulta que sea útil o no aquella viveza de ojo* », Arturo Jauretche (1968) *Manuel de Zonceras argentinas* Corregidor, Buenos Aires, cité dans *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, décembre 2008.

une perspective normative et instrumentale) du pays, qui concerne aussi bien le fonctionnement de l'économie que celui du politique (Spiller et Tommasi, 2000). Les réformes politiques et économiques auxquelles le pays doit procéder sous la pression des organisations internationales sont censées résoudre les problèmes institutionnels en assurant les conditions de la mise en place et du fonctionnement de ce que l'on considère usuellement comme de « bonnes institutions ». Parmi celles-ci figure justement la démocratie comme régime politique. La participation au fonctionnement démocratique de la société et l'exercice de la citoyenneté sont des objectifs visés par certains acteurs du développement rural, comme les techniciens qui, pour cela, cherchent à ce que les petits producteurs ne soient plus dépendants des élus locaux et participent davantage à la définition des politiques qui leurs sont destinées.

#### *2.1.5. Des ressources financières*

L'ensemble des organisations que nous avons observé dans les arènes locales du développement rural se partagent un ensemble de ressources financières dont les origines sont variées et dont les règles d'obtention sont plus ou moins contraignantes. Malgré l'ampleur de l'aide au développement, ces ressources restent insuffisantes face à l'ensemble des nécessités. Toutefois, les faibles résultats obtenus en termes de réduction de la pauvreté après des décennies de fonctionnement des programmes et de politique d'intervention démontrent bien que les freins au développement ne concernent pas seulement la question financière.

A l'exception des programmes de l'INTA et du PSA dont les financements proviennent du gouvernement national (de la SAGPyA ou du Ministère du développement social), la plupart des ressources financières pour le développement rural au Chaco et à Santa Fe proviennent directement ou indirectement des institutions et organisations internationales. A l'exception des programmes nationaux qui présentent une certaine continuité dans le temps et dont une partie des financements proviennent des circuits financiers internationaux (PROINDER, PROSAP, PRODERNEA), des projets ponctuels qui se multiplient sont également financés par les organisations ou institutions internationales (BM, BID, FIDA, FAO...) à la condition de répondre aux objectifs et méthodes qu'ils encouragent. Les gouvernements décentralisés ou les organisations supranationales comme l'UE, financent à travers la coopération internationale leurs propres ONG (comme l'ONG italienne GVC) ou des projets par le biais desquels ils diffusent leurs guides de bonnes pratiques et leurs principes d'action. Par le biais de ces financements, ce sont aussi des

ressources cognitives et techniques qui sont diffusées. Les organisations et fondations des Eglises européennes constituent également un autre vivier de financement pour les ONG nationales comme INCUPO, les organisations de petits producteurs du Chaco comme la UNPEPROCH. Ces organisations internationales ont la capacité de s'adresser indifféremment à des acteurs situés à différents niveaux d'échelles et financent des projets locaux sans passer par des intermédiaires ou les autorités nationales ou provinciales (Figure 5).

Il est possible d'appréhender la gestion des ressources financières et leur distribution entre les différentes organisations et acteurs à partir des notions de courtiers et de portiers du développement. Celles-ci permettent d'interpréter les formes de concurrence et les tensions qui s'exercent entre les organisations et les types d'acteurs selon leur position dans le champ et de mesurer leur capacité de ponction et d'utilisation de cette ressource. Simões reprend ces notions dans sa thèse sur les fronts pionniers en Amazonie, pour caractériser le rôle des agents de développement : « *Les courtiers locaux du développement sont ces acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) et qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. Les portiers du développement sont ces agents locaux qui constituent une filière par où passe le contrôle et l'accès des ressources aux groupes d'agriculteurs* » (Simões, 2007, p. 262, reprenant Bierschenk *et al.*, 2000). Albaladejo et Veiga, (2002, citant Dubost, 1987) soulignent que les portiers définissent notamment qui a le droit ou non de faire partie d'un certain projet. Les fonctions de courtiers et de portiers du développement se confondent parfois, ce qui donne une importance particulière aux acteurs locaux dans l'obtention et l'affectation des ressources financières.

La plupart des organisations que nous avons citées jusqu'à présent jouent le rôle de courtier du développement : ONG étrangères, ONG locales, les provinces qui administrent des programmes nationaux dont le financement est international (PROSAP ou PRODERNEA par exemple), les programmes nationaux décentralisés ou centralisés de développement, les Ministères nationaux (SAGPyA, Ministère du développement social ou encore le Secrétariat national aux petites et moyennes entreprises). Les gouvernements provinciaux ont mis au point une ingénierie de captage de ces ressources financières internationales qui sollicite un appui financier pour des projets de développement auprès de gouvernements étrangers décentralisés ou d'ONG internationales.

Quant au rôle de portier contrôlant et permettant l'accès aux ressources pour les groupes d'agriculteurs, qui peut parfois se confondre avec les précédents courtiers, il est assuré par différents types d'acteurs. Des organisations différentes peuvent s'articuler pour se

compléter en engageant des compétences différentes dans l'action : l'une remplissant le rôle de courtier, et l'autre, disposant des capacités pour mettre en œuvre des projets et atteindre certaines zones rurales, jouant le rôle de portier. Ceci est souvent l'objet d'une collaboration entre le PSA et INCUPO : le premier disposant de financements pour des projets et le second assurant l'assistance technique dans les zones où l'ONG est présente et où les petits producteurs sont habitués à sa présence. Ces formes d'articulation dépendent beaucoup des relations entre individus et entre organisations et des apprentissages collectifs contingents à une expérience sociale locale.

Par ailleurs, les municipalités jouent souvent le rôle de portier des financements provenant de la province. Elles remplissent également cette fonction avec l'attribution de plans sociaux nationaux (*Mas y Mejor trabajo, Mano a la obra*, etc.) encourageant le retour à l'emploi et la relance de l'activité productive. La relation qui s'établit entre les municipalités, en tant que portier, et les bénéficiaires relève de divers ordres. Elle peut passer par les traditionnels circuits politiques par lesquels les aides sont alors accordées en fonction des relations interpersonnelles ou à travers les *punteros politicos\** qui représentent les partis politiques dans les quartiers ou les villages et par qui transitent les aides sociales en échange d'une promesse de vote. Mais le rôle de portier pour les programmes sociaux nationaux est aussi dévolu aux techniciens qui, par leur connaissance du terrain et par les relations sociales qu'ils entretiennent avec les populations rurales, sont déterminants pour permettre à ces dernières d'accéder aux financements et aux programmes.

*« Comme j'ai de bonnes relations avec le Sous-secrétaire du développement rural provincial, j'ai monté un projet et je le leur ai présenté. Le Secrétaire m'avait par ailleurs informée : "il y a de l'argent pour ça, monte un projet pour les zones qui ne sont pas assistées par les techniciens". C'était 500 pesos de subventions pour une famille plus l'assistance technique. Pour moi, ce que le Sous-secrétariat a de bien, c'est qu'il est flexible : comme ils ne savent pas grand chose, ils ont besoin des techniciens pour qu'ils montent leurs projets et leur fassent des propositions, parce que des fois ils ont de l'argent mais ils ne savent pas quoi en faire. Ils acceptent toujours mes projets. Et donc le projet a été le seul projet accepté par PRODERNEA dans la province, mais en réalité c'est aussi le seul qui a été présenté. Ils accordent une subvention qui pourrait être individuelle, mais comme nous on a l'habitude de travailler en groupe, l'idée c'est de poursuivre avec des groupes. »*

(Technicienne pour différents programmes de développement rural. San Martín, juin 2007)

Cet extrait d'entretien est significatif à plus d'un titre et reprend de nombreux aspects du fonctionnement des arènes de développement que nous avons mises en lumière. Tout d'abord, il démontre que les Secrétariats provinciaux jouent notamment le rôle de courtier des programmes financés par les organisations internationales comme le PROSAP ou le PRODERNEA, mais que leurs faibles connaissances de la réalité et leurs faibles capacités d'ingénierie limitent leur action et la mise en place de projets malgré la présence de

financements pour cela. En revanche, les techniciens disposent de ces capacités. Ils montent les projets de façon plus ou moins concertée selon les cas avec les populations rurales avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler et les proposent ensuite aux courtiers, en l'occurrence le Sous-secrétariat du développement rural. Cet extrait d'entretien met d'ailleurs en évidence que certaines zones ne sont pas assistées par des programmes. Les revenus des techniciens engagés pour mener à bien un projet dépendent de leur capacité à obtenir des fonds, à monter des projets et à convaincre les groupes de producteurs d'y participer. Les conditions de travail souvent précaires conduisent certains techniciens, plus motivés par la perspective de s'assurer un revenu le temps du projet que par le développement des petits producteurs à devenir des « chasseurs » de projets.

La question financière ne pose pas seulement le problème de la disponibilité des fonds. L'arrivée de financement n'est pas anodine auprès de communautés pauvres, peu habituées à administrer de l'argent et qui doivent par ailleurs répondre aux contraintes imposées soit par les bailleurs de fonds (notamment dans les normes et méthodologies d'intervention), soit par les programmes nationaux (le travail en groupe par exemple), soit enfin par les courtiers et les portiers. Le rôle de ces derniers et en particulier des techniciens, et que certains petits producteurs considèrent comme une espèce de tutelle. Deux problèmes principaux se posent. Tout d'abord, celui de l'inégalité d'accès des producteurs à ces ressources qui est liée à la faiblesse des capacités organisationnelles et institutionnelles des organisations de développement rural. Ensuite, celui de l'incompatibilité entre des contraintes imposées, la dépendance aux portiers comme les techniciens et les stratégies des organisations de producteurs, que nous avons jusqu'à présent peu évoquées en raison de leur faible nombre, de leur faible capacité d'action et de leur atomisation au niveau national et provincial. Celles-ci voient parfois d'un mauvais œil la dépendance aux techniciens qu'impose un fonctionnement par programmes et par projets, qui, dans la plupart des cas, ne prennent pas en compte l'existence d'organisations de producteurs mais s'adressent à des groupes isolés. C'est notamment le cas de la UNPEPROCH, organisation de petits producteurs du Chaco créée en 1986 par INCUPO à la fin de la dictature :

*« La UNPEPROCH était la première organisation du Chaco en 1986. Après, dans les années 1990 il y a eu le PSA, et c'est ce programme qui nous a divisés sur différents fronts. Au début on a intégré le PSA, après on s'est disputé pendant 10 ans. Parce que là où il y avait le PSA ça désintégrait notre organisation, parce que nous n'avions pas d'argent. On travaille avec une fondation de l'Eglise allemande qui nous donne de quoi payer le téléphone, les déplacements, rien d'autre. Et ensuite on a ce qu'on peut obtenir du gouvernement : gasoil, semence, et d'autres petits projets comme des retenues d'eau. Et pour ce qui est de la défense de la terre, on voit avec l'Institut de colonisation. Et le PSA fragmentait tout parce qu'il venait avec beaucoup d'argent de la Nation. Et nous, comme on ne travaillait jamais avec les politiques, ni rien qui soit de l'Etat*

*argentin on n'avait pas de contact à cette époque. Au début on pensait que c'était une bonne chose, parce que ça amenait de l'argent aux petits producteurs, mais dès le début on a vu que ça n'allait pas parce que 80 % de l'argent concernait l'aspect technologique, et seulement 20 % était pour les investissements. Ça a été l'un des problèmes. Après nous avons voulu qu'ils donnent leur agent aux organisations et non aux groupes seuls... et puis les dirigeants ont plus agi de façon politique que dans l'intérêt des petits producteurs. Et depuis l'an dernier, on recommence à faire des rencontres et on a clairement posé sur la table que s'ils sont avec nous, nous on est avec eux, et on travaille ce qui peut servir les intérêts des petits producteurs... ».*

(Président de la UNPEPROCH. Resistencia, juin 2007)

Dans l'extrait d'entretien précédent, les points de tension évoqués entre les organisations de petits producteurs et les programmes résident finalement dans la gestion des ressources financières et les relations entre leurs courtiers et les bénéficiaires. Le travail en groupe imposé à ces derniers, qui visait pourtant à l'origine l'organisation politique des petits producteurs, a contribué dans certaines provinces à contourner les organisations de producteurs existantes. Ces dernières représentent en effet des intérêts collectifs, mais leur prétention à être représentées politiquement a été affaiblie par un éclatement des producteurs entre d'un côté ceux qui étaient ralliés à la stratégie du PSA et de l'autre côté ceux qui étaient ralliés à la stratégie de la UNPEPROCH. La fragmentation de l'organisation dont il est question dans l'extrait d'entretien repose en partie sur l'accès à des ressources financières : la possibilité d'accès à un financement quel qu'il soit, conduit les populations rurales à accepter les méthodes et les principes d'action imposés par les programmes et leurs représentants, et ce d'autant plus facilement que les situations de pauvreté sont importantes, même si cela conduit à éclater le peu de collectifs existants. Les petits producteurs, et davantage encore les populations très pauvres, répondent ainsi à une routine de comportement consistant à agir en fonction d'intérêts à court terme (obtenir un financement et satisfaire un besoin immédiat) et non à long terme (participer à un collectif, défendre des droits à travers lui et, pour cela, négocier dans le cadre des programmes nationaux la reformulation de leur méthodologie d'action). Tout le dilemme de l'action collective, dont rend compte Olson (1978), transparaît dans cette situation. La présence ou l'absence de ressources financières détermine d'ailleurs souvent le niveau de participation et d'engagement des petits producteurs dans un projet, un programme ou dans un collectif.

Encore une fois, le décalage entre les exigences des programmes et les attentes des petits producteurs s'explique en partie par leur faible niveau de représentation politique dû à leur faible capacité d'expression et d'organisation que nous avons déjà soulignée et qui conduit une partie des techniciens à reproduire auprès d'eux une attitude parfois paternaliste. Cet aspect est corroboré par des agents de développement qui pointent les travers méthodologiques des programmes de développement centrés sur l'aspect social ou productif et qui ne prennent pas en compte l'aspect politique du problème. Par ailleurs, les

programmes focalisés sur des cibles particulières ne prennent pas non plus en compte les réalités du territoire dans lequel s'insèrent ces producteurs. Ceci contribue à exclure certains membres des communautés rurales locales des ressources apportées par les programmes et des dynamiques qu'ils génèrent. Les programmes reproduisent donc l'aspect fragmenté qui caractérise les relations socioprofessionnelles et sans tenir compte de l'existence de relations sociales et de solidarité établies localement :

*« De nombreuses fois avec les programmes, au lieu d'unir, ont rompt et on désunit l'organisation qu'il y a dans la colonie. Regarde le PSA par exemple, avant on allait dans une colonie, on faisait la promotion du programme, on mettait tout dans le même sac, et puis le coordinateur est arrivé et a dit que les banquinos\* ne peuvent pas bénéficier du PROINDER. Parce que théoriquement tu ne peux pas donner 3500 pesos à un type qui vit sur la banquina\*. Et comment on fait nous, les techniciens de terrain avec les gens ? On partage les jours de fête religieuse et comment je peux ensuite aller leur dire qu'ils ne peuvent prétendre à rien parce qu'ils sont banquinos ! Déjà qu'ils sont discriminés parce qu'ils sont banquinos. Tu peux pas non plus exclure les producteurs moyens qui vivent dans la colonie, si un producteur moyen répond présent pour participer, si quand les gens sont malades il les transporte parce qu'il possède un véhicule, par exemple, tu ne peux pas le laisser à part. Si le groupe l'accepte tu ne peux pas l'exclure. S'il joue un rôle important dans l'organisation de la colonie. »*

(Technicienne de différents programmes de développement rural. San Martín, 2007)

La gestion et l'attribution des ressources financières en fonction de critères prédéterminés, quels que soient les contextes locaux, produisent des phénomènes de tension entre différents acteurs : entre les courtiers et les portiers, entre les représentants des programmes et leurs bénéficiaires, entre les populations locales, les organisations de producteurs et les techniciens. Ces quelques éléments nous permettent de montrer que le développement rural n'est pas seulement le problème d'un secteur d'action publique mais d'un territoire et d'une réalité dans laquelle il s'insère.

Les différentes compétences et ressources mises en œuvre dans l'action par les organisations de développement rural et leur inégale distribution provoquent la fragmentation et l'atomisation de l'action de développement rural en différentes logiques, stratégies et objectifs. En formalisant différents régimes de gouvernabilité associés aux différents programmes, nous allons avoir qu'il est difficile de rendre compte d'un référentiel unifié de la politique publique de développement rural des années quatre-vingt-dix.

## 2.2. Trois régimes de gouvernementalité du développement rural

Le champ du développement rural se définit finalement par une somme de programmes, d'organisations et de stratégies qui procèdent d'une « adjonction institutionnelle ». Cette formule, proposée par Thelen et reprise par Palier et Surel (2005), désigne un processus d'agrégation de nouvelles institutions aux côtés d'autres préexistantes. Ceci génère une multiplicité de logiques et de comportements dominés, selon les cas, par des idées, intérêts ou qui relèvent d'une sédimentation historique particulière. Pour interpréter l'interaction d'acteurs différents dans un même champ, leurs logiques différenciées et leurs formes de coordination nous avons adapté le cadre d'analyse des 3i<sup>88</sup>. Sans pour autant reprendre dans son essence ce cadre analytique encore en construction chez les économistes (Théret, 2000) ou les politistes (Hall et Taylor, 1997 ; Surel, 1998) qui s'y réfèrent, nous nous inspirons simplement des trois logiques d'action qu'ils mettent en avant : les idées, les intérêts et les institutions, pour situer les différents comportements des principales organisations du développement rural et pour en comprendre la difficile interaction.

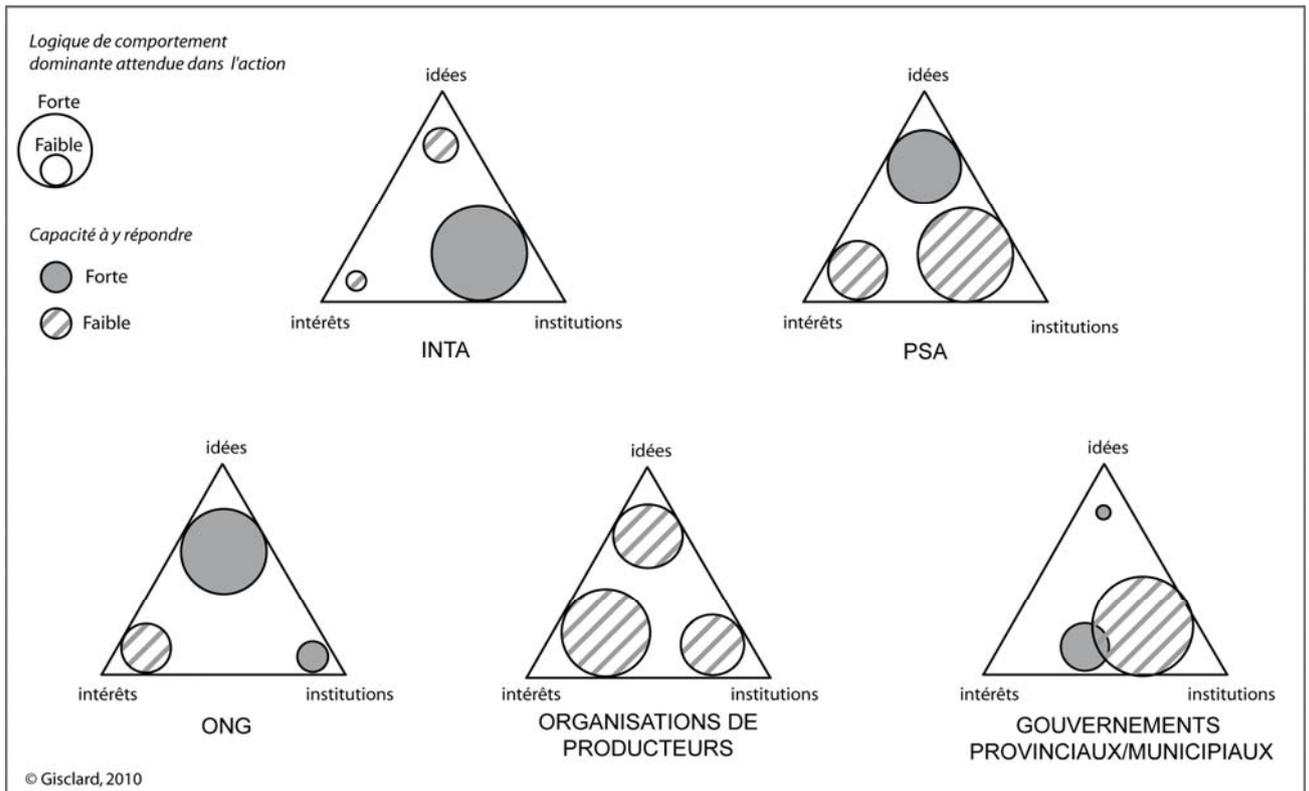
Aussi, à partir d'une libre interprétation des trois variables privilégiées par chacune des trois approches néoinstitutionnalistes (historique, du choix rationnel, sociologique) que l'on retrouve en économie ou en science politique, nous allons caractériser les comportements associés aux organisations du développement rural (sans vouloir pour autant nier l'autonomie d'action des individus appartenant à ces organisations) (voir Figure 6). Par « idées », nous désignons l'héritage critique de la vision intégrale du développement rural et une visée politique associée à l'action de développement rural. Par « intérêts », nous entendons la représentation et la défense d'intérêts collectifs. Par « institutions », nous entendons un fort ancrage étatique et un comportement porteur de valeurs publiques, même si cela nous conduit à nous éloigner de la définition des 3i qui définit plus largement les institutions comme le poids de règles et des structures héritées du passé. La Figure 6, qui représente de façon schématique la configuration des principaux acteurs dans une arène locale du développement rural distingue deux variables. La première correspond à la logique et aux visées attendues de chaque organisation dans le champ du développement rural ainsi que le rôle qu'elle est censée jouer. La deuxième

---

<sup>88</sup> De façon très synthétique, les 3i désignent les trois variables explicatives des comportements individuels et collectifs privilégiées par les trois courants du néo-institutionnalisme en économie ou en science politique, que sont les idées, les intérêts et les institutions. Ces courants mettent notamment en avant le rôle des institutions dans les résultats sociaux ou politiques et permettent d'expliquer les permanences ou le changement institutionnels dans un domaine donné. Différents auteurs ont essayé de montrer que ces trois variables, en général utilisées de façon séparée ou cloisonnée, possèdent une valeur heuristique accrue lorsqu'elles sont articulées et imbriquées en proportion variable. Nous ne développons pas davantage cette approche mais renvoyons aux travaux de Hall et Taylor (1997) ; Surel (1998) ; Théret (2000) ; Palier et Surel (2005), Stone (1992).

variable correspond à la capacité de ces organisations à assumer ce rôle et leur capacité à mettre en œuvre les compétences sur lesquelles elles sont attendues. Nous pouvons ainsi d'une part, dégager de grandes tendances dans les comportements associés à des organisations et d'autre part, repérer des contradictions entre comportements attendus et comportements effectifs.

**Figure 6-**Représentation schématique des logiques d'action des principales organisations dans des arènes locales du développement rural



Trois organisations représentent l'Etat et des valeurs publiques. Il s'agit de l'INTA, du PSA et des gouvernements provinciaux et municipaux. Dans le cas particulier des gouvernements provinciaux et municipaux, leurs capacités à représenter des valeurs publiques – ce qui est pourtant leur fonction première – sont identifiées comme faibles en raison des comportements individuels opportunistes, clientélistes et de la corruption qui les caractérisent. En revanche, et même si ses capacités d'action sont amoindries dans les années 1990, l'INTA présente le plus de dispositions à représenter les valeurs publiques et l'Etat dans les espaces ruraux. Dans le cas du PSA, nous avons représenté ses capacités d'action comme faibles, en raison du peu de moyens et de marge de manœuvre qui lui sont alloués en comparaison à ce que représente l'INTA. Nous pouvons tout de même relativiser ceci dans la mesure où le PSA représente le principal programme de

développement rural, et qu'il est, à ce titre, emblématique et représentatif. Par ailleurs, le PSA, tout comme les ONG, se distinguent par le rôle des idées dans leur action. A ce niveau, et même de façon plus globale, ces deux types d'organisations se ressemblent car elles portent des valeurs et des principes qui se sont construits dans un temps et un espace particulier : le Chaco dans les années 1960 et 1970. Quant à l'action collective entreprise par les organisations de producteurs, elle démontre une faible capacité d'action et de représentation politique de façon générale. Ce sont pourtant des intérêts collectifs qu'elles sont censées représenter auprès des pouvoirs publics. C'est d'ailleurs pour leur insuffisante participation à la formulation et à l'évolution des programmes et des politiques de développement rural que nous avons représenté la dimension institutionnelle comme faible. De même, nous avons nuancé les visées politiques défendues par ces organisations, dans la mesure où elles sont souvent influencées par les ONG ou le PSA qui les guident en sous-main (même si cela est moins vrai, en cette fin des années 2000, qu'au milieu des années 1980, lorsqu'elles sont apparues). La tendance des petits producteurs à s'engager dans l'action collective dans l'attente de satisfaire un intérêt individuel immédiat (obtenir une subvention, un crédit) confirme l'aspect dépolitisé de l'engagement dans l'action publique de la part de certains d'entre eux. Ce type de comportement opportuniste, moins motivé par un engagement durable dans l'action collective que la satisfaction d'un besoin immédiat est proportionnelle au niveau de dépendance et de pauvreté des petits producteurs. C'est pour cette raison que les pratiques clientélistes et d'assistance se perpétuent entre ces populations et les représentants gouvernementaux.

En effet, le comportement opportuniste se retrouve aussi chez les gouvernements provinciaux et municipaux. Pour ces acteurs, nous avons représenté la dimension des intérêts comme faible, car les pouvoirs publics ne sont pas censés représenter les intérêts de certains groupes par rapport à d'autres mais bien représenter l'intérêt collectif (si tant est que l'on puisse le définir). Pourtant, ce sont bien des intérêts individuels et partisans (le second servant en général le premier) qui sont assouvis par les élus en investissant la sphère du développement rural. En raison de la forte collusion d'intérêts au sein de l'appareil étatique, les dimensions des intérêts et des institutions se confondent chez ces acteurs.

En définitive, cette approche schématique des positions des organisations et de leur interaction dans des arènes locales met en lumière différents aspects. D'abord, la faiblesse généralisée des organisations de petits producteurs. Ensuite, le fort ancrage institutionnel et territorial de l'INTA qui en fait l'un des principaux acteurs de l'action publique. Après, il apparaît que la collusion des intérêts individuels et partisans avec l'action de l'Etat conduit les représentants des gouvernements provinciaux et municipaux à mener une action paradoxale et à contre-courant des autres organisations du champ du développement rural.

Ces derniers possèdent ainsi un fort pouvoir de nuisance sur l'action publique mais présentent une faible disposition à représenter des valeurs publiques. Enfin, le PSA et les ONG témoignent d'un fort héritage cognitif et critique, mais les faibles marges de manœuvre dont ils disposent en raison de moyens insuffisants limitent fortement la portée de leur action et produit, notamment dans le cas des ONG, une logique d'enclave qui ne peut sortir le développement rural de la « région arrière » dans laquelle ce champ semble confiné politiquement.

L'aspect atomisé et fragmenté du champ du développement rural démontre que la politique publique de développement rural qui émerge dans les années 1990 ne conduit pas à la configuration d'un secteur d'action publique bien identifié, autour de cibles et d'objets communs. L'atomisation de l'action publique ne tient pas seulement à des idées, des intérêts et des logiques institutionnelles qui se sont forgés dans le temps long et qui se confronteraient dans ces arènes. Elle tient également à l'éclatement du contenu des différents programmes d'intervention qui dote le champ du développement rural de différentes cibles, de différents objets et instruments qui empêchent le développement rural d'émerger comme un secteur clairement identifié et représenté par des intérêts collectifs. Une analyse des différents programmes à partir de la formalisation de leur régime de gouvernementalité nous permet de mettre en lumière l'atomisation du champ en différentes rationalités et visées politiques pour une période donnée. Tels que les a conceptualisés Aggeri (2005) d'après les apports de Foucault (2004), les régimes de gouvernementalité renvoient à la rationalisation d'un champ, à sa prise en compte dans les politiques publiques et l'action gouvernementale à différentes échelles, aux dispositifs de mise en œuvre établis, ainsi qu'aux acteurs parties prenantes. Un régime de gouvernementalité renvoie à la fois à une rationalité politique et à une technique de gouvernement. Il caractérise à un moment donné des formes institutionnalisées qui sous-tendent un mode d'intervention dans un champ d'action publique et de l'activité sociale. A une échelle nationale il ne peut être compris qu'en prenant en compte le pacte territorial dominant et le référentiel global. En termes méthodologiques (en suivant notamment Aggeri, 2005), il s'agit d'identifier les objets, les cibles, les formes de gouvernement (modes de relation entre gouvernants et gouvernés) et les régimes de visibilité (la manière et les moyens dont des objets de gouvernement et des « gouvernés » sont objectivés sur les plans scientifique, technique et économique). A partir de trois programmes de développement rural que nous avons jugés les plus significatifs, nous avons formalisé trois régimes de gouvernementalité témoignant de visées différentes et d'objets différents, contribuant finalement à l'éclatement du champ du développement rural (Tableau 6).

**Tableau 6-**Programmes de développement rural à travers trois régimes de gouvernentalité différents

	<b>Régime d'intégration communautaire</b>	<b>Régime d'intégration économique</b>	<b>Régime palliatif</b>
<b>Cibles</b>	Amélioration et diversification du régime alimentaire des populations rurales et urbaines pauvres. Développement de l'autoconsommation	Intégration sociale et accès au marché des populations rurales pauvres. Evolution des normes de production et de commercialisation	Compétitivité des exploitations agricoles modernisées en difficulté. Adaptation aux nouvelles règles du jeu international
<b>Objets</b>	Jardins potagers familiaux ou communautaires pour l'autoconsommation. Promotion de l'agroécologie	Autoconsommation Investissements matériels Marchés locaux Formation de groupes et de collectifs	Assistance technique et processus organisationnel. Intensification et/ou reconversion productive Intégration aux circuits agro-industriels Economies d'échelle
<b>Régime de visibilité</b>	Actions communautaires Innovations sociales Réseaux d'échange de semences et d'expériences	Isolement des populations rurales dans les colonies. Inadaptation des normes marchandes et sanitaires. Domination du secteur informel. Zones d'enclave et d'exclusion	Endettement des exploitations agricoles. Développement du capital social.
<b>Forme de gouvernement</b>	Financement national via le Ministère du Développement Social. Mise en œuvre INTA	Décentralisation provinciale. Association des différentes organisations de développement rural, institutions publiques et producteurs à la gouvernance du programme. Financement essentiellement international à travers un emprunt à la Banque Mondiale	Financement national de la SAGPyA. Mise en œuvre l'INTA
<b>Instrument</b>	Assistance technique. Apport d'intrants. Formation de promoteurs et organisations communautaires	Assistance technique, assistance financière, éducation et formation. Travail de groupe	Conseil et assistance technique. Analyse de groupe. Diagnostic de situation
<b>Mise en œuvre</b>	Techniciens INTA et formation de « promoteurs »	Equipe provinciale et contractualisation de techniciens sur le terrain. Possibilité de partenariat avec des ONG pour l'assistance technique Formation de groupes et montage de projet par les techniciens	Techniciens INTA et contractuels, auprès de groupes de producteurs

Le premier régime correspond à un **régime d'intégration communautaire**. La mise en place du **Prohuerta** par la Ministère du développement social correspond à l'apparition de la problématique de la **consommation** avec l'évolution des systèmes agro-alimentaires. La réponse apportée par le Ministère du développement social et l'INTA, chargé de la mise en œuvre du programme, ne concerne pas seulement l'assistance aux populations pauvres, mais aussi leur capacité à autoproduire une partie de leur alimentation, permettant par ce biais l'amélioration de leur régime alimentaire en y ajoutant des fruits, des légumes, des

animaux de basse-cour, produits et élevés de façon agroécologique. Ce mode de production, qui limite l'utilisation d'intrants chimiques et des semences hybrides ou génétiquement modifiées, présente le double avantage d'apporter des aliments « sains », et de réduire le coût de production en limitant les intrants. Le programme ne s'adresse pas seulement aux jardins familiaux des familles exclues socialement, il encourage aussi le développement de jardins communautaires (au niveau des quartiers urbains en particuliers) et les jardins scolaires. Avec la baisse des dépenses publiques, il est plus difficile pour l'Ecole de remplir le rôle social qu'elle joue en fournissant notamment aux enfants au moins un repas quotidien. Le jardin scolaire constitue en partie une réponse, comme il l'est pour d'autres types de structures telles que les maisons de retraite, etc. Par ailleurs, le Prohuerta favorise les innovations sociales par le biais des « promoteurs » qui portent des initiatives collectives. La figure du promoteur n'a pas seulement pour mission d'alléger le travail des techniciens de l'INTA. Ils sont un moyen d'inciter les populations bénéficiaires du programme à prendre en charge son fonctionnement ainsi que sa diffusion, et de créer de la cohésion sociale entre les populations.

Nous avons associé le *Programa Social Agropecuario* à un **Régime d'intégration économique**. En s'adressant aux petits producteurs minifundistes et aux populations rurales pauvres, il vise en priorité **l'intégration sociale** de ce public et son intégration économique en favorisant leur accès au marché. En mobilisant les instruments et les méthodologies utilisés par le MR et les ONG (le travail de groupe, l'éducation à travers la formation) le PSA vise à renforcer les capacités d'action collective des groupes et des communautés rurales, autrement dit, le capital social auquel se réfèrent tous les guides de bonnes pratiques du développement rural. Il a aussi pour objectif de faire des petits producteurs un groupe professionnel à part entière ; objectif qu'il a certaines difficultés à atteindre pour des raisons que nous avons vues au préalable. En revanche, il rend visible les freins structurels et institutionnels à l'intégration économique et sociale que le programme prétend permettre. Ils se présentent sous la forme d'infrastructures productives déficientes, de problèmes d'accès aux services de base, etc. Pour contourner ou adapter les normes sanitaires et fiscales, le PSA développe les marchés locaux et encourage la diversification productive. La ligne d'action en faveur de l'autoconsommation a aussi permis de réintégrer ces producteurs à la vie sociale et communautaire locale en imaginant une modalité de remboursement des crédits directement en nature aux cantines scolaires, aux cantines communautaires ou à d'autres organisations locales.

Le dernier régime **est un régime palliatif** représenté par le **Cambio Rural** qui s'adresse à d'autres cibles. Ce programme s'adresse en effet aux exploitations modernisées qui ont notamment été visées par le pacte agricole. Il cherche donc à « réinsérer » ces producteurs familiaux au marché. En ciblant la compétitivité des entreprises agricoles moyennes

affaiblies par la crise agricole des années 1990, l'ouverture internationale et la fin de la régulation politique du secteur, ce régime correspond à un référentiel global de marché libre et à un référentiel sectoriel agricole de compétitivité. Il cherche à corriger les effets des politiques d'ajustement structurel et à aider ponctuellement des exploitations à s'adapter aux exigences des marchés ou à se reconvertir. Pour se faire, il met en œuvre la méthodologie des CREA (analyse des problèmes en groupe, vulgarisation et échange d'expériences, etc.) et se saisit d'instruments essentiellement techniques. Il est donc orienté sur l'aspect **professionnel et sectoriel** de l'activité agricole.

Au regard des trois régimes de gouvernementalité mis à jour à partir de trois programmes de développement différents, nous pouvons affirmer que le développement rural ne constitue pas un secteur unifié d'action publique. En effet, chaque régime relève de différents types de justification de l'action et s'inscrit différemment dans le référentiel global de marché. Le registre de justification et de légitimation du Prohuerta se constitue autour de l'autoconsommation, celui du PSA concerne l'intégration économique et sociale et celui Cambio Rural a trait à une action palliative visant la réinsertion au marché. Par conséquent, les trois régimes de gouvernementalité démontrent qu'aucun référentiel sectoriel unifié n'émerge de cette politique publique, dans la mesure où celle-ci relève de différents types de justification de l'action et de différentes visées politiques.

L'atomisation de l'action publique de développement rural entre différents objets, cibles et régimes de visibilité rend les contingences locales encore plus importantes pour comprendre ce champ d'action publique, puisque celle-ci diverge d'une région à une autre, et d'un contexte local à un autre. Ainsi, le rôle des techniciens se révèle déterminant dans l'interprétation et la mise en œuvre des programmes. En tant qu'acteurs stratégiques situés au carrefour des différentes ressources précédemment présentées, ces derniers nous interrogent sur leur capacité à jouer le rôle de médiateur (Muller, 1990) entre les lieux de la formulation des politiques publiques et ceux de leur mise en œuvre, contribuant ainsi à faire émerger un référentiel de développement rural.

### 2.3. Techniciens et agents de développement : des acteurs stratégiques

A travers l'analyse de l'adjonction de ressources et de compétences mises en œuvre dans l'action, nous avons identifié les techniciens comme des acteurs clefs du développement rural. Ils occupent en effet une position stratégique au carrefour de différentes ressources qu'ils peuvent détenir, construire, acquérir ou négocier. Les déterminants de leur comportement donnent souvent plus d'enseignements sur les formes que prend l'action dans les territoires que ce que peut révéler *a priori* la présence de programmes, d'organisations, de projets et leur contenu. Les idées dont sont porteurs les agents de développement, ainsi que les apprentissages qu'ils réalisent, constituent un élément d'interprétation du changement des cadres cognitifs au sein des organisations. C'est pourquoi nous leur accordons une attention particulière alors que les comportements individuels ne constituaient pas *a priori* une cible de notre enquête. Les récits des trajectoires professionnelles de ces techniciens sont révélateurs de leur positionnement dans ce champ et renseignent sur les interactions qui se jouent dans les arènes locales du développement rural. Il n'est pourtant pas de notre ressort de les présenter ou de les analyser ici, ce qui mériterait un travail plus profond que celui que nous avons eu la possibilité de faire. Le rôle des agents de développement est d'autant plus important, que les contextes locaux d'interaction à l'aune desquels nous avons étudié le développement rural démontrent l'importance des relations personnelles et individuelles dans la construction de compétences collectives et la mise en œuvre des politiques publiques.

#### 2.3.1. Des comportements motivés par les idées ou par le calcul ?

Dans les contextes locaux d'interaction, les agents de développement se distinguent en tant que détenteurs des principales connaissances du terrain et des nécessités des populations bénéficiaires. Ce sont des acteurs charnières, des « caisses de résonance » entre les programmes et projets et le terrain et ses réalités. Les cadres normatifs et les instruments d'action se transforment, sont « recodés » pour reprendre le terme de Muller (1990), par les agents de développement rural au moment de réaliser un projet, en fonction de leurs connaissances et de leur expérience. En effet, les techniciens et agents de développement qui occupent une position d'intermédiaires entre les programmes et leurs commanditaires, entre le territoire et les populations bénéficiaires, sont souvent contraints d'ajuster et d'adapter le contenu des programmes avec la réalité. Cette fonction et les compétences qu'ils doivent mettre en œuvre leur procurent une position stratégique qui

reste pourtant peu prise en compte au moment de penser leur formation<sup>89</sup>. De fait, le rôle des techniciens dépasse souvent celui de simple exécutant. Ils sont des protagonistes de l'action, car ils sont pourvus de subjectivité et d'expérience.

Nous mettons un accent particulier sur le rôle des idées pour expliquer la conduite que les agents de développement adoptent dans l'action, mais nous le nuancions pour montrer que certains comportements sont motivés par le calcul individuel.

Les idées que les techniciens du développement rural portent, véhiculent et transmettent représentent un déterminant de l'orientation de l'action. Celles-ci concernent une vision particulière du développement rural, qui repose sur une vision politique des façons de vivre et de produire à la campagne. Nous avons commencé à voir que la formation apportée à ces techniciens par le PSA et les ONG a contribué à diffuser une vision politique qui constitue en quelque sorte un héritage culturel des années 1970 et du *Movimiento Rural*. Dans cette idée politique du rural, celui-ci ne se définit plus par l'aspect productif et compétitif comme le défend le paradigme agricole, ce n'est pas non plus seulement une intervention sociale sur laquelle se focalisent les programmes nationaux de développement rural (voir Figure 4). Cette idée repose en grande partie sur la recherche de l'autonomie sociale, économique, politique, des populations rurales à travers le développement de leurs capacités d'action politique qui passe par leur éducation, leur formation et leur regroupement autour d'une représentation professionnelle et sociale au niveau local et au-delà. Si ces dimensions ne sont pas prises en compte, comme c'est finalement le cas avec les programmes, l'action relève de l'assistance et non du développement, qui implique le principe d'un changement :

*« Ma première expérience professionnelle je l'ai faite auprès du paysannat de Santiago del Estero. Avant, je voyais davantage ma profession dans son aspect productif, et puis quand j'ai connu la réalité santiagueña, je me rends compte qu'en tant que techniciens nous devons remplir une fonction de promotion de nouvelles productions, d'organisation de l'espace social, de la relation interculturelle. Et là, je découvre une autre dimension de la profession : la dimension politique. Je crois que c'est un aspect non reconnu de la science agropastorale. Et il y a tout un aspect politique que nous devons découvrir chacun d'entre nous, depuis là où il est... mais aussi l'étudier, et y mettre de l'histoire, de la culture ».*

(Ingénieur agronome, technicien d'INCUPRO. Reconquista, avril 2007)

Cet extrait d'entretien réalisé auprès d'un agent d'INCUPRO met en avant la dimension politique du développement rural, absente des formations des ingénieurs agronomes. Cette

---

<sup>89</sup> Leur formation et leurs nouvelles compétences font l'objet d'une attention particulière de la part des universités depuis quelques années en Argentine. Plusieurs d'entre elles proposent aujourd'hui des Masters qui forment les agents de développement en lien avec les problématiques du développement local ou territorial qui n'existaient pas il y a une dizaine d'années. Environ 500 agents de l'INTA suivraient en 2010 une formation de troisième cycle universitaire.

dimension reste importante pour certains techniciens des organisations comme le PSA ou les ONG, mais elle fait aussi partie des apprentissages propres à certains agents de développement confrontés à une réalité qu'ils méconnaissent. La dimension politique conduit les agents de développement qui s'engagent dans ce champ à devenir des acteurs à part entière des processus qu'ils génèrent, et non pas seulement des assistants, des experts techniques ou des accompagnateurs de l'action collective. Aussi, l'action de développement se différencie selon l'importance qu'accordent les techniciens (mais aussi les types de projets entrepris) à la dimension politique, comme le révèle les extraits d'entretien suivants :

*« Le technicien joue un rôle important dans tout ce qui est le développement. Parce que c'est une personne qui fédère à l'intérieur de la colonie, pas en ville. Mais en ville il y a aussi Prohuerta. Cela fait que la politique menée par le technicien peut avoir beaucoup de répercussions. Maintenant, si le technicien remplit seulement sa fonction, ce n'est pas pareil que s'il travaille à ce que les gens s'autogèrent pour satisfaire leurs besoins essentiels. »*

(Technicien du PSA et d'autres programmes de développement. San Martín, mai 2007)

Cet extrait d'entretien met en balance deux types d'intervention auxquels procèdent les techniciens, qui correspondent à deux conceptions différentes de leur fonction : une première action orientée vers « l'autonomie » des producteurs qui correspond en filigrane à l'idée de « développement intégral » qui dominait la pensée du développement dans les années 1970 et une deuxième qui consiste à réaliser un travail essentiellement technique d'accompagnement de projets productifs, qui se limite à suivre les méthodologies et principes établis par les programmes et les projets, et que nous pourrions qualifier de « professionnelle ». La confrontation à la réalité des espaces ruraux permet aux techniciens de mesurer le décalage entre les objectifs visés par les programmes de développement rural et donc des instruments qu'ils proposent et la réalité des besoins des populations. En effet ces besoins résident principalement dans l'accès aux services de base : santé, éducation, communication, mobilité approvisionnement en eau, électricité, amélioration de l'habitat et l'accès à la terre ; autant de problématiques qui relèvent de différents secteurs d'intervention et non pas d'une seule politique publique.

*« Tu ne dois pas générer une dépendance des petits producteurs envers le technicien, mais d'un autre côté, un processus de développement ne se produit pas avec de l'assistance technique ou de la participation. Les processus fonctionnent si on s'y engage. Moi, au-delà du fait que je sois extérieur et que je ne sois pas producteur, je suis un acteur de cette communauté, et ma seule présence a contribué à modifier les choses. Et donc ensuite, se mettre sur le côté au prétexte qu'on n'est pas producteur, c'est une bêtise ».*

(Agent de développement. San Martín, juillet 2008)

Dans cet extrait d'entretien, l'agent de développement s'affirme comme un acteur à part entière des communautés rurales dans lesquelles il intervient, sa mission ne s'arrête donc pas avec la fin du projet mais consiste à suivre les processus qu'il engendre. La dimension politique de l'intervention de développement rural répond en effet à d'autres temporalités que celles du programme ou du projet ponctuel dont le début et la fin sont déterminés au préalable. L'assistance technique et la participation qui sont promues par les programmes répondent, selon cet agent de développement, à une dimension d'assistanat qui ne se double pas d'un renforcement des capacités d'action des populations rurales. Dans ce sens, les agents de développement sont des acteurs à part entière au même titre que les organisations ou programmes qu'ils représentent. Cet engagement dans l'action est lié à l'idée qu'ils se font de leur intervention et du monde rural et qui est accentuée par les faibles capacités d'action des producteurs et de leurs organisations, qui génèrent parfois une dépendance, comme cela est précisé dans cet extrait d'entretien à l'égard du technicien. Celui-ci devient à cette occasion un leader d'opinion et du changement social dans une communauté rurale. Les agents de développement occupent souvent et presque toujours une position supérieure sur l'échelle sociale par rapport aux populations avec lesquelles ils travaillent. Pour ces raisons, le technicien n'est pas seulement un intermédiaire entre des ressources financières et les populations bénéficiaires par le truchement de ses compétences techniques.

*« Généralement, quand tu fais une réunion avec des paysans et des techniciens tu dois bien équilibrer leur nombre et la façon dont vont intervenir les techniciens, parce que sinon, c'est un mensonge de dire que les paysans participent. Aucun producteur ne va se mettre à discuter face à face avec un technicien, bien qu'il sache que le technicien a tort. Ils ne participent pas, parce que d'une certaine manière c'est ancré dans leur culture, ils se sentent inférieur au technicien. Même s'ils ont l'air ami, jamais un producteur va dire en face qu'il veut proposer quelque chose. Il faut avoir développé beaucoup de sous-organisations pour que les dirigeants puissent dire en face : "nous voulons ça ou ça". Et tu vas souvent voir que les délégués de ces paysans-là, ce sont toujours des techniciens. »*

(Représentant d'ONG. Reconquista, mars 2007)

Les techniciens et agents de développement héritent en quelque sorte des représentations sociales qui auréolent les *extensionistas* comme ceux qui orientent « l'action d'autrui ». Ainsi, la relation entretenue avec les populations cibles se fait souvent sur un mode dissymétrique puisque ces dernières ne bénéficient pas des mêmes ressources cognitives et informationnelles. C'est pour cela que nous cherchons à souligner le rôle des idées dans ce champ. Elles traduisent ainsi un caractère « militant » associé à certains agents, qui est souvent proportionnel aux conditions socio-économiques des populations cibles. C'est pour cela que ce caractère semble plus fort dans les régions intérieures où les conditions de vie des populations rurales sont plus difficiles et précaires. Dans la région de

San Martín dans le Chaco, des techniciens officiant auprès de différents programmes et organismes (INTA, PSA, PRODERNEA, INCUPO, Secrétariat provincial, etc.) ont fondé l'Association civile « Encuentro ». A travers cette dernière, ils captent des fonds provinciaux, nationaux ou internationaux, jouant de ce fait à la fois le rôle de courtier et de portier du développement. Ils élaborent des projets de développement rural qui correspondent mieux à l'orientation qu'ils souhaitent donner à leur action, tout en s'affranchissant des contraintes et des limites des programmes et des organisations auxquelles ils appartiennent. Si ce genre d'association permet aux techniciens les plus précaires d'être payés le temps d'un projet, la présence de techniciens de l'INTA, qui sont des moteurs de cette organisation, démontre que leur objectif réside plus vraisemblablement dans la mise en adéquation de leurs idées et de leurs pratiques.

Toutefois, nous voudrions maintenant nuancer l'aspect militant d'un comportement définis par les idées qui ne peut être attribué à l'ensemble des techniciens du développement rural. Nous avons en effet déjà montré que certains ingénieurs agronomes se sont orientés par défaut dans ce champ en l'absence d'autres perspectives d'emploi, et que ce champ professionnel est encore soumis à un fort mouvement de rotation en raison de la précarité de l'emploi. On trouve donc aussi des comportements motivés par l'intérêt personnel qui incitent les agents à puiser dans certaines ressources cognitives, institutionnelles et organisationnelles ou financières plutôt que d'autres. Selon l'organisation ou le programme qu'ils représentent, ils n'ont pas le même niveau d'accès aux différentes ressources, ce qui contribue à rendre plus hétérogène et éclatée l'action de développement rural et aiguise parfois les concurrences entre organisations, institutions et même parfois entre techniciens, lorsque l'emploi dépend de la présentation de projets ou lorsque les techniciens mettent en œuvre des pratiques contradictoires. Comme le rappelle Olivier de Sardan (2001), le développement est aussi un métier et une source de revenu, dans un champ professionnel souvent bien mal rémunéré et précaire comme nous l'avons déjà évoqué.

*« Les petits producteurs s'habituent beaucoup au technicien. A la parole de celui qui s'occupe d'eux, et ils deviennent dépendants de ça, du technicien. Ils ne s'autogèrent pas. Tu as aussi une nécessité des techniciens... la façon de penser du technicien est très importante. Une fois, un technicien nous a dit : "et qu'est ce que l'on va faire nous, dans 10 ans, si on leur enseigne tout ?" ... c'est important la façon de penser de chacun ».*

(Technicien du PSA et autres programmes de développement. San Martín, mai 2007)

Dans l'extrait d'entretien précédent, dans lequel la dimension éducative du travail des techniciens est encore une fois soulignée, transparaît l'incertitude dans laquelle évoluent ces agents. Elle concerne non seulement leur fonction, leur mission, les moyens avec

lesquels ils vont pouvoir la réaliser, mais aussi la pérennité de ce champ d'action publique et son évolution dans le futur.

Aussi le calcul qui motive le comportement de certains agents se traduit-il par la recherche d'une source de revenu relativement stable. Il incite les agents à jouer le rôle de courtier, à proposer des projets et à former des groupes de producteurs, en s'interrogeant moins sur la portée de cette action en termes de développement, même s'ils ne l'oublie pas complètement. Cela les conduit à avoir une routine de fonctionnement avec certains producteurs et creuse ainsi un écart avec ceux qui ne disposent pas du même niveau d'assistance. C'est ce qu'illustre l'extrait d'entretien suivant qui traite de la mise en place d'un nouveau projet provincial de développement rural :

*« Avec le Sous-secrétaire au développement rural de la province et les techniciens, nous avons défini les zones du programme : Selva de oro, Unidas, Ciervo, La Aurora, Roca, Laguna Limpia. Ce sont des zones où les programmes ne viennent jamais. Les programmes agissent toujours dans les mêmes colonies, c'est une critique qu'on formule souvent, qu'il y a des producteurs assistés par 20 programmes et d'autres où personne ne va jamais. Personne ne veut y aller parce que c'est loin, et personne ne veut casser sa voiture pour ce qu'on te paie. En plus tu touches pareil d'aller à la colonie Los Paraguayos qui est à 1 km de chemin de terre que pour aller à la Aurora qui est à 50 km. En plus, là-bas tu as plus de travail car ils sont plus vieux, ils ne savent rien, n'ont jamais participé en groupe. Par contre, ils sont plus attentifs parce que personne n'y va jamais. Alors qu'ici, à Los Paraguayos ils réagissent moins, ils en savent plus que toi... ».*

(Technicienne de différents programmes de développement rural. San Martín, juin 2007)

Le clivage entre comportement par les idées et comportement par le calcul n'est pas si net qu'il n'y paraît ; il révèle davantage une tension entre deux manières d'appréhender leur fonction de la part des agents de développement. Cette tension s'exprime entre une orientation « politique » donnée à leur intervention, c'est-à-dire la recherche de l'autonomie des petits producteurs et une action « professionnelle » dans laquelle s'intercalent les méthodologies imposées par les programmes avec une vision « dépolitisée » de l'action des agents de développement. Ceci participe à une logique de « tertiarisation » de la profession de technicien dont parlaient certains observateurs (Alemany, 2003b) au moment du tournant néolibéral des années 1990, et que traduit bien la contractualisation ponctuelle de techniciens par la plupart des programmes de développement rural : PSA, Cambio Rural, PRODERNEA, etc., en tête. Cette logique correspond d'ailleurs très bien aux figures omniprésentes du programme et du projet qui dominent l'intervention de développement rural. Certains de ces techniciens, et pas nécessairement les moins militants, peuvent dans une certaine mesure être assimilés à des « entrepreneurs de services » en jouant selon les cas le rôle de courtier et/ou de portier du développement, recherchant les financements et montant des projets au gré des opportunités. Mais ceci rend plus difficile le processus de construction de la « profession »

d'agent de développement rural, de son identité et des compétences à engager dans l'action.

### *2.3.2. Les médiateurs du développement rural ?*

Finalement, la tension entre « action politique » et « action professionnelle » est un produit des apprentissages qui ont lieu dans le champ du développement et que réalisent les techniciens situés dans des contextes locaux d'interaction. La notion d'apprentissage sous-entend l'idée d'un changement. Nous l'annonçons ici sans pour autant le préciser, puisqu'il est l'objet de notre troisième partie, mais nous introduisons tout de même l'idée que les apprentissages réalisés dans le champ du développement rural, au cœur desquels se trouvent en particuliers les agents de développement, favorisent les changements des cadres cognitifs et normatifs de la politique publique qui lui est destinée.

L'analyse de la conduite des politiques publiques permet de considérer le changement autrement qu'en observant le seul jeu de rapports de force entre acteurs ou groupes d'intérêts. La formulation d'une politique publique est en effet un processus complexe qui ne met pas seulement en jeu l'action de l'Etat, mais correspond à « un puzzle à résoudre » (Dewey, 2003, cité dans Lascoumes et Le Galès, 2007). La notion d'apprentissage permet d'appréhender le changement, notamment des comportements collectifs, à partir de processus d'introduction de nouvelles informations, en fonction de la perception des actions passées, de nouvelles idées ou d'un changement politique. L'analyse de l'apprentissage peut porter sur les moyens d'action (l'apprentissage est alors de type « instrumental » et concerne ses instruments) ou encore sur le contenu même d'une politique publique (l'apprentissage est alors de type cognitif et concerne le changement de croyance) (Allaire, 2006) et touche donc à son référentiel. Un apprentissage est donc conditionné par les capacités d'adaptation et de transformation des individus et des groupes sociaux.

Au regard de la tension que nous avons révélée au niveau de l'engagement dans l'action et des compétences des agents de développement, les apprentissages qu'ils réalisent procèdent selon nous autant du type instrumental que du type cognitif. La prise de conscience de la limite ou de l'inadaptation des instruments cognitifs est corrélative d'une interprétation de la réalité et de la façon dont il faut agir dessus. Lascoumes et Le Galès (2005) nous enseignent que les instruments ne sont pas des outils neutres et qu'ils sont porteurs de valeurs et d'une interprétation du social. Les apprentissages ne consistent pas

seulement à adopter les techniques d'intervention auprès des populations rurales et à manipuler les instruments proposés. Ils se construisent au quotidien, dans l'action, ce qui conduit les techniciens à créer de nouvelles ressources pour agir. Ce type d'apprentissage consiste essentiellement à « *aprender haciendo* » (apprendre en faisant) comme le préconisait Hirschman (1971) : « *learning by doing* ». Comme nous le racontait un agent de développement à la trajectoire professionnelle déjà longue : « *c'est une méthode assez risquée, mais c'est la seule manière* ». Cette idée traduit finalement l'importance des incertitudes sur leurs pratiques, liées en partie à la faiblesse des instruments dont disposent les agents et qui impliquent pour eux de faire preuve d'une certaine capacité d'innovation et d'imagination pour faire face à des situations auxquelles leur formation ne les a pas préparés, dans un champ récemment constitué. En effet, la fragmentation et l'émiettement de l'action sont parfois génératrices d'innovations comme le montrent les travaux d'Hirschman sur le développement (1971, 1974), pour qui les apprentissages se réalisent au terme d'expérimentations, d'échecs, d'échanges d'expériences, qui prennent forme en l'absence de claire orientation de l'action de la part des autorités publiques. Les obstacles au développement sont parfois des sentiers d'apprentissage à l'origine de certaines innovations sociales et organisationnelles, qui sont autant de nouvelles ressources pour le développement rural. Nous en présentons deux en particulier.

Le premier exemple d'un processus d'innovation concerne l'intégration d'une filière de coton biologique et équitable par des petits producteurs de Pampa del Indio dans le Chaco :

*« L'histoire [du projet de coton biologique] commence en 2003. La communauté indigène de Pampa del Indio décide de réclamer l'assistance du gouvernement national et provincial pour la situation dans laquelle ils se trouvaient. La situation était bien pire qu'aujourd'hui et des gens mourraient de faim, et donc la communauté réagit et constitue l'organisation Unión Campesina. Ils font une grande marche jusqu'à San Martín puis jusqu'à Resistencia. Et cette marche fait beaucoup de bruit médiatique, parce que les gens à Resistencia avait peur que ça devienne violent et tous les jours dans le journal on pouvait lire « la Marche aborigène arrive... » Et donc face à cette réaction du public, et comme le gouvernement provincial était radical à la différence du gouvernement national péroniste, le gouvernement national décide de s'occuper de la communauté aborigène, d'abord par intérêt de s'en occuper, et deuxièmement c'était une manière de faire pression sur une province qui a un gouvernement d'un autre bord politique. Et donc le Ministère du développement social décide de leur financer la campagne de coton de 2003. Il finance les semences et le combustible et ils sèment 1200 ha de coton. En décembre-janvier ils commencent à dire qu'ils ont des problèmes de ravageurs, ce n'était pas vrai, mais bon... du coup le Ministère s'adresse à l'INTA pour ça et se tourne vers l'agence de San Martín, et son chef me demande à moi de m'en occuper. A ce moment-là, je n'avais pas beaucoup de travail, je travaillais dans une école et j'avais quelques groupes de PSA et donc j'avais du temps libre et ils me contractent à moi. [...] Au moment de la récolte la Ministre vient et elle n'avait plus de fonds. Et donc j'ai dû trouver l'argent pour payer mes honoraires. J'ai présenté le projet à PRODERNEA, au PSA, au Sous-Secrétariat du développement rural de la province, et je suis*

*passé ainsi d'un endroit à l'autre. [...] Ensuite, en 2005-2006, Entremercato (ONG de commerce équitable à qui ils vendent le coton) décide de chercher des fonds pas seulement pour acheter le coton et faire toute la chaîne de chemises en coton bio, mais aussi pour développer les organisations, monter le projet, payer les coûts de l'assistance technique, les conseils... Et à partir de ce moment on a eu un financement de l'UE. D'un côté ou de l'autre, à travers le Ministère des Echanges et des relations extérieures : de la coopération belge, d'une ONG hollandaise qui a financé des choses... Je ne me rappelle pas de tous les financeurs parce qu'il y en a plus de 10 différents, mais c'est l'ONG italienne Entremercato qui gère tout. Et en Argentine s'est formé Otro Mercado al Sur, qui est une ONG de promotion de commerce équitable qui coordonne le projet. Et depuis c'est pareil, le financement et l'assistance technique proviennent d'une part du gouvernement et d'autre part de la coopération italienne [...]. Et maintenant l'INTA se met à croire au projet... Le chef de l'agence de San Martín a toujours pensé que c'était possible, mais tu as vu comment il est, c'est une bête curieuse à l'intérieur de l'INTA, l'INTA ne pense pas comme lui [rires] ».*

(Ingénieur agronome et enseignant en EFA. San Martín, juillet 2008)

A travers le projet de coton biologique dans le Chaco il est possible de déceler l'instabilité institutionnelle qui domine le champ du développement rural et l'incertitude dans laquelle évoluent les acteurs du développement et qui fait que la continuité d'un projet dépend de la volonté d'un agent de développement et des ressources qu'il obtient pour cela. En effet, ce projet en question émerge, se consolide et se poursuit en fonction de contingences à la fois internes et externes. Le point de départ réside dans l'utilisation d'un répertoire d'action traditionnel en Argentine : la réclamation politique par le barrage routier ou la manifestation. Ensuite, l'opportunisme politique dans un contexte fédéral permet aux réclamations d'un groupe indigène de trouver une issue dans un projet financé par le Ministère du développement social national. Et enfin, le fait qu'un chef d'agence de l'INRA oriente les financeurs du projet sur un ingénieur agronome donne sa dimension innovante au projet. Les financeurs internationaux représentent les contingences externes. En permettant la continuité du projet en le finançant, puis en l'intégrant dans la filière internationale du commerce équitable, les acteurs extérieurs donnent une crédibilité au projet qui se met à intéresser les pouvoirs publics provinciaux, nationaux, et jusqu'à l'INTA qui, après avoir ciblé ses recherches sur les variétés hybrides et transgéniques de coton, se met à entreprendre des recherches autour de la production biologique de coton et commence donc à reconnaître (encore fois de façon discrète) la possibilité d'autres formes de production et de commercialisation. Par ailleurs, à travers le récit de cet agent de développement, il est possible de mesurer la connaissance que les techniciens ont des instruments financiers proposés par les différents programmes et leur capacité à identifier les différents courtiers du développement rural et à les mobiliser pour financer de nouveaux types de projets que ceux prévus dans le cadre des programmes de développement.

Autre expérience et autre innovation, celle de la Fondation de micro-crédit *Nuevo Surco* dont le siège est à Reconquista. Cet exemple démontre que les innovations organisationnelles et les apprentissages collectifs sont souvent le fait de bricolages réalisés localement pour régler les tensions nées de la coexistence de logiques plurielles d'intervention dans le champ du développement rural. En l'occurrence il s'agit de gérer collectivement des ressources financières et les conflits engendrés par les différentes conditions d'attribution des aides aux petits producteurs par différents programmes et organisations. Avec la naissance de la fondation de microcrédit, le technicien chargé de régler les tensions et les désajustements crée dans le même temps deux nouveaux types de ressource : une ressource organisationnelle par l'organisation locale des petits producteurs bénéficiaires de ces aides et une nouvelle ressource financière pour des projets de développement rural :

*« INCUPO disposait d'un fond qui venait de Misereor en Allemagne, dans lequel on puisait quand, par exemple, un groupe de familles à San Martín avait besoin d'acheter des outils. C'était des subventions, ce n'était pas des crédits. Et à cette époque le PSA n'existait pas, personne ne prêtait de l'argent aux pauvres, sauf INCUPO. Ce n'était pas seulement destiné aux groupes d'INCUPO mais aussi aux autres institutions qui n'avaient pas d'argent. Et avec ces institutions « sœurs », qui sont nées d'Incupo, à Catamarca, Corrientes, etc. elles ont formé un « fond régional de micro-projet » [...]. Et moi j'étais responsable de ce fond pour INCUPO. Des années 1997 à 2003, dans certains lieux on avait commencé à mettre en place la modalité de remboursement. Légalement les producteurs n'étaient pas tenus de rembourser cet argent. Dans la zone où j'étais, j'étais aussi technicien pour de projets du PSA et je travaillais avec des groupes de familles qui recevaient de l'argent du PSA et d'autres qui recevaient de l'argent d'INCUPO et donc, certains devaient rembourser et d'autres non. Et ça faisait plein d'histoires ! [...] Je travaillais pour INCUPO, mais il y avait un accord avec le PSA : dans les zones où il y avait INCUPO, le PSA lui demandait de faire l'assistance technique, à Santa Fe, Chaco, Corrientes. Et donc, dans ma zone, avec ce problème je n'ai rien trouvé de mieux que de les faire tous rembourser. Pour le PSA ça allait, ils rendaient au PSA, mais à INCUPO, à qui ils rendaient ? Et c'est là qu'est née une organisation de producteurs ici à Tacuarendi, elle s'appelle la Hortensia. La première idée c'est qu'ils se rendent l'argent entre eux comme ils avaient leur propre organisation avec sa commission, et que tout ça génère un fond rotatif. Mais ça s'est compliqué parce que certains ont accepté et d'autres non parce qu'ils n'avaient pas confiance : "pourquoi je devrais lui rembourser à lui, mon voisin, il est comme moi. Si INCUPO me donne de l'argent je le lui rends à lui". Donc, il y avait dans la même zone des groupes qui recevaient du PSA, d'autres d'INCUPO, et de ces groupes qui décidaient de rembourser, certains remboursaient à leur commission zonale, d'autres à INCUPO. Et tous faisaient partie de la même commission zonale. Et donc cette question m'a obligé comme technicien à passer plus de temps qu'auparavant à la question économique, administrative : les reçus, l'administration, un livre des entrées et des sorties d'argent. En plus à INCUPO il a fallu mettre en place une comptabilité spéciale parce que les Allemands ont dit : "ah ? Vous vous faites rembourser l'argent, nous vous le donnons pour que vous le donniez, non pas pour que vous vous le fassiez rembourser". Et on a dû générer un compte des fonds rotatifs pour démontrer qu'INCUPO ne touchait pas à cet argent et qu'un jour on allait décider de quoi en faire. Après, un autre problème a commencé à apparaître. Il y avait ceux qui*

*remboursaient et ceux qui ne remboursaient pas. Il y avait ceux qui prenaient du retard dans les remboursements et ceux qui rendaient en avance. Ceux-là voulaient avoir un traitement différentiel, qu'il y ait une punition pour ceux qui ne remboursaient pas bien. Et donc au niveau de la commission zonale, en gros, ils enlevaient la qualité de membre à ceux qui ne remboursaient pas ou on ne leur prêtait plus. Mais pour ceux qui devaient rembourser à INCUPO, l'institut ne voulait pas assumer le rôle de punir, INCUPO a une mentalité d'œuvre de bienfaisance, il ne voulait pas apparaître dans les médias comme confisquant le cheval, la vache ou le canoë des petits producteurs... Et donc, je me retrouvais moi, mais pas seulement, avec un problème sans outil légal pour faire respecter le compromis, et le fond n'avait pas non plus de personería jurídica\*, en tant que telle. Et les gens qui ne rendaient pas tenaient ce discours "pourquoi je devrais rembourser, alors qu'INCUPO donne généreusement" ou "[le technicien] se garde l'argent pour lui"... Donc on a fini par faire pression sur la Direction d'INCUPO pour qu'ils fassent quelque chose. [...] Et donc on a eu des histoires jusqu'à ce que l'on ait l'idée de monter une institution qui ait la personería jurídica\* pour pouvoir agir, ce qui est aujourd'hui la Fondation Nuevo Surco ».*

(Responsable de la Fondation *Nuevo Surco* et ancien technicien d'INCUPO et du PSA. Reconquista, septembre 2008)

Cet exemple raconte une expérience de gestion collective d'une ressource : les financements extérieurs, à la fois par les producteurs et leurs techniciens, et les mécanismes qui mènent à la construction collective de dispositifs institutionnels d'accès et de gestion des ressources. Parmi les dispositifs, il faut noter la création de nouvelles organisations : à la fois des organisations de producteurs autour de la gestion collective d'un fond qui leur est propre, et une organisation de microcrédit d'envergure régionale. L'articulation entre différentes organisations et ses problèmes est également soulignée : dans le cas présenté ici, la proximité des relations entre le PSA et INCUPO, qui se traduit notamment par la complémentarité des compétences financières et d'assistance technique mises en œuvre, sont dues aux liens cognitifs des représentants de chacune de ces organisations. C'est la coexistence de leurs instruments respectifs qui donnent lieu à des controverses que les techniciens vont régler grâce à une action collective chargée de gérer des ressources financières.

Au regard du rôle central joué par les techniciens, nous nous interrogeons sur la capacité de ces acteurs à intervenir dans la formulation ou la transformation de l'action publique, au-delà d'une échelle circonstancielle à laquelle ils agissent. Sont-ils des médiateurs de l'action publique ? Pour Muller (1990, p. 69), les médiateurs sont des agents qui ont la capacité de se situer entre plusieurs univers de sens. Ils font le lien entre des espaces d'action et de production : le global et le sectoriel. « *Les médiateurs sont donc des agents qui vont incarner la relation complexe entre les contraintes du global et l'autonomie du sectoriel* » (Muller, 1990). C'est au cours de cette médiation que se produisent les apprentissages au terme desquels les principes d'intervention, les formes de légitimation de l'action et les instruments sont transformés. Les médiateurs participent donc à la

construction de nouveaux référentiels du développement rural, processus au cours duquel ils négocient leur place dans la société et façonnent leur identité. Si nous avons montré que les agents de développement permettent d'ajuster localement les incohérences d'un champ éclaté entre organisations et programmes, pour produire de l'action collective, et qu'ils possèdent la particularité de se situer au croisement des diverses ressources engagées dans l'action, nous ne pouvons toutefois affirmer qu'ils accèdent aux forums où sont mises en débat les politiques publiques et qui se constituent à des échelons de gouvernement plus élevés. En effet, les agents de développement sont bien à l'origine de la création de ressources pour l'action, produisent souvent des innovations sociales, organisationnelles ou institutionnelles, mais celles-ci restent souvent circonscrites au lieu qui les a vues naître. Pour autant, nous n'écartons pas l'idée que les scènes d'action locales puissent participer à l'élaboration d'un référentiel de développement rural, qui dans les années 1990 n'est pas clairement identifiable parce que le champ du développement rural n'est pas constitué en secteur, ce dont témoigne l'éclatement du champ entre programmes aux visées et intentionnalités différentes et entre organisations chargées de les mettre en œuvre.

En outre, les arènes locales représentent aussi des lieux de la remise en question de la politique publique de développement rural. C'est ce que nous mettons en exergue dans la troisième partie à travers la territorialisation de l'action publique. Ce nouveau principe d'action publique procure davantage de marge de manœuvre aux acteurs locaux. De plus, leur coordination représente une opportunité pour restructurer les cibles et les objets du développement rural et reformuler à cette occasion un référentiel de développement rural.

## **Conclusion du chapitre 5**

Dans les années 1990, la libéralisation et la dérégulation des marchés agricoles et la recherche de l'augmentation de la productivité et de la compétitivité d'une agriculture destinée à l'exportation, témoignent clairement du retrait de l'Etat. Parallèlement à son désengagement d'un secteur qu'il encadrait pourtant depuis les années 1950 à travers le pacte agricole, l'Etat met en place des programmes sociaux à destination des populations rurales pauvres (auparavant préoccupation exclusive des Eglises et des ONG) et des exploitations en perte de compétitivité afin de pallier les effets brutaux de la dérégulation économique. Ces deux phénomènes constituent les deux faces d'une même conception du développement diffusée par les organisations internationales et à laquelle répond l'Argentine en proposant des programmes qui ciblent des populations et des problèmes spécifiques.

Avec la mise en place de programmes sociaux nationaux, le développement rural intègre la sphère publique par la porte de la pauvreté et devient un champ d'action publique. Le paradigme du développement agricole désormais dépendant des marchés internationaux et des réponses qu'apportent les exploitations agricoles en termes de compétitivité, et le paradigme du développement rural renvoyant à un champ de la pauvreté, sont plus que jamais distincts et séparés. A partir de l'analyse des compétences mises en œuvre dans l'action, des ressources disponibles et des régimes de gouvernamentalité propres à différents programmes de développement rural, nous avons vu que le champ du développement rural est atomisé entre différents objets (l'intégration communautaire, l'intégration économique et la palliation des effets de la mondialisation) et entre différentes ressources, logiques et stratégies d'action (celles des ONG, des gouvernements décentralisés, des organisations de producteurs, des organismes d'Etat). Le champ du développement rural procède donc d'une « adjonction institutionnelle » qui rend les interactions entre acteurs et entre organisations animés d'idées, d'intérêts et de valeurs différents, plus difficiles en l'absence de dispositifs de coordination prévus au niveau national. Derrière les différentes logiques et compétences organisationnelles et institutionnelles en tension dans ce champ se trouvent aussi des individus qui négocient leurs intérêts. Nous avons attribué cette atomisation de l'action au fait que le champ du développement rural reste encore en partie intégré au champ du développement agricole dont le référentiel sectoriel de compétitivité renvoie le développement rural à une dimension essentiellement sociale, à laquelle sont alors rattachées les problématiques des espaces ruraux.

Toutefois, l'analyse de la mise en œuvre de la politique publique par programmes dans des arènes locales a permis de mettre en évidence deux aspects. Tout d'abord, que des modes de coordination et d'articulation sont imaginés au niveau local. Ils dépendent du niveau d'interconnaissance entre les individus et des relations sociales existantes qui permettent de mettre en place des innovations sociales et organisationnelles portées en particulier par les techniciens du développement rural. Ensuite, qu'il existe une tension dans la mise en œuvre des programmes.

Cette tension s'exprime dans la domination d'une sphère sociale vers laquelle s'oriente l'action publique, alors que les organisations héritières de l'action éducative et populaire des années 1960 et 1970, comme les ONG et des programmes comme le PSA, pointent du doigt les limites d'une telle action et des instruments mis à leur disposition et proposent une action plus « politique », dans laquelle le développement rural est entrepris depuis un angle « intégral » qui vise à favoriser l'autonomie des petits producteurs. Ceci donne lieu à une tension, visible à travers les différents comportements des agents de développement, entre une vision « politique » du développement et une vision « professionnelle » se bornant à reproduire une méthodologie d'intervention par projets et qui est favorisée par le

phénomène de « tertiarisation » et la précarité des agents de développement. Les techniciens occupent en effet une position stratégique. Ils sont au carrefour de différentes ressources, et les apprentissages qu'ils réalisent dans l'action laissent penser qu'ils peuvent devenir des médiateurs de l'action publique de développement rural et participer ainsi à la reformulation de la politique publique et à la restructuration de ses objets, de ses cibles et de ses instruments. Les tensions révélées dans ce champ sont aussi des signes de l'attribution de valeurs au développement rural et de la construction d'une identité propre à ses acteurs et donc d'une « prise de parole ». Celle-ci constitue le premier pas vers la formulation d'un référentiel de politique publique qui, depuis la constitution du champ du développement rural, fait défaut.

**Photo 20-**Jardin potager réalisé avec le programme Prohuerta dans la province du Chaco



**Source :** AER INTA San Martín, 2007

**Photo 21-***Feria\** d'échange de graines et de semences organisée par le Prohuerta dans la province du Chaco



**Source :** AER INTA San Martín, 2007

**Photo 22-**Groupe de petits producteurs du PSA et leur technicien



**Source :** © Gisclard, 2007

**Photo 23-**Technicien et petits producteurs lors d'une réunion autour de la question foncière



**Source :** © Gisclard, 2008

## Conclusion de la partie 2

En tant que champ de relations, de pratiques, de compétences, dans lequel se déploient de multiples stratégies, le développement rural a connu une trajectoire singulière étroitement liée au pacte agricole. En effet, nous avons situé ses racines sociales et cognitives dans les années 1960, autour, en particulier, de l'action du *Movimiento Rural* et de l'Eglise. Celles-ci se plongent dans deux types d'action. D'abord, une action des agriculteurs de la région *chaqueña* qui, à la marge de la Pampa humide, tentent de mettre en cohérence la modernisation agricole et l'action transfériste de l'Etat, avec une modernité sociale et culturelle, pour laquelle ils s'organisent, non seulement professionnellement, mais aussi socialement et tentent de participer à l'orientation ou la réorientation de cette modernisation agricole. Les fractions les plus radicales de ce mouvement, telles les *Ligas Agrarias*, subissent la politique répressive de la dictature. L'affaiblissement de la vie démocratique et citoyenne auquel mènent ces années d'autoritarisme politique interrompt un processus de mise en place d'autres médiations territoriales à partir de la modernisation agricole. Toutefois, ces médiations ne disparaissent pas totalement, elles restent enfouies alors que le pacte agricole s'oriente vers une forme productiviste agro-exportatrice. Le deuxième type d'action collective entrepris ces années-là, est une action sociale et populaire, étroitement lié au précédent, puisque l'on retrouve les mêmes acteurs à son origine. Ces acteurs cherchent à accompagner les exclus du pacte moderne, les petits producteurs, les minifundistes, les indigènes, les ouvriers agricoles etc. En contre-pied du programme institutionnel de développement agricole formulé par l'Etat et entrepris à travers l'action transfériste de l'INTA, leur action cherche à revaloriser les savoirs locaux et populaires et à favoriser l'autonomie des populations à travers en particulier l'éducation populaire. Les ONG créées à cette occasion et l'Eglise sont les seules organisations à accompagner et prendre en charge ces populations.

Aussi, les différentes expériences nées dans la région *chaqueña* durant ces années pour adapter et ajuster le pacte moderne aux réalités régionales du *campo*\* reflètent la fragmentation entre deux paradigmes. Le premier que nous avons identifié comme un paradigme de développement agricole, reposant sur l'action transfériste de l'INTA et visant à transformer les espaces et l'activité agricole à travers la sphère professionnelle. Le deuxième, correspond à un paradigme de développement rural, reposant davantage sur une action éducative et politique, visant une transformation intégrale des espaces ruraux et non pas seulement l'amélioration technique et productive.

Dans les années 1990, le développement rural est institutionnalisé avec l'apparition d'une politique publique qui se cristallise autour de programmes focalisés sur des populations cibles et en particulier la pauvreté rurale. Le champ du développement rural se constitue alors. A cette occasion, les savoir-faire et « faire-savoir » (Santiso, 2000) de l'action populaire qui ont perduré durant ces années en marge de l'action de l'Etat et de son programme institutionnel du développement agricole, sont intégrés à l'action de l'Etat et légitimés. De fait, les acteurs et les organisations issus de l'action sociale et populaire possèdent la plus large trajectoire de travail et d'accompagnement des populations ciblées par les différents programmes. En pleine réforme de l'Etat, de politiques d'ajustement structurel et alors que s'accélère la crise du programme institutionnel, l'émergence d'une politique publique de développement rural orientée sur la pauvreté n'est pas contradictoire avec le phénomène de retrait de l'Etat. Elle ne correspond ni à une réorientation, ni à une variante du programme institutionnel. Elle entre en cohérence avec la logique néolibérale du Consensus de Washington pour qui le marché libre se charge de réguler l'activité agricole régi par un référentiel sectoriel de compétitivité, alors que les « perdants » de ce modèle doivent bénéficier d'un soutien ponctuel pour intégrer ou réintégrer le marché. Ainsi, la fracture d'ordre cognitif, rhétorique et institutionnel entre un paradigme agricole et un paradigme rural, qui ne date pourtant pas de cette période, s'institutionnalise également. Aux origines de cette fracture, on retrouve pourtant un même mouvement de progrès pour les campagnes porté par le *Movimiento Rural*, qui basait son action sur le rôle de l'éducation en milieu rural et de la formation des agriculteurs, alors que le programme institutionnel du développement agricole évolue vers un paradigme transfériste et technologique qui aboutit au pacte productiviste agro-exportateur.

Nous avons distingué deux aspects de la politique publique de développement rural dans les années 1990. Sa formulation à une échelle nationale et sa mise en œuvre dans des arènes locales qui ont la particularité d'avoir également connu l'expérience éducative et sociale du *Movimiento Rural*.

Au niveau de la formulation de cette politique publique, l'inclusion dans les nouveaux programmes sociaux d'acteurs et de connaissances issus des années 1960 et 1970, donne une dimension publique à la réalité des campagnes argentines et à la pauvreté, ce qui légitime des idées concernant le rural et l'agriculture restées à la marge du pacte agricole. En tentant d'agir sur cette réalité, les programmes d'Etat cherchent à réintégrer ces populations à la société et au territoire. Toutefois, en se focalisant sur la pauvreté rurale et dans une moindre mesure sur les exploitations moyennes en perte de vitesse, cette intégration se fait essentiellement sur un mode social. De fait, la relation entre les populations cibles, leur espace et le reste de la société est essentiellement médiatisée à

travers une sphère du social, dans laquelle se confondent les sphères publiques, professionnelles et privées.

Ainsi, au moment de la mise en œuvre de ces programmes, apparaissent plusieurs types de tension. Une première tension se manifeste dans l'inégale distribution des ressources et des capacités entre les organisations, qui donnent à voir différents types de valeurs et de comportements engagés dans le champ du développement rural. On retrouve en effet dans ce champ : des programmes nationaux mis en œuvre par différentes organisations, des ONG, des organisations de producteurs, des gouvernements municipaux et provinciaux etc. Ce champ est en réalité un champ fragmenté, voire concurrentiel, entre les organisations, les idées et les intérêts qu'elles défendent, et leurs capacités à les défendre. Ceci donne lieu à un autre type de tension entre des pratiques et des idées héritées des années 1960 qui témoignent d'une visée politique pour le développement rural, et les possibilités permises par les politiques publiques et leurs instruments qui relèvent d'une forte dimension sociale ou palliative. L'approche politique du développement rural se perpétue en effet au travers des ONG, des programmes comme le PSA et au travers d'une interprétation de la réalité souvent très politique de la part des agents de développement. Elle se traduit dans la création de collectifs de petits producteurs visant à les rendre plus autonomes au niveau politique : « *Quand on touche à la problématique des conceptions du développement, il apparaît que nous ne sommes pas face à un problème dont la nature est en premier lieu ou exclusivement théorique ou cognitive. Au contraire, il s'agit surtout d'une question pratique et plus précisément politique, puisque la production de discours qui ont prétention à la validité sociale sur le développement n'est pas principalement orientée à définir (normativement ou de façon descriptive), comment et en quoi consiste le développement, sinon à légitimer et justifier des pratiques, des décisions et des formes d'intervention sur la réalité sociale* » (INCUPPO et al., 2003, p. 3).

En réalité, et comme l'illustre la citation précédente issue d'un collectif d'ONG et d'organisations de développement rural, le champ du développement rural pâtit de l'absence de structuration en secteur unifié de politique publique. A partir d'une approche en termes de régime de gouvernementalité, nous avons montré que les différents programmes portent des stratégies, des visées, des logiques d'action et des types de justification différents contribuant à la fragmentation de l'action publique. Nous avons identifié trois régimes à partir de trois grands programmes de développement ; un régime palliatif, un régime d'intégration communautaire et un régime d'intégration économique. Par conséquent, la politique publique de développement rural n'est pas orientée par un référentiel unifié, ce qui contribue aussi à sa dépolitisation. Toutefois, les agents de développement qui interviennent au moment de la mise en œuvre et que nous avons identifiés comme des acteurs stratégiques, laissent à penser, par leurs pratiques et les

apprentissages qu'ils réalisent à partir des idées et des visées politiques qu'ils formulent, qu'ils pourraient être à l'origine d'un changement dans ce champ et de la construction d'un référentiel de développement rural. Pourtant, l'accès des agents de développement aux forums nationaux et internationaux de politique publique paraît encore trop limité pour qu'ils puissent représenter de véritables médiateurs du changement.

En revanche, la diffusion d'une proposition d'intervention « territorialisée » pour le développement rural qui implique la redistribution de compétences aux acteurs situés à des échelles locales pourrait bien constituer une fenêtre d'opportunité pour que ces acteurs et les processus qui ont lieu dans des arènes locales participent à la construction d'un nouveau référentiel pour le développement rural. Un référentiel est à la fois produit par des acteurs et, s'impose à eux comme un cadre d'interprétation du monde sinon extérieur à la société, du moins allant au-delà des stratégies « locales » ou « sectorielles » des acteurs individuels ou collectifs (Muller, 2005, p. 161). Nous voyons dans la troisième partie comment se produit la tension entre les contraintes du global exprimées dans le référentiel global et l'autonomie des acteurs qui structurent le secteur du développement rural.

## **PARTIE 3**

### **Transformations de l'action publique de développement rural : vers un pacte territorial rural ?**



*« Les différences n'ont jamais dit leur dernier mot. Vaincues, elles survivent. Elles se battent parfois féroce­ment pour s'affirmer et se transformer à travers l'épreuve. »*

Henri Lefebvre

### **Introduction de la partie 3**

La période qui s'ouvre à la suite de la crise pluridimensionnelle que connaît l'Argentine à la fin des années 1990 est d'abord une période de changement à différents niveaux. Au-delà du contexte particulier de l'Argentine et de sa crise économique, nombreux sont les observateurs (Wallerstein, 2002 ; Castel, Touraine et *al.*, 2001 ; Negri et Cocco, 2006) qui font état d'un monde en changement auquel n'est pas étranger l'Amérique du Sud, qui en propose d'ailleurs des manifestations significatives, notamment au niveau politique. De manière générale, ce changement concerne les nouvelles formes qu'emprunte la mondialisation, dans ce qui en serait une nouvelle étape. Celle-ci est interprétée, selon les cas et les angles de vue culturels ou disciplinaires, soit comme une crise du néolibéralisme, marquée notamment par la montée des oppositions et des propositions alternatives, soit, au contraire, comme une manifestation paroxystique de la modernité : une « hypermodernité », une modernité « radicalisée » (Habermas, cité dans Haesbaert, 2001), ou encore une « ultra-modernité » (Haesbaert, 2001), alors que d'autres parlent encore de « fracture postmoderne ». Ces différentes observations parfois antagonistes témoignent, dans tous les cas, d'une transformation des anciens prismes ou schémas sociaux et mentaux à travers lesquels nous pensions les relations entre l'Etat, le marché, la société, et pour lesquelles un entrelacement toujours plus complexe, des échelles, des acteurs et des logiques se fait jour.

Si la multiplication des manifestations et des rhétoriques d'opposition au néolibéralisme, dont témoigne le nouveau scénario politique régional avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements dits « de gauche », laisse présager de sa crise, ceci ne signifie pas que cette étape soit totalement dépassée ou qu'une rupture se soit produite. Les

analyses qui divergent selon qu'elles se focalisent sur les phénomènes de rupture ou de continuité, de permanence ou de changement, démontrent peut-être davantage une période de transition (Touraine, 2001) dans la mondialisation et dans la compréhension du monde et des phénomènes sociaux. Ceci est encore confirmé par la difficulté éprouvée pour nommer cette étape autrement que par ce à quoi elle succède : société postfordiste (Amin, 1994) ou postmoderne (Ianni, 2007 ; Harvey, 2007) ou société postindustrielle (Touraine, 2001). En Argentine, les termes de « post-convertibilité », « post-consensus de Washington<sup>90</sup> », (Svampa, 2005) « post-crise » corroborent cette impression d'indétermination de l'époque contemporaine. Mais ils font de l'étape néolibérale, qui culmine dans les années 1990 et se transforme avec le sommet de la crise en 2001, un marqueur temporel et symbolique d'un changement difficile à qualifier, parce qu'il donne la sensation « *que quelque chose n'est pas tout à fait mort, et que quelque chose n'est pas complètement né*<sup>91</sup> ». Toutefois, dix ans après la crise argentine, le flou sémantique perdure. Celui-ci est peut-être dû à l'expectative non comblée quant à la transformation des relations Etat-marché-société et, au-delà, du fonctionnement démocratique de la société, bien que l'Etat ait démontré une certaine capacité de changement. L'Etat, qui restait l'échelle spatiale de référence du régime d'accumulation fordiste, ne l'est plus en période postfordiste (Allaire, 2002a ; Jouve, 2007 ; Du Tertre et Laurent, 2008). Pour cette raison, il est questionné dans sa capacité à assurer des régulations politiques et économiques, ce dont témoigne la notion de gouvernance qui l'associe, dans cette tâche, à d'autres acteurs ou organisations. L'éventualité de sa disparition est malgré tout infirmée, aussi bien dans le contexte de l'intégration européenne (Jobert, 1999), qu'en Amérique du Sud. Toutefois, l'Etat-nation arriverait à la fin d'un cycle (Le Galès, 1998).

Albaladejo (2009) corrobore l'analyse d'un changement en émettant l'hypothèse de l'émergence (encore discrète) d'un nouveau pacte territorial face à la crise du pacte moderne productiviste. Selon lui, le nouveau pacte territorial « citoyen », tel qu'il le nomme, et qui renvoie au vocabulaire de Santos (« l'espace du citoyen », 2007) repose sur une nouvelle relation Etat-territoire. Celle-ci relèverait d'une négociation plus forte entre l'Etat et les échelles locales de mise en œuvre des décisions politiques, et pour laquelle la participation des populations au débat sur l'usage de l'espace est nécessaire. De fait, selon Albaladejo, le pacte citoyen répond à une forme de « modernité tardive » (Dubet, 2002, repris par Albaladejo, 2009), dans laquelle l'action de l'Etat se déploie à travers des politiques publiques renégociées et redéfinies localement, ce qui a par ailleurs été

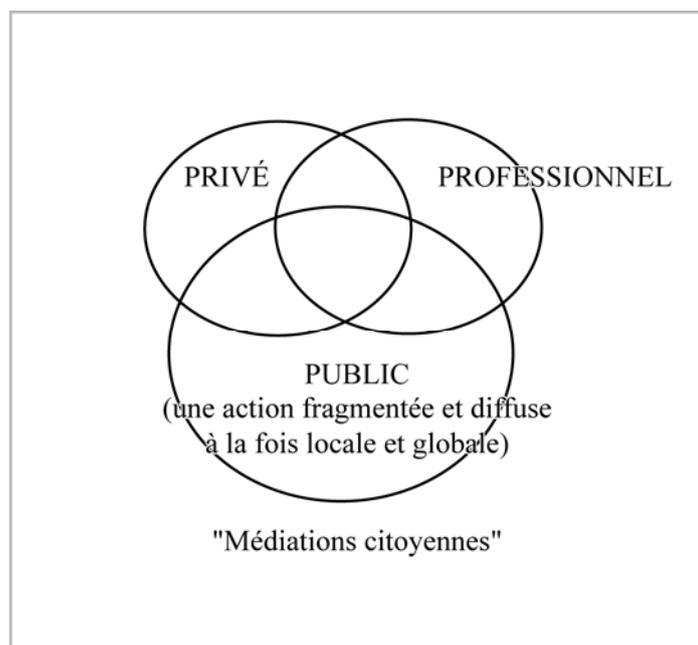
---

<sup>90</sup> La proclamation du « Consensus de Buenos Aires » en octobre 2003 par Nestor Kirchner et Lula Da Silva est un symbole de la remise en cause du délitement de la figure de l'Etat face à la mondialisation néolibérale et d'une volonté régionale de s'éloigner de l'influence politique et économique nord-américaine. Au-delà du symbole, les deux présidents affirment en 22 points le souhait mutuel de renforcer le Mercosur, de mettre en oeuvre des politiques gouvernementales favorisant la croissance économique et une gestion de la dette externe compatible avec la réduction de la pauvreté et le développement de l'éducation.

<sup>91</sup> Russo S., « Lo nacido », *Página/12*, 21.08.2010.

encouragé par le biais des réformes de décentralisation durant les années 1990. Dans ce nouveau pacte, l'activité agricole se distingue par des médiations territoriales dans lesquelles la sphère publique n'est plus inféodée aux sphères professionnelles ou privées. Aucune de ces deux dernières sphères ne parvenant à s'imposer (Figure 7). C'est dans cette sphère publique que se jouent les négociations Etat-territoire et la participation citoyenne.

**Figure 7**-Idéal-type d'une médiation territoriale citoyenne



**Source :** Albaladejo, 2009

Mis à jour à travers des expériences sociales et économiques qu'Albaladejo nomme des « innovations discrètes<sup>92</sup> », le nouveau pacte territorial citoyen revendique une diversité des façons « de produire et de vivre à la campagne » et de nouvelles formes de participation à la vie citoyenne. En ce qui nous concerne, nous étudions ses contours à travers l'évolution du champ du développement rural et la redéfinition de la politique publique qui lui est associée. Selon nous, l'adoption d'un nouveau paradigme « territorialisé » dans ce champ, de même qu'une tendance globale à la territorialisation de l'action publique, participent à la construction de ce nouveau pacte territorial. L'évolution du champ du développement rural et la trajectoire qu'il emprunte correspondent à la fois à une recomposition du rôle de l'Etat dans l'action publique, mais aussi à la nécessité de trouver une issue à la crise du productivisme et à ses manifestations d'exclusion et de déterritorialisation. Le paradigme du « développement territorial », qui engendre essentiellement (mais est loin de s'y résumer) un changement d'échelle dans la formulation et la mise en œuvre de l'action

<sup>92</sup> Le terme « discret » renvoie, selon nous, à la fois à une faible visibilité, mais aussi à la discontinuité dans l'espace.

publique, est d'abord le produit de la diffusion de nouveaux principes d'action publique internationalisés. Les territoires, davantage que les secteurs, sont désormais considérés comme « *des lieux d'enjeu de création de nouveaux compromis entre l'intégration sociale, la culture et le développement économique* » (Muller, 1990, p. 110). Or, l'idée de territoire et les pratiques afférentes sont porteuses d'un principe de « déssectorisation » des problèmes qui vise à aborder les problèmes d'un territoire spécifique de façon transversale. L'évolution du champ du développement rural est donc au cœur d'une tension entre la « sectorisation » de l'action publique (l'unification d'un champ et la construction d'un référentiel) et sa « territorialisation » (qui renvoie à la contingence des réalités locales). Nous examinons donc les traductions des nouveaux discours et des pratiques territorialisées du développement rural et leur influence sur la transformation des régimes de gouvernementalité qui en faisaient un champ éclaté.

La focale d'observation du développement rural est donc déplacée. Il ne s'agit plus d'observer localement les effets des programmes, mais de voir comment le local prend en charge la responsabilité de son propre développement et interprète un principe de transversalité des problèmes. Dans notre cas, étudier le phénomène de territorialisation de l'action publique ne nous conduit pas à changer complètement de focale, que nous avons souhaité pouvoir déplacer en permanence du local au mondial, en cherchant à montrer les effets d'entraînement et d'induction réciproques. Le rapport global-sectoriel n'est pas éliminé avec la territorialisation de l'action publique, mais il peut être transformé au profit de la définition d'un référentiel global-local. Par conséquent, le territoire ne nous écarte pas des questions que nous posons sur l'Etat ou la mondialisation.

De fait, le territoire est perçu comme le parangon de la « modernisation » publique et de la modernisation de l'Etat (Offner, 2006), qui implique une allocation de ressources et la redistribution des compétences à des gouvernements décentralisés, censés rendre l'action publique plus efficace. Ensuite, ces principes doivent s'accompagner de dispositifs de participation des populations au débat et à la formulation de l'action publique. Cette relation Etat-société, ici entendue dans l'idée de participation, est d'autant plus importante que la fin des années 1990 est marquée, en Argentine, par un réinvestissement de la sphère publique par les citoyens. Il intervient après des décennies de repli sur la sphère privée (Hirschman, 1983) dû aux années de dictature puis à l'exaltation du succès individuel sous le règne du néolibéralisme ménémiste, que rien n'exprime mieux que la formule « *sálvese quien pueda* » (que chacun sauve sa peau). Dans le cas précis et particulier de l'Argentine, le retour dans la sphère publique et donc, la prise de parole des citoyens, se traduit par une étonnante multiplication des innovations sociales et institutionnelles après l'explosion de la crise de 2001 et que rendent notamment visibles les mouvements sociaux. Ce phénomène peut être interprété comme une déception à l'égard du principal outil d'expression et

d'exercice de la citoyenneté : la démocratie représentative (Hirschman, 1983). Les citoyens ont effet vécu comme une trahison les réformes économiques entreprises par le gouvernement démocratique au sortir de la dictature. L'appauvrissement de la classe moyenne qui s'ensuit la « prive » d'un bonheur régi par l'accumulation matérielle dont l'indexation du peso sur le dollar, dans les années 1990, leur avait pourtant donné l'illusion. En outre, le retour à la vie publique des citoyens correspond dans ce contexte à une nécessité face à l'effondrement des principales institutions régissant la vie sociale, économique et politique du pays. Les grandes manifestations de 2001 peuvent alors être interprétées comme un « élément déclenchant effectif » qui, selon Hirschman (1983), permet d'analyser un changement fondamental. Il semble que l'on ne puisse réellement appréhender « *le changement « fondamental qu'il soit individuel ou social sans faire appel à une combinaison de facteurs fondamentaux et contingents* » (p. 133).

Au-delà des manifestations de mécontentement, ce retour d'abord « explosif » à la vie publique de la part des citoyens, signe la fin de la crainte de l'engagement et de la prise de parole qui avait coûté si cher sous le régime militaire à ceux qui l'avaient entreprise sous différentes formes : « *Vingt ans après la chute formelle du régime des tortionnaires, après deux décennies d'ouverture démocratique qui ont connu le chantage d'un équilibre de force surdéterminé par la menace autoritaire, finalement, la peur s'est arrêtée dans les assemblées de quartiers, les réseaux alternatifs d'économie solidaire, les piquets des sans-emploi, dans les usines autogérées et dans les grandes manifestations du 19 et 20 décembre. La peur s'est achevée et la démocratie s'ouvre matériellement comme espace public de construction du "commun"* » (Negri et Cocco, 2006, p. 210). Le retour à la démocratie trouve finalement une expression plus forte dans la réaction citoyenne face à un pays au bord de l'effondrement et de la désintégration sociale, que dans les années d'ouverture « démocratique » sous le dogme économique du FMI.

En considérant cette crise comme une fenêtre d'opportunité, nous pouvons affirmer avec Negri et Cocco (2006) que ce n'est pas le néolibéralisme qui a déterminé la crise de « l'Etat faible » en Amérique latine. Au contraire, il a permis d'ouvrir de nouveaux espaces. Ce sont ces espaces que nous souhaitons ici analyser à la lumière de l'expérience *chaqueña* et à travers le champ du développement rural afin d'observer en quoi ils participent de la construction d'un nouveau pacte territorial.

Cette troisième partie s'articule autour de quatre chapitres. Le chapitre 6 revient sur la nature et l'origine du paradigme du développement territorial, ses fondements théoriques et méthodologiques, à partir desquels le contenu et les formes de l'action publique prétendent

être modifiés. Nous verrons comment les références au territoire et à l'institutionnalité<sup>93</sup> sont traités dans les grands forums qui s'en saisissent, depuis les guides de bonnes pratiques des organisations internationales, jusqu'aux scientifiques et intellectuels argentins. Les trois chapitres suivants ciblent chacun une forme spécifique de « territorialisation » de l'action publique ou collective que nous avons observée dans la région de Reconquista ou de San Martín. En creux, nous voyons comment chacune participe à la transformation du champ du développement rural et participe à la construction d'un référentiel unifié. Dans chacun des chapitres, nous mettons en exergue des combinaisons singulières de facteurs fondamentaux et contingents favorisant la transformation de l'action publique. Nous portons notre attention sur l'ouverture de fenêtres d'opportunité, la modification des régimes de citoyenneté (Jobert, 1999) et des manifestations particulières du pacte productiviste contre lesquelles se mobilise la société civile. Les opportunités dont se saisissent les acteurs du développement rural témoignent de la construction d'un nouveau pacte territorial.

Le chapitre 7 présente l'expérience de deux territoires infra-provinciaux institués pour le développement : l'Association pour le développement régional qui a pour épiscentre Reconquista au nord de la province de Santa Fe et la *micro-región Norte* qui a pour épiscentre San Martín dans celle du Chaco. Le chapitre 8 relate la construction d'espaces de coordination à partir desquels se renforcent les mouvements sociaux et se transforment les répertoires d'action et les objets du développement rural. Le chapitre 9 montre comment l'institutionnalisation de la figure politique de l'agriculture familiale réunit « secteur » et « territoire » dans la construction d'un référentiel de développement rural.

---

<sup>93</sup> Nous traduisons *institucionalidad* par « institutionnalité » bien que cette traduction soit insatisfaisante. Nous voyons dans le chapitre 1 les diverses acceptions que recouvre ce terme.

## Chapitre 6

### Evolution des principes de l'action publique : la territorialisation du développement rural

#### Introduction du chapitre 6

En matière de développement, les années 1990 sont désignées comme celles du « tournant territorial » (Pecqueur, 2006) qui traduit la place accordée au territoire et ses différentes déclinaisons : le local, la région, l'endogène, etc. dans les méthodologies d'action publique et les analyses. Le recours au territoire s'« exporte » alors hors des cadres politiques, scientifiques, pragmatiques, essentiellement européens. Ce nouveau mot d'ordre de l'action publique s'impose également en Argentine. La multiplicité des réseaux de diffusion des méthodologies d'intervention reflète la diversité des acteurs qui s'en saisit, porteurs de cadres de justification et d'interprétation de la réalité, fort différents et même parfois antagonistes. C'est pour cette raison que malgré l'apparent consensus qui s'établit autour du territoire, nous n'avons pas voulu en faire une « dimension sous-entendue<sup>94</sup> ». Par conséquent, bien que le territoire fasse désormais référence à un paradigme scientifique, il convient de distinguer le territoire cadre d'analyse – qui, selon les disciplines, ne renvoie pas aux mêmes problématiques – du territoire instrument ou objet de l'action publique. Le territoire et, par extension le développement territorial, possèdent une origine sémantique, conceptuelle, instrumentale diverse, qui témoigne de visées stratégiques, idéologiques et politiques qui se distinguent clairement, selon les acteurs, les forums et les arènes qui le mobilisent. En effet, comme le font remarquer Commaille et Jobert (1998), la sur-utilisation d'un terme et sa survalorisation s'accompagnent souvent

---

<sup>94</sup> Terme emprunté par Hirschman (1997) à Polanyi pour désigner des théories dont le caractère admis fait que plus personne ne prend la peine de les énoncer ou de les mettre en question.

d'appropriations contradictoires ; de même qu'en paraphrasant Aristote, ils rappellent que le succès d'un terme est inversement proportionnel à sa compréhension.

Aussi ce chapitre a-t-il pour objectif de rappeler l'origine et la trajectoire du concept de territoire dans le champ du développement, depuis la territorialisation de l'action publique jusqu'au développement territorial, en identifiant les valeurs et les principes qui lui sont associées en fonction des différents forums de politiques publiques qui s'en saisissent. Il permettra de comprendre comment cette même dimension territoriale au centre des trois chapitres suivants, renvoie à des normes, des principes, des valeurs et des « formes territoriales » différentes. Nous nous sommes concentrés sur les conceptions qui ont fait l'objet de traductions et d'interprétations dans les contextes socio-spatiaux et institutionnels particuliers que nous étudions.

## **1. Nature et origine du changement : le territoire comme pratique et enjeu de l'action publique**

Nous voyons comment les organisations internationales et les bailleurs de fonds opèrent un revirement rhétorique, pragmatique et méthodologique à la suite de l'échec des réformes néolibérales entreprises au nom du Consensus de Washington, en particulier en ce qui concerne la place de l'Etat dans les réformes institutionnelles. Dans le champ du développement, la place du local et des acteurs locaux dans la gouvernance du développement est revisitée, au nom d'un sacro-saint objectif d'« efficacité » des actions et de l'utilisation des aides internationales et d'harmonisation des interventions des différents acteurs. Les notions de « participation », « nouvelle institutionnalité » et « territoires » prennent alors une dimension nouvelle dans les politiques de gestion de la pauvreté et du développement rural. Elles concourent aussi à la redéfinition de la place des échelles locales, nationales et internationales dans la définition, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques de développement rural.

## **1.1. La redéfinition du rôle de l'Etat dans la gouvernance du développement**

Nous analysons, dans un premier temps, les guides de bonnes pratiques destinés au développement rural et décrypter quelques-uns des concepts clefs, en particulier ceux de « territoire » et d' « institutionnalité ». Le passage du Consensus de Washington aux Objectifs du Millénaire pour le Développement renouvelle le cadre normatif d'intervention pour le développement et la pauvreté rurale. Dans ce cadre, la place de l'Etat est reconsidérée. Il doit désormais mettre en place des dispositifs institutionnels de participation de la société civile à la gouvernance du développement, et assurer le développement des capacités des populations, organisées à des échelles infranationales, de participer à cette gouvernance. Dans ce nouveau schéma normatif, les guides de bonnes pratiques du développement rural sont reformulés.

### *1.1.1. Du Consensus de Washington aux Objectifs du Millénaire*

A la fin des années 1990, l'échec du Consensus de Washington se traduit dans l'augmentation de la pauvreté mondiale<sup>95</sup> et la croissance des inégalités entre pays et des déséquilibres régionaux. Il fait donc l'objet de vives critiques exprimées depuis différentes sphères à l'échelle internationale (et au sein même des organisations internationales qui l'ont porté (Stiglitz, 2002)). Les agences internationales de développement et les bailleurs de fonds réorientent et reformulent alors les stratégies et les discours en termes de réformes macro-économiques et institutionnelles et d'aide au développement (Banque Mondiale, 1997). Avec l'abandon des principes politiques et économiques qui faisaient la substance du Consensus de Washington, ces organisations reconnaissent en effet l'échec de l'application d'un modèle institutionnel standard aux pays en développement et donc, de l'intégration à la mondialisation comme principe et stratégie de développement (Lafaye de Micheaux et Ould Ahmed, 2007). Toutefois, ceci ne remet pas en cause la « planétarisation des circuits de décision » (Ianni, 1994), ce que Jobert (1999) appelle « l'internationalisation de la production de normes et référentiels de politiques publiques ».

Ce sont les effets pervers du « moins d'Etat », pourtant activement et obstinément recherché durant deux décennies, qui sont en particulier reconnus. Depuis, l'Etat est

---

<sup>95</sup> La Banque Mondiale a fixé le seuil de pauvreté à 1,25 dollar par jour et par personne. 1,4 milliards de personnes serait en-deçà de ce seuil en 2008.

réhabilité (Couffignal, 2003) par ces mêmes organisations qui avaient littéralement programmé son retrait et conduit en quelque sorte à sa privatisation<sup>96</sup> (Lafaye de Micheaux et Ould-Ahmed, 2007) : « *L'idéal-type du bon Etat n'est plus représenté par celui que l'on a privé de ses capacités de direction et d'intervention et qui se limite à des fonctions de subsidiarité, mais par un Etat fort, capable d'interaction et de coopération avec la société civile, les entreprises et les organisations locales* » (Revesz, 2003, p. 293). Dans le champ du développement, un glissement rhétorique et stratégique s'opère alors de la réforme des marchés à celle des institutions. Les aides au développement sont désormais conditionnées non plus par la politique macro-économique, mais par une construction institutionnelle, au centre de laquelle se trouvent les relations Etat-société civile. D'une certaine façon, il s'agit d'une capacité d'« intégration » de la critique, sans que le référentiel global de marché soit transformé pour autant.

#### **Encadré 5-Principaux guides de bonnes pratiques consultés**

Les références citées ne sont qu'une partie des guides consultés. Ces derniers proviennent d'organisations différentes qui nous ont semblés refléter la diversité des guides et des conceptions relatives au développement rural.

WORLD BANK (2003), *Institutions for sustainable development. In: Sustainable development in a dynamic world. Transforming institutions, growth and quality of life.* World development report, World Bank, 58 p.

BANCO MUNDIAL (2008), « Agricultura para el desarrollo », *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, 36 p.

FIDA (2003), *Transformer les institutions rurales pour réaliser les objectifs du Millénaire*, Rome, 30 p.

FIDA (2005), *Réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement : investissement rural et politiques porteuses.* Rome, 56 p.

FIDA (2006), *Informe Anual. Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*, 120 p.

IFAD and the Millenium Development Goals (MDGs), <http://www.ifad.org/governance/mdgs/index.htm>

OCDE (2006), *Reinventing Rural Policy*, Policy Brief, 8 p.

ECHEVERRI P., RIVEIRO M. (2001), *La nueva ruralidad en America latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Centro Internacional de Desarrollo Rural, Panamá, 131 p.

SILI M., BUSTOS CARA R., ANDERMAN E. (2007), *El desarrollo rural y agropecuario en Argentina*, Seminario sobre la Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina, 121 p.

<sup>96</sup> Sur le changement de discours et la reconsidération du rôle de l'Etat par la Banque Mondiale, voir notamment Fernandez., Guemes et Vigil (2006) et Tarassiouk (2007).

Les guides de bonnes pratiques se concentrent en particulier sur les « bonnes institutions » propres à assurer le développement économique, la stabilité politique et l'efficacité de l'action publique. Les problèmes de développement des pays du Sud sont en effet désormais associés à leur « carence institutionnelle ». Elles sont entendues comme un ensemble hétérogène de normes, conventions formelles et informelles, des pratiques individuelles et collectives, des organisations et des arrangements qui constituent un cadre pour les interactions humaines et les échanges et les relations sociales. Au niveau politique, les bonnes institutions assurent le fonctionnement démocratique de la société et limitent l'excès d'intervention de l'Etat ; au niveau social, elles favorisent la coordination des actions et la coopération entre les différents acteurs ; et au niveau économique elles doivent corriger les failles du marché. L'émergence des institutions dans les discours développementalistes et économiques reflète leur montée en puissance dans le champ académique. Les travaux des néo-institutionnalistes comme Douglass North (1990) accèdent ainsi au forum des scientifiques (Jobert, 1999) qui participe à la formulation du référentiel global, où dominent les théories néoclassiques qui les ignoraient jusque-là.

La reconsidération du rôle de l'Etat, le redéploiement de ses fonctions et des modalités de son intervention, ne signifient pas pour autant que l'on assiste à un retour à l'Etat-Providence se concentrant sur la réduction des inégalités et la redistribution des richesses. L'intervention de l'Etat reste limitée à la mise en place de « filets de sécurité » et son action sociale n'est plus guidée par des visées universalistes, mais orientée vers « la demande ». Toutefois, il faut « repenser les institutions » pour accroître la « capacité d'action du secteur public » et construire un « Etat plus proche du citoyen » (Banque Mondiale, 1997, dans Couffignal, 2003). Les institutions doivent notamment assurer une bonne gouvernance du développement, c'est-à-dire, elles doivent favoriser l'articulation et la coopération entre l'Etat, dans sa forme décentralisée et les organisations de la société civile. En redistribuant ainsi la responsabilité du développement à d'autres échelles d'action et entre différents types d'acteurs, ce sont également les revendications sociales qui sont réorientées et dispersées vers d'autres échelles que celle de l'Etat national. La référence territoriale comme un principe de changement d'échelle accompagne de nouvelles conceptions relatives aux échelles de régulation de l'économie mais aussi du politique (Schneider et Tartaruga, 2007).

Mais le renouvellement des discours et des stratégies, surtout après les années 2000, est davantage perceptible dans la forme que sur le fond, ce qui laisse penser à certains observateurs que le territoire est avant tout une réinterprétation du néolibéralisme au prisme du local. Les travaux de Jobert (1999), menés dans le contexte européen, corroborent cette perception. Il y défend la figure d'un Etat devenu « négociateur » plus que souverain, mais cependant pas complètement évidé de sa substance. Il ne s'agit pas de

voir dans ce phénomène le signe d'un changement de référentiel global, mais plutôt d'une restructuration du domaine public et de ses frontières. Le référentiel global de marché reste dominant, même si le rôle de l'Etat y est reconsidéré, notamment dans sa capacité à compenser les failles du marché (Banque Mondiale, 1997), et même si le nouveau scénario politique qui se dessine dans une région comme l'Amérique latine incite certains observateurs à parler de « crise de l'hégémonie néolibérale » (Garcia Delgado, 2006) ou de « crise du consensus néolibéral » (Svampa, 2009).

Depuis 2000, le nouveau consensus sur la lutte contre la pauvreté prend la forme des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) (voir Encadré 6). Ce nouveau consensus illustre la continuité du référentiel global de marché, tout en symbolisant l'emprunt d'une nouvelle voie pour le développement et la réduction de la pauvreté. Bien que les OMD semblent se démarquer du dogmatisme néolibéral de la période précédente, en mettant l'accent sur la dimension humaine et environnementale du développement et en « renonçant » à imposer des projets qui ne seraient pas acceptés et décidés localement, il est tout de même plus probable de parier sur une évolution plus rhétorique, qu'idéologique de la part des institutions internationales. En effet, la dimension environnementale et la référence au développement durable semblent incontournables depuis la conférence de Rio en 1992 et l'établissement des principes du développement durable. Ceci conduit Muller (2010) à poser l'hypothèse que le nouveau référentiel global serait un référentiel de développement durable.<sup>97</sup> Pourtant, les OMD restent imprégnés d'une vision économiciste (Servet, 2007) ou utilitariste. De même, la « vision intégrale » du développement proclamée par la Banque Mondiale en 1999 vise surtout à diminuer les risques d'« ingouvernabilité » des sociétés pour garantir « une architecture financière internationale soutenable pour le prochain millénaire » (Wolfensohn, cité par Tarassiouk, 2007).

Ainsi, le changement institutionnel dont il est désormais question vise à la mise en place d'une nouvelle gouvernance nationale du développement qui favoriserait l'atteinte des Objectifs Du Millénaire. Jobert propose une réflexion critique de l'aspect « antipolitique » qu'il attribue à cette nouvelle gouvernance prônée par les tenants de l'idéologie néolibérale. Ces derniers intègrent une communauté de politique publique (composée d'acteurs défendant des intérêts et des valeurs qui, à ce titre, font pression sur la formulation ou la modification des politiques publiques) (Le Galès et Thatcher, 1995) qui reste puissante (Jobert, 2002) malgré la crise que traverse le néolibéralisme. En reprenant ses arguments, on peut analyser les nouvelles préconisations de réformes dans le champ du

---

<sup>97</sup> Nous avançons cette hypothèse sans toutefois abandonner l'idée que le référentiel global de marché reste tapi derrière un habillage que serait le développement durable.

développement rural comme la recherche d'une plus grande rationalité institutionnelle qui modifie radicalement la place du politique dans la société.

Ce « programme de dépolitisation » possède une dimension cognitive et instrumentale. Le premier aspect consiste en un « évidement intellectuel des Etats au profit de réseaux internationalisés d'expertise » (organismes privés ou organisations internationales). Le second aspect concerne les dispositifs institutionnels de conduite des politiques, dont peuvent faire partie intégrante les ONG et les organisations de la société civile. Aussi la gouvernance dépolitisée conduit-elle à une restructuration des scènes, forums et arènes de l'action politique, et à un « *évidement de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques* » (Jobert, 2002, p. 9). Il convient donc de faire une lecture critique des nouveaux principes de gouvernance du développement, dans lesquelles le territoire et les institutions trouvent une place centrale, à la lumière des réserves émises par Jobert.

#### **Encadré 6-Les Objectifs du Millénaire pour le Développement**

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont au nombre de huit. Ils ont été adoptés en 2000 par 189 Etats membres de l'ONU (Organisation des Nations Unies pour le Développement) qui se sont convenus d'atteindre d'ici à 2015. La déclaration est signée en septembre 2000. Chacun des objectifs suivants se décline en différentes cibles :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim .

Cet objectif cible notamment la réduction de moitié du nombre de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour et celles qui souffrent de la faim, en endiguant la crise alimentaire.

2. Assurer l'éducation primaire pour tous.

3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes.

4. Réduire la mortalité infantile.

5. Améliorer la santé maternelle.

6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.

7. Assurer un environnement humain durable. La première cible consiste à intégrer les principes du développement durable dans les politiques et les programmes nationaux. Les autres cibles concernent par ailleurs l'inversement de la tendance à la déperdition des ressources naturelles et la réduction de la perte de biodiversité.

8. Construire un partenariat mondial pour le développement.

D'après : ONU, *Millenium goals* : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

### 1.1.2. Institutions et territoire au centre de la nouvelle gouvernance du développement

Dans le langage des organisations internationales, l'approche de l'« institution » correspond à un institutionnalisme du choix rationnel qui perçoit les institutions comme des dispositifs permettant de réduire les coûts de transaction et de rendre l'action publique plus efficace. Dans le champ du développement, les institutions font en particulier référence à la reconfiguration de l'action publique par la mise en place de nouveaux dispositifs d'action publique et la promotion de nouveaux acteurs en charge du développement. Dans la lignée de la décentralisation, ces dispositifs doivent doter les gouvernements décentralisés et les administrations déconcentrées de davantage de capacités et de compétences. Le but est d'agir en priorité sur la « capacité institutionnelle » locale. Celle-ci passe par le renforcement des capacités (*capability*<sup>98</sup>) des organisations, des acteurs, des entreprises et par une articulation public-privé qui rende l'action publique efficace (la notion d'efficacité renvoyant ici à la satisfaction des besoins des populations et des entreprises tout en baissant le coût des dépenses publiques et en contournant des pratiques de corruption). Les capacités concernent donc une déclinaison d'acteurs et de types d'actions : les acteurs locaux doivent être capables de participer, de s'organiser, mais les agriculteurs ou les pauvres doivent aussi être capables de produire plus ou mieux. Les réformes à mettre en œuvre dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté reposent sur les principes suivants : *renforcer les capacités* des pauvres à agir ; *améliorer la capacité* des services de base ; fournir les *opportunités* économiques aux pauvres en accroissant leur accès au marché ; fournir aux pauvres une *sécurité* face aux chocs économiques mais aussi face à la corruption et à la violence (Campbell, 2005, d'après la Banque Mondiale, *Poverty Reduction. Drafts for Comments*, 2000). Une architecture institutionnelle adéquate doit donc permettre de favoriser les investissements, donner des moyens d'action aux populations et rendre l'action publique plus efficace. Il s'agit du nouveau *leitmotiv* des agences d'aide technique et financière au développement, comme le FIDA (2005, p. 7) qui déclare : « *Le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles entre les pauvres eux-mêmes constitue un élément essentiel d'une réduction durable de la pauvreté rurale* ».

---

<sup>98</sup> Terme issu des travaux d'Amartya Sen qui défend l'idée que la pauvreté est liée à une faiblesse en termes de capacités. Le développement des capacités se joue sur deux versants : l'amélioration des capacités ou pouvoir d'agir, et l'élargissement de la liberté de choix. Ceci comprend les opportunités et les processus auxquels les individus participent. Les organisations de développement ont repris cette idée pour l'adapter aux institutions de l'action publique et démontrent, une fois encore, leur capacité à intégrer la critique pour reformuler leurs préceptes. Voir notamment : Sen A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 366 p.

Le renforcement des capacités d'action des plus pauvres, des organisations de la société civile, des gouvernements décentralisés, a pour objectif de favoriser une nouvelle relation Etat-société civile. Ce principe est aussi compris dans le terme d' « *empowerment* » (Jouve, 2006) que l'on retrouve dans les nombreux guides de bonnes pratiques. Il s'agit de transférer les ressources et la responsabilité sociale et politique de l'Etat vers les « communautés locales » (Jouve, 2006), ce qui demande la médiation de nouvelles institutions qui leur en donnent les capacités. Par la référence au local, aux échelons administratifs infranationaux et aux acteurs de la société civile, l'*empowerment* possède « une dimension territoriale indéniable » (Jouve, 2006). Le territoire, dans ce cas, fait référence à l'environnement institutionnel dans lequel est « encadrée » l'économie, pour paraphraser Polanyi (1983), ce qui justifie que les dispositifs de régulation de l'économie se situent également à des échelles infranationales.

« Institutions », « capacités », tous ces termes participent d'une approche du développement qui prône sa prise en charge par les acteurs locaux dans le cadre de nouvelles formes d'articulation avec l'Etat qui se distinguent en fonction des contextes géographiques. Il faut désormais trouver des formes de développement adaptées à chaque situation. Les notions d' « institution » et de « territoire » sont désormais au centre des guides de bonnes pratiques d'intervention pour le développement rural et le secteur agricole diffusés par les organisations et institutions internationales. Les objectifs généraux ont trait à la fois à la compétitivité économique et à la durabilité environnementale. Pour les mettre en œuvre, elles préconisent une transformation du cadre institutionnel d'intervention publique et une territorialisation de l'action publique.

Qu'il s'agisse de politiques rurales (OCDE, 2006), d'interventions en faveur du développement rural (FIDA, 2003, 2005) et agricole (Banque mondiale, 2008), les nouveaux principes préconisent le passage de politiques nationales centrées sur l'octroi de subventions et des mesures de protectionnisme national (accusées d'encourager la dégradation des ressources naturelles, d'entraver les règles du libre-échange et de peser sur les budgets nationaux), à des politiques élaborées à des échelles locales. La compétitivité des régions rurales doit être pensée à ces échelles et basée sur leurs propres ressources et potentialités (OCDE, 2006). Les politiques territorialisées doivent favoriser une « bonne gestion des multiples composantes des espaces ruraux » et « identifier et cibler les possibilités économiques locales ». Pour l'OCDE<sup>99</sup>, la gouvernance négociée entre les administrations nationales, régionales, locales, qu'implique l'approche territorialisée, diminue la prépondérance du pouvoir politique national dans la régulation sectorielle et

---

<sup>99</sup> L'Argentine ne fait pas partie des pays de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique). Nous faisons tout de même référence à l'un de ses guides de bonne pratique dans la mesure où cette organisation internationale participe à la formulation du référentiel global et en est un reflet.

territoriale. Pour répondre à ces principes, le programme européen LEADER\* est érigé en modèle car il renvoie la responsabilité de la formulation des projets à une échelle locale où la participation est favorisée grâce, en particulier, au financement d'une ingénierie de proximité.

Pour les institutions internationales qui financent les projets de développement rural visant à la réduction de la pauvreté, le changement institutionnel, qui recouvre divers aspects néanmoins imbriqués, passe en premier lieu par un nouveau rôle de l'Etat qui doit renforcer ses capacités d'intervention. Il est en particulier chargé d'assurer certains services publics essentiels et les investissements nécessaires en infrastructures de base.

Le changement institutionnel désigne la mise en place d'un environnement favorable aux investissements, à l'insertion au marché, au développement de la compétitivité des producteurs, la régulation des ressources naturelles, qui reposent sur l'établissement de règles, de normes, de conditions d'utilisation. Dans le cadre de l'insertion au marché, il s'agit notamment de permettre l'accès à certains actifs : en premier lieu la terre, et créer les institutions qui assurent sa distribution et la gestion des droits de propriété. Des réformes agraires sont mêmes encouragées dans le cas où elles permettent l'émergence d'un marché de la terre (Banque Mondiale, 2008). Les autres actifs concernent la santé, l'éducation, mais aussi, les services financiers, la technologie (par exemple les biotechnologies, censées permettre à la fois l'augmentation des rendements et la réduction de l'impact environnemental), l'accès à l'eau et sa gestion collective.

L'autre type de changement institutionnel recherché concerne la gouvernance du développement rural et la décentralisation de l'action. L'articulation préconisée entre Etat, secteur privé, organisations de la société civile et producteurs implique le renforcement des capacités décisionnelles et organisationnelles de ces derniers, afin de favoriser le « capital social » et humain local. Le changement institutionnel concerne aussi bien les règles que les organisations : *« il ne suffit pas de créer des organisations pour fournir un appui aux pauvres, il faut aussi changer les règles, les normes et mêmes les états d'esprit dans lesquels ces organisations fonctionnent pour qu'elles puissent avoir l'impact voulu »* (FIDA, 2005). Il est donc préconisé de favoriser les innovations institutionnelles pour ouvrir des espaces d'articulation, de coordination, de négociation entre les acteurs et les échelles de gouvernance, pour que les producteurs intègrent à la fois une gouvernance locale et exercent une influence sur le contenu des politiques publiques nationales. Une stratégie de développement rural décentralisée et coordonnée nécessite une redistribution des compétences entre acteurs et entre échelles, une clarification de leur rôle, ainsi que le partage des connaissances entre institutions (OCDE, 2006).

Au-delà des déclarations de bonnes intentions et tout en reconnaissant que chaque pays et chaque région mettent en œuvre des stratégies d'insertion différenciées, les objectifs restent néanmoins attelés au fonctionnement des marchés. Le cadre décentralisé et participatif vise la réduction des coûts de transaction et l'acceptation d'innovations de la part des populations, en particulier des nouvelles technologies (Banque Mondiale, 2008). La reconnaissance de l'importance du maintien d'une diversité de pratiques pour le développement rural, pour laquelle l'approche territoriale est indispensable, contraste néanmoins avec le type de diversité que défendaient les acteurs des premières expériences de développement local qui ont développé une autre conception du territoire.

Les concepts de « territoire » et d'« institution » renouvellent depuis une dizaine d'années les approches du développement rural et les principes normatifs et méthodologiques d'action publique et d'action collective. La difficulté pour rendre compte des idées, des actions, des acteurs compris implicitement dans ces notions, procède de la diversité et de la multiplicité des références académiques, politiques, idéologiques qui les ont mis en lumière, et des contextes géographiques et institutionnels qui s'en saisissent. En effet, le territoire, en tant qu'outil « analytique », est un moyen de penser et repenser le développement, mais il est aussi un cadre « méthodologique » d'intervention. Pour autant, la multiplicité des formes, des intérêts, des contextes d'évocation du territoire ont la particularité de n'être pas tous complètement étrangers les uns aux autres, et de faire du territoire une évidence en termes d'intervention publique, dans un monde où sont désormais internationalisées les idées, les connaissances, les paradigmes scientifiques, les principes d'action publique.

## **1.2. Le territoire : une nouvelle focale d'observation des dynamiques de développement**

Avant de présenter les cadres cognitifs et normatifs dans lesquels s'insère la référence au territoire dans le champ du développement rural, nous procédons à un rapide rappel des travaux théoriques et des processus qui ont démontré l'importance de la dimension spatiale et territoriale dans les processus économiques et sociaux. Au regard de la somme des travaux et de la littérature qui questionnent, depuis les années 1970, le rôle et les enjeux des territoires dans différentes disciplines, nous nous concentrons sur les éléments qui nous permettent de comprendre pourquoi le territoire est élevé au rang de paradigme, et pourquoi on en trouve des conceptions très diverses. Ensuite, nous nous penchons sur les traductions de ces principes dans le champ du développement rural argentin, d'autant plus

que l'on ne compte plus les travaux qui ont procédé avec plus ou moins de précision à retracer la trajectoire historique et épistémologique de l'utilisation des concepts d'espace et de territoire, depuis les théories de la localisation des activités économiques, en passant par les théories du développement local, jusqu'à la géographie sociale (Schetjman et Berdégué, 2004 ; Schneider, 2004 ; Saquet, 2007, etc.). De fait, en Argentine, la généralisation du paradigme territorial du développement provient en premier lieu de la sphère académique.

### *1.2.1. Des secteurs au territoire et du national au local*

Dans les années 1960, des économistes se sont intéressés à des pôles régionaux dont le dynamisme économique n'obéit pas aux grandes théories classiques du développement (qui ont été en grande partie exposées dans la première partie). En pleine crise du fordisme et du taylorisme, le succès de ces régions industrielles situées dans des pays occidentaux, s'explique en grande partie par leurs dynamiques internes (Benko, 1995). Les deux décennies suivantes, l'observation des dynamiques économiques s'est donc faite au prisme du territoire, à partir d'analyses économiques de l'espace, regroupée au sein de la « science régionale ». L'Ecole italienne a étudié les industries de la 3<sup>ème</sup> Italie, en remettant au goût du jour les « districts industriels » décrits par Marshall, et en mettant l'accent sur les modalités d'organisation des entreprises. Dans les années 1980, l'Ecole française s'est intéressée aux « systèmes industriels localisés » (Courlet et Pecqueur) ou aux processus d'innovation (Gilly) en reprenant les travaux initiés par Aydalot sur les « milieux innovateurs ». L'Ecole régulationniste a mis en lumière la variété des territoires et des formes de régulation qui en découlaient (Lipietz, 1977 ; Benko et Lipietz, 2000). Ces travaux conduisent à des analyses en termes de « proximités » (institutionnelles, organisationnelles, géographiques) qui s'intéressent au niveau de coopération entre les acteurs et les entreprises plus ou moins favorisés par des caractéristiques propres aux territoires (Pecqueur et Zimmermann, 2004). Aux Etats-Unis, les travaux de Storper et Scott redécouvrent les analyses institutionnalistes de Coase et Williamson sur les coûts de transaction et développent l'idée d'une « spécialisation flexible » des systèmes productifs. La conclusion à laquelle a mené la diversité de ces travaux est la suivante : « *ce n'est plus la grande firme qui diffuse la croissance, ce sont des modes concrets et spécifiques d'organisation des relations socio-économiques, dont rend compte la notion de territoire, qui sont à l'origine du développement* » (Santamaria, 2002).

Parallèlement, l'autre référence qui a donné du sens au développement territorial est celle du développement local, même si ce phénomène relève d'un autre niveau de lecture : il n'examine plus les seuls phénomènes économiques et il se pare d'une épaisseur idéologique accrue. Les premières expériences de développement local émergent également dans les années 1970 (UNADEL et *al.*, 2010), souvent à l'écart des précédentes « régions qui gagnent » (Benko et Lipietz, 1992), à partir de mouvements d'opposition à des politiques macro-économiques caractéristiques de l'époque, se fondant sur de grands programmes dictés par une idéologie de la croissance et de la modernisation (Jambes, 2001). C'est en effet dans les « *soubresauts de zones rurales ou de quartiers périphériques luttant pour leur survie* » (Houée, 2001) que se construit la « mystique » du développement local. Il constitue en effet une réponse ou une stratégie alternative pour des territoires en perte de vitesse ou confrontés à des restructurations qui se trouvent souvent être, mais pas exclusivement, des territoires ruraux (Pecqueur, 1989). Il représente aussi, en France en particulier, une forme de réaction aux politiques macro-économiques fondées sur de grands programmes dictés d'« en-haut ». Les politiques nationales conduisent à une concentration des activités de production dans les grandes agglomérations et soumettent régions et territoires aux forces centrifuges des capitales nationales ou régionales. C'est donc à partir d'une crise économique, identitaire, culturelle, sociale, vécue par des populations qui réclament « vouloir vivre et travailler au pays » que le ton du développement local est donné. Il se définit alors comme « *une réponse conjoncturelle et anecdotique à la crise, mais il est aussi l'invention d'un nouveau modèle social* » (Kayser, 1990). Le développement n'est pas seulement un processus de croissance économique, il concerne aussi les spécificités culturelles propres aux régions et aux territoires, les réseaux de solidarités qui se forment dans et par le territoire, et repose sur leur capacité à innover. Le développement local se traduit alors par une volonté d'agir, de la part des populations locales, qui vont porter des projets de revitalisation qui s'appuient sur les forces, les spécificités et les ressources du territoire : « *La crise du taylorisme a révélé d'autres phénomènes de structuration et d'articulation du développement économique ; elle a fait prendre en considération des variables différentes et susceptibles d'apporter des réponses à des situations de « mal-développement » [...]. L'essor des activités économiques est de plus en plus lié aux spécificités du territoire, de la culture, de l'histoire locale. Ces nouveaux liens caractérisent un élargissement des paramètres du développement* » (Barthe, 1998, p. 432).

Aussi le développement local a-t-il été assimilé dans un premier temps à un processus de résistance et de contestation de la part des populations et de certains territoires, brandi comme un « contre-feu » à un ordre hégémonique imposé par la mondialisation de l'économie, du capitalisme et des marchés, qu'incarne l'acronyme TINA : « *there is no alternative* » attribué à Margareth Thatcher et qui a dominé le discours politique et

économique des années 1980 et 1990. A tel point que ce « local » mal défini scientifiquement est parfois compris comme un dérivé de la société civile et reste un lieu constituant d'équilibre et de contrôle (Alliès, 1986).

En donnant à voir une diversité de solutions trouvées localement, le développement local est souvent perçu à travers le prisme d'une opposition analytique ou symbolique entre les échelles locales et globales dans le cadre de la mondialisation. C'est notamment le cas de Santos qui, dans un véritable plaidoyer contre les effets de la fragmentation socio-spatiale liée à la globalisation, déclare : « *C'est dans le lieu que le monde de la globalisation malade est contrarié : c'est le lieu qui devient le monde du vrai et de l'espoir ; le global médiatisé par une organisation perverse devient par contre le lieu du faux et de la tromperie. Dans ces conditions, on peut dire que le global sépare alors que le local unit* » (1992b). La diffusion du slogan « *small is beautiful* » (titre d'un essai de Schumacher publié en 1973) évoque également une forme d'engouement nouveau pour le local et les processus qui y prennent forme, dans une période où se prépare le triomphe de la mondialisation. C'est pourtant plus sur une dialectique qu'une opposition local-global et sur les articulations stratégiques qui peuvent être faites entre ces échelles que se centrent les nouvelles stratégies de développement. Ceci est notamment perceptible dans le slogan des altermondialistes d'ATTAC : « penser global, agir local » qui révèle les nouvelles stratégies scalaires des mouvements sociaux, ou dans le néologisme « glocal<sup>100</sup> » qui traduisant l'étroit entremêlement de ces échelles.

De position alternative et de revendications minoritaires, les principes du développement rural se structurent progressivement jusqu'à poser et incarner les principes de fond, à la fois économiques, sociaux et politiques d'un modèle de développement reconnu par les pouvoirs publics et qui deviendra le développement territorial. Les conditions de la valorisation des ressources territoriales sont attribuées à la question stratégique de la coordination des acteurs au sein des territoires qui devient un enjeu pour enclencher des dynamiques de développement territorial.

---

<sup>100</sup> L'économiste Robert Robertson serait à l'origine de cette formule (voir Boisier, 2000).

### 1.2.2. *Le territoire, nouveau mot d'ordre des politiques publiques*

Depuis plusieurs années, la notion de développement territorial tend à remplacer celle de développement local, qui en devient une déclinaison, pour se parer d'un aspect multidimensionnel et donc plus complexe et englobant. Elle prend en compte l'imbrication des dimensions socio-économiques, culturelles, identitaires et spatiales mises à jour dans les travaux des géographes (Di méo, 1998 ; Levy et Lussault, 2000 ; Jambes, 2001 ; Gumuchian, Grasset et *al.*, 2003). Ceux-ci appréhendent le territoire en termes de construction sociale, d'appropriation individuelle et collective, de champ de rapport de force, qui renvoie aussi bien aux aspects matériels qui le caractérisent, qu'aux représentations sociales dont il est l'objet (autrement dit aux systèmes d'objets et systèmes d'actions identifiés par Santos, [1997]). La reconnaissance du rôle du territoire dans les processus de développement grâce aux vertus mobilisatrices d'un type d'organisation socio-spatiale et aux représentations identitaires qui s'y cristallisent, rompt avec des pratiques de développement descendantes (« top-down ») centrées sur l'économique ou relevant de l'aménagement du territoire. Le développement territorial s'inscrit en rupture avec une vision centralisée et normée de l'action (Faure et Douillet, 2005). De façon plus pragmatique, le territoire devient un « carrefour » identitaire et culturel où se croisent et entrent en relation, contraintes, ressources, acteurs, valeurs, normes, coopération, régulation, etc. Le développement territorial se démarque donc en permettant d'envisager une diversité des voies possibles pour des processus sociaux, économiques, spatiaux en recomposition. Le paradigme territorial émerge comme une possibilité de penser la diversité et la singularité face à une globalisation homogénéisante et excluante.

Le territoire renouvelle le cadre d'analyse du développement et devient le nouveau mot d'ordre de ses politiques (Velut, 2007). Si la mobilisation sémantique du territoire est devenue une évidence incontournable, la multiplicité des cadres scientifiques, opérationnels et idéologiques dans lequel se produit cette mobilisation contribue à rendre la référence quelque peu confuse<sup>101</sup>. Il convient donc de prendre d'ores et déjà en considération que le territoire, dans ses contours pragmatiques et son contenu conceptuel, diffère selon le contexte dans lequel il est invoqué. Longtemps approprié par les géographes, qui y ont puisé une partie de leur légitimité scientifique et disciplinaire, le territoire est aussi étudié par les économistes (Gilly et Pecqueur, 2002 ; Requier-Desjardins, 2009), sociologues (Teisserenc, 1994), politistes (Commaille et Jobert, 1998 ; Faure et Douillet, 2005 ; Négrier, 2007 ; etc.), qui l'ont à la fois enrichi et instrumentalisé renforçant ainsi son aspect polysémique. Celui-ci s'accroît encore

---

<sup>101</sup> Il serait malheureusement vain de vouloir rendre compte ici de cette complexité et de cette richesse qui mériteraient qu'un travail leur soit entièrement dédié.

davantage en passant d'outil analytique à un instrument pour l'action publique, pour lequel se distinguent le territoire « cadre » de l'action, le territoire « acteur » et le territoire « résultat » de l'action (Santamaria, 2002). Il faut alors faire la différence entre des conceptions du territoire, des principes d'action publique et les nombreux dispositifs qui s'en réclament.

L'origine du territoire, en tant qu'instrument pour le développement et pour l'action publique, est fortement liée au processus de décentralisation et à la remise en cause du rôle de l'Etat et donc des politiques d'aménagement du territoire, à la faveur de l'influence grandissante des thèses néolibérales des économistes Hayek et Friedman dans les années 1980. Le territoire, renvoyant à une échelle infranationale, prend à ce moment-là une dimension instrumentale. Il s'agit, toujours en vertu de l'efficacité de l'action publique, de rapprocher l'échelle des problèmes de l'échelle des solutions, en transférant les compétences et en allouant des ressources vers d'autres échelons administratifs, et en favorisant la participation des populations. Le territoire devient pour l'action publique, un changement d'échelle et une manière d'envisager des régulations politiques et économiques depuis ces échelles. Ce processus conduit à une redéfinition des politiques publiques d'intervention régionale qui se concentraient, dans les années 1960 et 1970, sur des politiques industrielles ou de rééquilibrage territorial, comme ce fut le cas en Argentine.

Dans les pays européens, une architecture institutionnelle et administrative dense et une ingénierie territoriale complexe autour d'une multiplicité de dispositif territoriaux, ont été mise en place, depuis l'échelle européenne, jusqu'aux plus petits « territoires de projet ». La multiplicité des références territoriales contribue à cette confusion qui rend les débats plus vifs dans le contexte européen. Le caractère instrumental et normatif du territoire devient l'objet de controverses, notamment entre aménageurs et géographes, en même temps que se multiplient, se recoupent ou s'imbriquent, les échelles d'intervention, de coordination, et que le flou autour des compétences et de la pertinence de chacune se fait plus intense. Au centre de ces débats et controverses, on retrouve le problème de l'inadéquation entre les découpages territoriaux proposés depuis les sphères politiques (les territoires prescrits) et la dimension sensible et identitaire des territoires vécus analysée par les géographes (Schneider et Tartaruga, 2007). On retrouve encore la question des échelles pertinentes pour le développement (Offner, 2006) ou celle de l'emboîtement des échelles de régulation (Swingedouw, 2000). Derrière ces controverses se cachent des enjeux politiques, ou des discussions sur les critères de définition des contours d'un territoire de projet (Gumuchian *et al.*, 2003).

L'approche territoriale du développement traduit en réalité une certaine crise de la « sectorialité », celle par laquelle l'Etat assurait l'intégration économique. C'est désormais dans le territoire que se jouent de nouveaux compromis entre intégration sociale, culture et développement économique (Muller, 1990). Le décentrage des compétences de l'Etat vers de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles spatiales est interprété par Muller comme « le retour du local ». Il traduit ainsi un nouveau renversement des modes de régulation. Après un premier passage de logiques de régulation horizontales à verticales avec la construction de l'Etat moderne, on assisterait aujourd'hui à un nouveau renversement vers des formes de régulation territoriale. Ce retour au local ne supprime ni l'Etat ni les politiques sectorielles, il produit juste de nouvelles formes d'intégration des politiques et de coordination des acteurs, ce que Muller (1990) entend par le terme de « gouvernance ». La « territorialisation de l'action publique » devient un nouveau principe de gouvernement à la faveur de la décentralisation et de l'eupéanisation des politiques publiques dont rend compte une vaste littérature européenne et française en science politique (Commaille et Jobert, 1998) ; Faure et Douillet, 2005 ; Faure et Negrier, 2007 ; Pasquer et *al.*, 2007). Jouve (2006) identifie dans la multiplication de démarches relevant de l'« *empowerment* » des échelles infranationales et des acteurs qui y sont localisés, les signes d'un renversement de cycle historique à travers le retour des formes de solidarités organiques. Rappelons que dans la définition de la région proposée par Santos, les solidarités organiques ont cédé la place à des solidarités organisationnelles, qui relèvent de relations davantage verticales qu'horizontales. Assiste-t-on à un retour à d'anciens cycles de régulation, où sommes-nous face à des phénomènes nouveaux ?

C'est la notion de gouvernance qui est mobilisée pour rendre compte des modalités d'intégration de nouveaux acteurs à l'action publique, aux modes de coordination et d'articulation des acteurs des territoires et des nouveaux rapports de pouvoir entre « gagnants » et « perdants » du changement d'échelle (Faure et Leresche, 2007).

### *1.2.3. Du gouvernement des territoires à la bonne gouvernance*

La prise en compte de la dimension spatiale, tant chez les économistes que chez les politistes, et la considération des formes de régulation économiques et politiques se jouant à des échelles infranationales, a conduit à mobiliser la notion de gouvernance pour éclairer les formes de coordination et de coopération des acteurs économiques dans la perspective du pilotage de l'action publique à l'échelle territoriale. Le concept s'est successivement retrouvé mobilisé dans l'analyse des modes d'organisation des entreprises, des

administrations publiques, des relations internationales, des ensembles économiques régionalisés, des systèmes politiques nationaux et, depuis les années 1990, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques territorialisées.

La notion de gouvernance apparaît d'abord en économie pour qualifier la gouvernance des entreprises, entendue comme un mode de coordination interne (Gilly et Pecqueur, 2002). On parle alors de *Corporate Governance*. Ce terme est repris dans les années 1970 par des économistes institutionnalistes qui redécouvrent les travaux de Coase et Williamson. Ces derniers décrivent ainsi des modes de coordination entre acteurs économiques, alternatifs au marché. La notion de gouvernance se généralise avec les travaux précurseurs des analyses territorialisées de l'innovation et de l'organisation économique des districts industriels italiens aux régions qui gagnent (Benko et Lipietz, 1992, 2002) mettant en lumière l'existence de formes d'organisation locale des entreprises, facilitant la diffusion de l'information et de l'innovation par la coopération entre firmes et entre acteurs. La gouvernance locale ou territoriale est alors mobilisée pour décrire des formes de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents, notamment productifs, et institutions locales (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). Le territoire est considéré comme un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives.

Avec la crise du modèle fordiste, les économistes de l'Ecole de la Régulation commencent à remettre en question la pertinence de conserver un cadre national d'analyse (Saillard, 2002). Même si ces auteurs s'accordent sur l'éclatement du cadre national de régulation, celui-ci détient encore l'apanage des formes institutionnelles de régulation observées par les économistes régulationnistes, en particulier la monnaie et le régime d'accumulation, dont Lipietz avait montré le déploiement spatial au niveau régional (1977). Pour cette raison, les régulations locales ne peuvent être que partielles (Benko et Lipietz, 2002), ce qui montre la limite de l'approche par les territoires d'un point de vue économique. Certains chercheurs tentent alors d'observer dans quelle mesure les formes de régulation passent des secteurs aux territoires (Benko et Lipietz, 2002 ; Allaire, 2002b, 2006).

Dans les années 1990, la gouvernance est intégrée aux analyses de science politique et de sociologie politique pour traiter du gouvernement des métropoles puis des politiques publiques territorialisées. Elle rend alors compte de nouvelles formes de coordination des acteurs pour piloter l'action publique, dans un contexte où les discours relatifs à la mondialisation renvoient la gestion de certaines régulations sociales, politiques et économiques, auparavant dévolues à l'Etat national, à d'autres échelles supranationales ou infranationales. Ce phénomène se poserait avec encore plus d'acuité dans le cadre de certaines intégrations régionales, notamment l'intégration européenne. La gouvernance territoriale est donc autant mobilisée pour traiter des questions de développement local que

de décentralisation administrative et politique. Les thèmes de la gouvernance métropolitaine puis de la gouvernance territoriale ont en effet inondé les productions académiques et ont dominé les analyses des géographes et des politistes au début des années 1990. La notion de gouvernance a notamment été mobilisée pour observer différentes formes de régulation politique dans les villes européennes (Le Galès, 1996) puis dans les pays émergents et les analyser au prisme de leur efficacité, notamment à assurer la compétitivité des territoires et à orienter leur comportement face à l'innovation. En sociologie politique, « *la gouvernance est un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains. Son type définit leur capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques* » (Le Galès, 1998).

L'utilisation de la notion de gouvernance sert à traiter du renouvellement des formes de la production de l'action publique et du glissement du pouvoir politique au sein des territoires, en mobilisant de nouveaux acteurs, jusque-là extérieurs, à la formulation de l'action publique. Le territoire, qu'il soit appréhendé comme un nouvel échelon politico-administratif (en particulier chez les politistes) ou comme un construit social (chez les géographes) hors des cadres politiques rigides et administratifs considérés par les précédents, devient le lieu de la reformulation collective du bien public. Aussi la gouvernance correspond-elle à un compromis constamment négocié par les différentes parties impliquées dans la recherche d'une autre forme d'intérêt général : « *l'intérêt général n'est plus donné, arrêté d'en haut, enfermé dans une sphère. Au contraire, il se construit et circule, appartenant temporairement à celui qui l'exploite. [...] L'intérêt public n'est plus un, monopolisé par l'Etat, mais pluriel, exprimé par toutes sortes d'entités tant publiques (outre l'Etat, les régions, les villes, les organisations internationales, etc.) que privées (associations, mouvements, etc.)* » (Moreau-Defarges, 2003).

Le territoire, comme construit social, s'observe alors au prisme de sa capacité (en grande partie attribuée à sa forme de gouvernance) à dégager un projet collectif qui le distinguerait d'autres territoires. Il est aussi appréhendé dans sa capacité à articuler différents types de régulation : « *La gouvernance d'un territoire caractérise à un moment donné une structure composée par différents acteurs et institutions permettant d'apprécier les règles et routines qui donnent sa spécificité à un lieu vis-à-vis d'autres lieux, et vis-à-vis du système productif national qui l'englobe. Pour aborder les dynamiques de régulation du territoire, il faut pouvoir apprécier les stratégies des acteurs, les capacités locales d'adaptation du territoire aux logiques exogènes de branches et les processus d'apprentissage* » (Thoenig, 1998). Le territoire se distingue alors par son type de

gouvernance et les types de coordination et les dispositifs d'expression prévus par les pouvoirs publics, mais aussi par la place que les élus locaux et les détenteurs du pouvoir politique sont capables de céder ou de partager avec d'autres types d'acteurs, publics ou privés, dans le processus de décision.

De manière concomitante, la notion de gouvernance fait son apparition dans les années 1980 dans le champ des relations internationales. Les institutions financières internationales et les organisations internationales (OCDE, BM) s'en sont saisies pour désigner une méthodologie d'action publique. La « bonne gouvernance » ou *good governance* désigne pour eux des critères de bonnes pratiques d'administration publique et de gestion des affaires publiques, dans lesquelles on retrouve le principe de décentralisation et l'association des acteurs publics et privés dans la détermination des enjeux liés au territoire. Par ailleurs, toujours dans le domaine des relations internationales, la gouvernance renvoie à la nécessité de trouver des formes de gouvernance supranationale pour réguler de nouveaux problèmes collectifs apparus avec la mondialisation et qui dépassent les capacités de régulation des Etats.

A partir des années 1990, le paradigme territorial de l'action publique est diffusé hors des contextes politiques et géographiques occidentaux qui l'ont vu naître aussi bien par le biais des institutions financières internationales et de leurs critères de bonnes pratiques de l'action publique auxquels elles conditionnent leur aide au développement, que par les circuits de la connaissance scientifique.

## **2. Le développement territorial rural en débat en Argentine**

Le paradigme territorial apparaît tout récemment en Argentine, puisqu'il correspond à la diffusion des théories du développement local, dont l'ouvrage de référence reste celui de l'Uruguayen Arocena, (1995). D'abord approprié par les milieux académiques et experts, il a donné lieu à une abondante littérature, tant théorique et méthodologique, qu'empirique, dans toute l'Amérique latine, qu'il n'est pas possible de synthétiser ici. La revue de cette littérature fait état d'une grande diversité des conceptions inhérente au paradigme territorial selon les sphères qui s'en saisissent et les visées académiques, scientifiques et normatives qui les portent et dont nous allons tenter de rendre compte ici. Depuis les guides méthodologiques des agences de coopération, aux approches analytiques du développement territorial, observateurs et praticiens reformulent à travers ce paradigme leurs propres projections du développement et révèlent ainsi les différents « univers de

sens » qui y sont attachés. Aussi, malgré les discours parfois critiques et méfiants à l'égard d'un paradigme qui fait étonnamment consensus, même au niveau des sphères qui ont imposé les politiques d'ajustement structurel, le territoire reste un outil analytique de la réalité qui permet de repenser le développement rural en Argentine. Sa large diffusion témoigne dans tous les cas, d'un changement, qui laisse entrevoir la possibilité de formuler nationalement un nouveau référentiel de développement rural autour du concept de territoire.

### **2.1. Le développement territorial rural au centre d'une dialectique local-global**

En Amérique latine et en Argentine, l'émergence du développement local et endogène est concomitante des processus de déterritorialisation et de « désétatisation » qui dominent dans les années 1990. A la lumière des vertus heuristiques du territoire, les chercheurs renouvellent leur cadre d'analyse et d'interprétation du développement, et en repensent les outils à partir d'une dialectique local-global qui invalide les formules pariant sur la « fin de l'histoire » ou celle de la géographie (Haesbaert, 2001). Le développement territorial et local devient un rempart, un « contre-feu » à la globalisation de l'économie (Offner, 2006), tout comme il incarne la défense d'une certaine représentation de la ruralité en Europe et va l'incarner en Argentine. D'un point de vue analytique, il permet de s'opposer à une éventuelle homogénéisation de l'espace, et d'un point de vue pragmatique, il permet de proposer des alternatives de développement aux territoires exclus du « milieu technico-scientifique-informationnel » (Santos, 1997). Grâce au glissement des échelles d'observation et d'intervention, du national vers le local, les populations locales et les acteurs locaux sont invités à penser collectivement le développement de leur territoire en s'appuyant sur leur propres forces et en tirant profit des ressources locales face à des exigences de compétitivité économique imposées par le paradigme néolibéral. Le territoire entendu comme un espace d'activation des ressources (Pecqueur, 2006) et de participation, permet d'envisager la diversité des réalités face à la domination de la « pensée unique » (formule empruntée à Ignacio Ramonet et qui a connu un certain succès en Argentine) incarnée par le paradigme néolibéral, les politiques d'ajustement structurel et leurs conséquences.

### 2.1.1. Développement territorial et planification

La montée en puissance du paradigme du développement territorial en Amérique latine est liée aux travaux et aux exemples européens précurseurs dans ce domaine (Velut, 2007). Il a suivi différents canaux de diffusion, depuis les milieux universitaires, les échanges techniques entre gouvernements engagés dans des coopérations décentralisées et les agences techniques de coopération pour le développement. C'est le début de riches expériences de collaboration et d'échanges scientifiques et techniques à travers le monde autour de ce principe et de cette méthodologie, puisqu'il s'agit bien de ces deux aspects. En dehors du programme LEADER qui devient le principal modèle et la référence dans le domaine, ce sont les expériences et aussi les travaux réalisés en Espagne ou en Italie qui sont beaucoup diffusés et repris de l'autre côté de l'Atlantique, à travers la coopération décentralisée dans laquelle s'engagent fortement les gouvernements autonomes de ces pays. Alors que la CEPAL ou l'IICA promeuvent les clusters industriels et les systèmes industriels localisés, ce sont les travaux de l'économiste Vásquez-Barquero<sup>102</sup> ainsi que de Ramos (1999) et Sumpsi (2001) qui sont mobilisés. Des projets de territoire également inspirés des expériences européennes voient le jour, sur la base de l'élaboration de diagnostics de territoire, au terme desquels sont établis des objectifs et des lignes d'action prioritaires, comme le préconisent les méthodes de planification. Les villes moyennes et grandes élaborent des Plans Stratégiques, devenus des modèles obligés de gestion des collectivités locales (Velut, 2007) à l'image des Schémas Directeurs que l'on retrouve en France. Ils fleurissent en Argentine avec l'aide de la coopération internationale. Les échanges avec l'Espagne sont notamment à l'origine de cet outil de planification et de gestion du développement autour de l'élaboration, sur un mode participatif, d'un projet de territoire à moyen et long terme. Ce principe de planification de l'action publique est inspiré des méthodes de gestion des entreprises privées : la méthode FODA (*Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas* – Forces, opportunités, faiblesses, menaces) est désormais utilisée dans tous les diagnostics et plans stratégiques de développement et enseignée dans les universités. L'Etat argentin s'est également doté d'un outil de planification national : *le Plan Estratégico Territorial* élaboré en 2006 par le Ministère de *Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, qui, sous certains aspects, rappelle les tentatives de planification régionale, qui à partir des exemples européens et français avaient séduit les gouvernements de la période *desarrollista* en Amérique latine, et notamment l'Argentine, dont le territoire dilaté souffre de la macrocéphalie de Buenos Aires (voir les travaux de Roccatagliata [2001] à ce sujet). Ce document de diagnostics et de cartographies présente une série de propositions d'aménagement et de rééquilibrage

---

<sup>102</sup> VASQUEZ-BARQUERO A. (1986), « Desarrollo endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales », *Cuadernos del CENDES*, Caracas, pp. 45-65.

territorial, au niveau notamment de la distribution des services et des infrastructures, pour chaque province.

### *2.1.2. De la nouvelle ruralité au développement territorial rural*

Si la notion de territoire est largement reprise pour la planification des espaces urbains ou les plans d'aménagement des territoires national ou provincial, elle est également mobilisée pour les espaces ruraux. Nous retranscrivons ici la substance des guides méthodologiques des agences multilatérales de coopération technique pour le développement traitant de la « nouvelle ruralité » puis du « développement territorial rural ». Par conséquent, la tonalité normative qui transparaît correspond à celle issue de la littérature que nous avons consultée.

C'est dans les principes de la « **nouvelle ruralité** » qu'est introduite, dans un premier temps, la notion de territoire pour le développement rural, dont elle est l'essence (Echeverri et Riveiro, 2001). Celle-ci repose sur l'objectif de poser un nouveau regard social, économique et politique sur les espaces ruraux afin d'envisager de nouveaux modèles d'analyse et de nouvelles propositions et instruments d'action pour leur développement et la réduction de la pauvreté rurale (Pérez, Farah et de Grammont, 2008). La conception de la nouvelle ruralité, formulée en particulier au sein de l'IICA et des agences multilatérales de coopération technique pour le développement, possède une visée normative cherchant à répondre à deux constats. En premier lieu, les conséquences sociales et environnementales d'un modèle de croissance agricole basé sur la recherche de compétitivité et de rentabilité ont conduit à un phénomène de désintégration de la ruralité, à une fragmentation et une désorganisation des territoires ruraux, et surtout à une augmentation de la pauvreté rurale (Schetjman et Berdegú, 2004). Ces processus sont toujours renvoyés au phénomène générique de la « mondialisation », entendue comme un processus de changement économique et technologique qui a conduit à l'approfondissement des inégalités et des déséquilibres sociaux, spatiaux, économiques, environnementaux etc. La croissance économique du secteur agricole ne s'est pas forcément accompagnée de retombées en termes de développement pour les autres secteurs économiques, le capital accumulé a été peu investi dans les régions qui l'ont généré et n'a pas freiné l'exode rural (Sili, 2005)<sup>103</sup>. Le second constat porte sur les résultats mitigés et

---

<sup>103</sup> Il faut noter que le terme de « nouvelle ruralité » est également utilisé par des auteurs argentins en référence à l'agriculture mondialisée, concentrée, technicisée et dépendante de grandes entreprises multinationales agroindustrielles, qui consolident un système agroalimentaire mondial, et sur laquelle ils portent un regard critique (Giarracca, 2001).

contrastés des programmes sociaux nationaux sur lesquels ont reposé les politiques publiques de développement rural et de réduction de la pauvreté menées depuis vingt ans dans les pays du Sud.

Aussi la nouvelle ruralité est-elle une proposition de déconnection des représentations du rural et de son développement de la traditionnelle équation qui lie le développement rural à la production agricole. Au contraire, elle encourage la prise en compte de la diversité des réalités des espaces ruraux. Elle propose alors de délaisser les traditionnelles interventions des organismes publics focalisées sur l'aspect agricole et productif pour des interventions qui prennent en compte la dimension multisectorielle (Sili, 2005) et multifonctionnelle des espaces ruraux (Albaladejo et Bustos Cara, 2004). Autrement dit, le rural se caractérise aussi par des dimensions sociale, technologique, productive, politique et institutionnelle qui sont articulées entre elles, et que les pouvoirs publics doivent prendre en compte pour mettre en place de nouveaux principes d'intervention. L'articulation rural-urbain est également considérée comme facteur d'opportunités pour diversifier les activités économiques et trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

L'intervention publique envisagée autour de cette vision du rural repose sur trois grands fondements que défendent également les organisations et institutions internationales : la reterritorialisation de l'action, la nécessité de revisiter les fondements de l'économie rurale, et la génération d'une nouvelle « institutionnalité » rurale (Echeverri et Riveiro, 2001). La conception de la nouvelle ruralité correspond à « *une vision intégrale du développement qui prend en compte l'importance des institutions et du patrimoine culturel, politique et historique des sociétés et qui s'appuie sur la revalorisation de l'espace rural compris comme un espace d'intégration de la participation, de la prise de pouvoir, de la décentralisation, des chaînes de valeur productives, de la durabilité environnementale, du développement politique institutionnel et la compétitivité du monde rural* » (Echeverri et Riveiro, 2001, p. 40).

Au niveau économique, bien que l'agriculture soit reconnue comme axe articulateur de l'économie des territoires, leur tissu doit néanmoins être diversifié, de même que les sources d'emploi rural. La compétitivité et l'inclusion au marché restent des questions centrales, mais sont désormais associées à une dimension sociale. L'accent est alors mis sur le « capital social » propre au territoire, qui désigne les liens sociaux et inter-organisationnels tissés autour d'institutions qui favorisent l'action des différents types d'acteurs. L'enjeu est le renforcement et l'activation de ce capital social, qui renvoie à la notion d'« *empowerment* » et que comprend en partie celle d'« institutionnalité ».

Quant à la nouvelle « institutionnalité » rurale, sa construction est décrite comme la clef de voûte du changement économique et de l'émergence du territoire comme moteur du

développement (Echeverri et Riveiro, 2001). Elle reconsidère, depuis l'échelle nationale jusqu'à l'échelle locale, les fonctions et les compétences qui doivent être attribuées à chaque acteur et institution, notamment dans la formulation des projets ou la gestion des instruments d'action. Elle désigne, d'une part, la dimension politique de la nouvelle ruralité autour d'une réorganisation politico-administrative du territoire et du développement et, d'autre part, le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans leurs dimensions techniques, à assurer le contrôle et la coordination des différents niveaux de gouvernement, l'inclusion des organisations économiques et des représentants de la société civile dans les décisions, en ouvrant des espaces de participation aux différents acteurs. Le changement institutionnel traduit une évolution des structures de pouvoir, en favorisant la participation et en redistribuant des compétences aux institutions locales qui favorisent l'articulation public-privé. Les institutions désignent également les conditions de l'exercice et des capacités d'exercice de la démocratie. Les municipalités sont placées au centre des nouveaux dispositifs institutionnels. Elles deviennent les noyaux articulatoires de la planification et de l'articulation des acteurs du territoire issus d'horizons divers : élus locaux, citoyens, entreprises, acteurs internationaux, acteurs institutionnels, qui forment de nouveaux systèmes d'action à même de renouveler les modes de l'action territoriale (Echeverri et Riveiro, 2001). Le rôle de l'Etat, entre mondialisation et décentralisation, est repensé. Il doit garantir la gestion des biens publics, c'est-à-dire des biens qui bénéficient au collectif, tout en apportant les conditions pour que ces biens soient produits par le secteur privé.

La référence au territoire dans la nouvelle ruralité justifie une vision intégrale et transversale du développement rural qui doit être transposée dans des politiques publiques de développement rural afin d'éviter l'atomisation de l'action entre des programmes focalisés et ciblés comme c'est le cas depuis les années 1990. Le territoire est finalement entendu comme un principe de « déssectorisation » du développement rural. Pourtant, nous avons montré qu'un des principaux problèmes de la politique publique de développement rural en Argentine est bien de ne pas faire l'objet d'un « secteur » unifié de politique publique.

Les conceptions de la nouvelle ruralité ont donné lieu à un nouveau paradigme en Amérique latine : le **développement territorial rural**, qui trouve un écho particulièrement favorable en Argentine. Il s'agit d'une nouvelle analyse du rural et de nouveaux principes méthodologiques d'intervention, qui se basent sur les éléments précédemment décrits pour appréhender et réduire la pauvreté et enclencher des processus de développement territorial dans les espaces ruraux. Le développement territorial rural repose notamment sur une action en termes de « projets » spécifiques pour laquelle se justifie la référence au

territoire. Les dépenses publiques et les financements des organisations internationales sont désormais accordés pour des projets qui intègrent les grands principes déjà évoqués.

Cette conception a été notamment développée au sein des agences multilatérales de coopération techniques et financières (IICA, FIDA, CEPAL, etc.) qui se sont faites le relais des grands principes des guides de bonnes pratiques des organisations internationales auprès des pays bénéficiaires de leurs aides, mais aussi des milieux académiques et scientifiques nationaux qui reprennent les principaux concepts exposés. Ces agences ont favorisé l'émergence de réseaux scientifiques et intellectuels à travers l'Amérique latine, et d'agence de recherche régionale comme le RIMISP (Centre latino-américain pour le développement rural) qui participe à la définition et à la diffusion de ce paradigme, à travers notamment les recherches qu'il mène, les guides qu'il publie et les évaluations de projets auxquels il participe, et qui constitue de ce fait une communauté épistémique.

Parmi les ouvrages de référence, nous pouvons citer celui de Schetjman et Berdegué (2004), mais il existe de nombreuses publications traitant de ce thème ou s'en revendiquant (entre autres : Schetjman et Berdegué, 2006 ; Boisier, 1997, 2005, etc.). Ces mêmes agences s'investissent techniquement dans l'élaboration, la mise en œuvre, puis dans l'évaluation de projets financés par les organisations internationales. L'ouvrage de Schetjman et Barsky (2008) reprend d'ailleurs des expériences dont le RIMISP au Chili a été l'évaluateur à la demande des financeurs, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Les projets appuyés techniquement par ces agences donnent lieu à une multitude de congrès et séminaires durant lesquels sont échangées les expériences et où se croisent représentants des organismes nationaux de développement rural, praticiens, chercheurs et universitaires de tous les pays, et à la suite desquels sont édités les ouvrages dont le contenu se renouvelle finalement assez peu depuis dix ans. Le consensus ou l'unification autour de ce paradigme à l'échelle internationale est symbolisé par l'harmonisation des pratiques et des discours des organisations et agences internationales de développement rural en Amérique latine. Entendu comme un processus de transformation productive et institutionnelle d'un territoire, en tant que construction sociale, dont la finalité est de réduire la pauvreté rurale, on retrouve dans les grands principes cognitifs et normatifs du développement territorial rural, le vocabulaire repris dans des guides de bonnes pratiques des organisations internationales. Ce vocabulaire et ces principes concernent le territoire, le renforcement des capacités organisationnelles de la société civile et institutionnelles de l'Etat, la coordination et la gouvernance public-privé.

Pour que le territoire (et par extension ses acteurs) puisse constituer un médiateur des relations entre l'Etat, la société civile et le marché, il faut assurer la mise en place d'une « architecture institutionnelle complexe adéquate ». Celle-ci doit assurer une régulation dont les mécanismes répondent aux « failles du marché » et réduisent les coûts de

transaction, afin de favoriser l'insertion des plus pauvres dans le marché, accroître leur pouvoir de négociation et leur donner accès à l'information (Schejtman et Berdegú, 2004). La gouvernance territoriale doit faciliter les « apprentissages collectifs », « *pré-requis pour une meilleure diffusion du progrès technique et de la compétitivité* » (Schejtman et Berdegú, 2004, p. 30).

Dans les discours des agences de coopération pour le développement, l'intégration à un modèle de compétitivité des activités et des territoires grâce au soutien de la technique reste toujours central comme objectif et finalité du développement même s'ils sont dissimulés derrière des justifications sociales. En réalité, il semble que la confusion entre les fins et les moyens qui préside au modèle de développement capitaliste (Habermas, 1973 ; Ellul, 2004) soit retraduit dans le champ du développement rural.

## **2.2. Les décodages et recodages autour du territoire : la réalité en (re)construction**

L'émergence du concept de territoire en Argentine donne lieu à un processus d'interprétation et de traduction en fonction de la réalité et du contexte national et des cadres cognitifs de ceux qui s'en saisissent. Nous pouvons l'interpréter comme un processus de « décodage » et de « recodage » (Muller, 1990) d'un paradigme dans un champ particulier. Les intellectuels et universitaires qui participent à ce processus rejoignent à cette occasion des communautés de politiques publiques et des forums où les politiques publiques sont mises en débat. Les travaux universitaires projettent sur le territoire des représentations de la réalité (Berger et Luckmann, 1997) et de la manière dont il faut agir dessus, à partir d'une grille de lecture qui est le contexte post-crise. Nous dégageons deux grandes revendications politiques qui sont le produit du processus de recodage du paradigme territorial : la « reconstruction » de l'Etat argentin et à la construction de la « ruralité ».

### 2.2.1. *Le territoire : évidences et controverses*

L'incontournable référence au territoire lorsqu'il s'agit de développement ou d'action publique, lui confère le statut de nouveau « paradigme » (Faure et Negrier, 2007). Le terme de paradigme emprunté à Kuhn<sup>104</sup> désigne ici l'ensemble des croyances et des valeurs reconnues et des techniques qui sont communes à un groupe donné. Le territoire devient effectivement un paradigme dans la mesure où il oriente les discours qui touchent au développement, il est intégré aux politiques, il renouvelle les instruments et permet d'envisager de potentiels « espaces » locaux de gouvernance du développement. Mais la diffusion de ce nouveau principe d'action publique dans les pays du Sud, où les institutions, les pratiques liées au développement et les débats qui le concernent n'ont pas la même trajectoire historique, culturelle et politique, donne au territoire une acuité particulière.

Depuis les années 2000, les travaux universitaires et académiques qui se saisissent du paradigme territorial ou de développement territorial rural se sont multipliés en Amérique latine. Parmi les chercheurs à l'origine de ces travaux, certains collaborent plus ou moins à la formulation des guides méthodologiques normatifs qui émanent des agences de coopération internationales. En revanche, nombreux sont ceux qui ont développé un discours critique ou simplement distant face à des approches normatives concernant les réformes institutionnelles dont ils perçoivent les enjeux sous-jacents. Ils s'inscrivent parfois en porte-à-faux des discours issus des organisations internationales qui financent le développement, en soulignant l'absence de remise en cause du paradigme néolibéral et du référentiel de marché. Ces discours pointent d'ailleurs peu les facteurs structurels internes du sous-développement qui produisent, pourtant, les phénomènes d'exclusion sociale et territoriale et fabriquent des « régions qui perdent ». Par ailleurs, ils ne prennent pas assez en compte la dimension conflictuelle du territoire qui cristallise pourtant différents intérêts, stratégies et rationalités, qui font l'objet d'une faible régulation politique. Nous avons vu que dans les espaces ruraux du Chaco, ces intérêts se concentrent en particulier sur le foncier et les ressources naturelles dans un contexte de sojisation de la région. Celles-ci sont pourtant stratégiques pour relever les défis planétaires du réchauffement climatique, de la protection de l'environnement, des crises énergétiques ou alimentaires, en d'autres termes du développement durable, qui intègre depuis peu les discours officiels en Argentine (voir notamment les discours de l'INTA et du Secrétariat national de l'environnement et du développement durable). Les espaces ruraux et les espaces agricoles

---

<sup>104</sup> Kuhn T. (1962), *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 246 p.

se retrouvent au centre de ces enjeux et de ces défis et cristallisent par conséquent de nombreux conflits.

Des travaux de référence reprenant ces problématiques ont vu le jour dans toute l'Amérique latine. Dans le champ économique, il convient de citer les travaux du Chilien Boisier, ancien directeur de l'ILPES (*Institut Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*), (1997, 2005), du Brésilien Abramovay (2006) ou de l'Argentin Corragio (1997, 2000) qui représente le mouvement de l'économie sociale. Dans le champ de la géographie, nous pouvons citer les Argentins Bustos Cara (2001), Castagna et *al.* (2002), Laurelli (2004), Manzanal (2006, 2007), Valenzuela (2006) ou Sili (2005). Dans celui de la science politique, nous renvoyons à Garcia Delgado (2007) ou Arroyo (2003) et, en sociologie, à l'Uruguayen Arocena (1995). Ces travaux centrés sur les nouvelles stratégies de développement régional, territorial ou local, avec plus ou moins d'emphase sur la décentralisation, questionnent les formes d'articulation territoriale entre des politiques publiques et des programmes d'Etat, les acteurs sociaux, les acteurs politiques locaux et les aides internationales (Fernandez, Guemes, Magnin et Vigil, 2006). Ils replacent les enjeux de la territorialisation dans le contexte de la mondialisation et de l'intégration régionale (Roccatagliata, 2001), mettant en balance les différentes échelles d'intervention et questionnant le rôle de l'Etat dans des processus multiscales.

En Argentine, le renvoi de la responsabilité du développement à des échelles infranationales de gouvernement ou de gouvernance est sujet à controverses. En premier lieu, en raison du caractère normatif du processus, et deuxièmement en raison de son caractère descendant depuis les sphères internationales, et donc forcément « suspect » du fait de l'expérience nationale douloureuse dans l'application de l'orthodoxie néolibérale. Corragio (2000) interprète d'ailleurs le développement local comme la mise en valeur du particulier dans un cadre normatif défini internationalement et nationalement. Sans pour autant faire l'objet d'une opposition hostile, le développement territorial soulève un sentiment de malaise lié au contexte socio-économique et historique dans lequel il doit être appliqué. D'abord, sous couvert de renvoi de la question du développement à des échelles infranationales, d'« empowerment » et de participation des organisations de la société civile, certains observateurs (Corragio, 1997 ; Orlansky, 1998 ; Manzanal et *al.* 2006 ; Jouve, 2006) y voient une façon de justifier le désengagement de l'Etat et la poursuite des réformes de décentralisation qui se sont avérées particulièrement brutales en Argentine (Corragio, 1997 ; Albaladejo, 2003a), et qui ont révélé des enjeux allant au-delà d'un simple transfert de compétences : « *tout se passe en Argentine comme si la privatisation tenait lieu de politique de décentralisation ou comme si l'on décentralisait ce que l'on ne peut privatiser* » (Prévot-Schapira, 1992). Le transfert de compétences vers les gouvernements provinciaux et municipaux qui, par ailleurs n'avaient pas les capacités de

les assumer, ne s'est effectivement pas accompagné des ressources financières nécessaires, et les a conduits à des banqueroutes financières. L'élaboration d'un projet de développement depuis des échelles qui n'ont ni les compétences, ni les capacités, ni l'ingénierie adéquate, semble vouée à un échec dont la responsabilité est automatiquement attribuée aux acteurs locaux du développement et non pas aux politiques nationales et encore moins au référentiel global dominant.

Cette réserve s'ajoute à celle qui dénonce une vision des territoires comme les nouveaux lieux de la compétition économique internationale. C'est notamment la position de la CEPAL qui réassocie le développement au triptyque région, compétitivité et technique : *« la compétitivité d'une région équivaut à sa capacité à renforcer et étendre sa participation aux marchés internationaux et élever simultanément le niveau de vie de sa population, ce qui exige l'incorporation de technologie »* (cité dans Boisier, 2000). Débarrassés de l'interface encombrant des régulations socio-économiques de l'Etat, les territoires, et notamment les grandes métropoles, seraient directement projetés et mis en concurrence à l'échelle globale pour attirer firmes et investissements, ce qui doperait leur dynamisme économique et leur niveau d'innovation et d'attractivité. Ces territoires sont également mis en concurrence pour attirer les investissements publics. En France, ce principe prend vie après les années 2000 par un appel à projets métropolitains et par le ciblage de « pôles de compétitivité », puis de « pôles d'excellence rurale ». Ils s'adressent à des régions et des métropoles qui se démarqueraient comme des espaces privilégiés de l'innovation et de la compétitivité, ciblés et spécialisés sur certains secteurs, et qui en retireraient un certain rayonnement non seulement national, mais aussi continental ou international. L'Etat n'est pas étranger à la montée en puissance de ces types de territoires (Offner, 2006) qui sont la scène de nouvelles relations entre secteur privé, Etat et collectivités territoriales. Ils incarnent une nouvelle manière de construire de l'action publique par des nouvelles formes de rapprochement entre acteurs. Théoriquement, l'Etat instaure de nouveaux dispositifs institutionnels pour l'allocation et la distribution des ressources, et redistribue le pouvoir politique entre l'Etat et les territoires. Les réserves des observateurs portent notamment sur les inégalités entre régions et les territoires dans leurs capacités d'action et de mobilisation des ressources, ce qui contribuerait à les creuser. Dans cette acception, la référence territoriale constituerait une sorte de repli stratégique du néolibéralisme sur des échelles locales ou une forme de réinterprétation du néolibéralisme à d'autres échelles, gommant astucieusement la figure de l'Etat, en valorisant d'autres échelles de régulation.

Toutefois, dans un pays comme l'Argentine où l'action collective a souvent pallié les déficiences de l'Etat fédéral, les observateurs ne s'interdisent pas de reconnaître des vertus au territoire. Ils y voient des opportunités d'émancipation et d'autonomisation des acteurs

locaux par rapport à la puissance publique, de construction démocratique, de participation des citoyens à la gouvernance locale du développement. C'est donc une opportunité pour reconstruire les relations entre l'Etat et la société civile en renversant les traditionnelles relations de force, dont les pouvoirs politiques et économiques sortent toujours victorieux du fait de leur collusion : « [...] *[Depuis les mouvements sociaux] le territoire apparaît comme un espace de résistance et aussi progressivement comme un lieu de re-signification (construction de sens) et de création de nouvelles relations sociales [...]. Depuis les années 1980, le territoire s'est érigé en un lieu privilégié de conflits, premièrement à partir de la mise en œuvre des nouvelles politiques sociales focalisées, dessinées depuis le pouvoir pour viser le contrôle et le soutènement de la pauvreté ; et deuxièmement et plus récemment à partir des nouvelles modalités qu'adopte la logique du capital dans les espaces considérés comme stratégiques en termes de ressources naturelles. Pour cela, ce n'est pas un hasard si, ces derniers temps, le processus même de construction de territorialité se soit chargé de nouvelles significations et valorisations, comme le montre le développement des mobilisations à fort caractère socio-environnemental dans une grande partie de la région* » (Svampa, 2009, p. 77).

Le repli stratégique du néolibéralisme sur le local, que croient lire de façon sous-jacente les intellectuels mais aussi les praticiens, peut aussi être mis au service des populations pour entreprendre un processus de reconstruction du sens, des valeurs et les porter vers d'autres échelles. Il semble en effet difficile de ne pas accueillir avec bienveillance des réformes qui proposent de contourner la bureaucratie corrompue et incertaine, les circuits du clientélisme politique et la « myopie » légendaire de l'action politique argentine, incapable d'envisager une trajectoire nationale sur le long terme. Mais le territoire n'est pas seulement un lieu de construction d'un autre univers de sens que celui porté par l'action de l'Etat et les préceptes néolibéraux. Il devient également et surtout un lieu de lutte et de résistance à la rationalisation instrumentale et à des acteurs internationaux et nationaux.

Ces deux types de réaction ne sont pas exclusifs. Ils témoignent de l'ambiguïté des visées idéologiques sous-jacentes aux discours et dispositifs qui constituent la toile de fond du développement. Pour Corragio (1997), la décentralisation et les discours afférents relèvent effectivement de deux propositions distinctes : une « proposition néolibérale » et une « proposition démocratique », qui poursuivent des objectifs opposés. Les acteurs de terrain, enjoins à participer à cette territorialisation de l'action publique à travers les programmes qu'ils représentent, ne restent pas à l'écart de ces controverses, et perçoivent bien les enjeux sous-jacents, ce dont témoigne l'extrait d'entretien suivant :

« En général, le territoire, c'est un discours, ici au moins. La territorialité on peut dire qu'elle est en train de faire le jeu du système néolibéral. Mais que le local prenne en charge le plus possible ses problèmes et son action, ça me paraît intéressant, mais quand le local se projette sur le global et non pas quand c'est une imposition du global, comme ça se passe toujours ici. Tu vas être confrontée au mélange des conceptions de chaque acteur, et même à l'intérieur d'une même institution, d'un même système on va dire... Tu vas être confrontée au fait que le développement n'a pas été discuté sur le fond, et la discussion est esquivée je te dirais... Il y a des actions isolées, des actions séparées, il y a beaucoup d'actions, il faudrait faire une liste de toutes les actions, beaucoup d'actions, mais il n'y a pas une conception du développement. Beaucoup de gens travaillent sans avoir discuté de ce qu'est le développement. Je te parlais l'autre jour d'un gars qui coordonne un programme et qui s'était énervé parce que l'on avait passé tout un cours à discuter de ce qu'est le développement rural. Mais sa définition du développement, elle me paraît atroce, celle vers laquelle marche le monde... Donc le développement local, ce n'est pas une conception du développement, c'est une méthodologie de travail, une forme d'abordage, mais vers où et quoi c'est pointé ? De quoi tu parles quand tu dis développement ? C'est sur cela que l'on ne s'est pas accordé, par exemple dans notre région... Nous, ça fait longtemps que nous n'avons pas de projet de Nation, de pays...oui... c'est donc difficile de demander à une zone qu'elle ait une conception du développement tu vois ? Ou plus ou moins discutée... Mais les choses sont en train de changer, depuis 24 ans de démocratie avec tout ce que ça a signifié, ça génère certains processus [...]. Je ne sais pas si c'est lent ou rapide, mais ça vient, et ça aussi ça fait partie du processus... Par ailleurs, je crois qu'on a aussi beaucoup vendu le projet de développement local comme une manière de ... je ne sais pas ... mais je sens que ça fait le jeu de la globalisation et du néolibéralisme, il faut charger le local de ce qu'il peut, ne pas faire du local le référent du régional et du global, la Nation et la province non plus ne jouent comme elles devraient jouer dans le local... Je ne l'ai pas approfondi, mais je le dis ainsi, à fleur de peau, mais je crois que les gens d'ici peuvent construire ça aujourd'hui, que chacun s'implique, et qu'on s'assoie tous ensemble, il y a des paliers que l'on peut franchir, mais tout ça dépend des personnes impliquées ».

(Ancienne coordinatrice du PSA de Santa Fe. Reconquista, avril, 2007)

L'ambiguïté relative du paradigme territorial tient essentiellement à l'absence de consensus national autour du développement. L'absence d'un secteur et d'un référentiel unifiés pour le développement rural, que nous avons mis à jour dans la partie 2 à partir de la mise en œuvre des programmes dans des arènes locales, est selon nous à l'origine de la difficile articulation des acteurs et des organisations, conscients de répondre, par leurs pratiques, à des mondes de pensée souvent opposés ou contradictoires. Malgré la méfiance (trop souvent justifiée) à l'égard des gouvernements (que les populations projettent sur l'Etat même), c'est bien l'absence de définition et d'un consensus national du développement rural à cette échelle, qui rend le paradigme territorial parfois suspect aux acteurs du développement.

Cependant, le défi peut-être le plus important à relever, sera pour les acteurs du développement de s'approprier conceptuellement et méthodologiquement cette référence territoriale qui ne s'impose pas *a priori* par rapport à leurs pratiques antérieures. Comment

en effet penser le territoire et envisager son développement, quand le regard des populations et des acteurs économiques s'est toujours porté vers un « ailleurs » plus ou moins lointain : les marchés internationaux, les ports, Buenos Aires ? Et alors que les « économies-régionales », porteuses d'une forte dimension agricole et d'une approche par filière, constituent leur référence spatiale et identitaire, comme nous l'avons vu en première partie ?

### *2.2.2. Reconstruire l'Etat*

Malgré le ralliement des intellectuels et universitaires argentins au paradigme territorial, ils se démarquent toutefois des positions des organisations internationales sur deux aspects principaux. Tout d'abord, leurs réflexions dépassent la focalisation sur la pauvreté pour aborder le développement de façon plus intégrale que ne le font les OMD : le développement, dans une perspective « humaine et durable » ne se limite pas seulement à l'éradication de la pauvreté (Pesado Riccardi, 2007). Ensuite, ils dénoncent ce que Jobert (2002) considère comme une « dépolitisation » de l'action publique, c'est-à-dire son évidement politique et critique, au profit de cadres de pensée élaborés par des experts internationaux, dictant les instruments adéquats et qui confèrent au territoire un simple rôle technique dans la gouvernance du développement. Les intellectuels remettent notamment en question une politique sociale orientée sur la demande, une action publique centrée sur des politiques compensatoires et réclament la mise en place d'une politique d'Etat en matière d'agriculture, dont est dépourvue l'Argentine, et la mise en place d'une nouvelle politique publique de développement rural.

La demande envers un Etat fort, capable de réorienter la trajectoire politique et économique nationale après plusieurs décennies d'ajustement structurel, n'est pas propre aux intellectuels de la région. Le paradigme territorial émerge en effet alors que les voix d'opposition et les critiques à l'hégémonie néolibérale, qui a conduit le pays à la crise, trouvent une tribune de choix. En effet, après les années 2000, l'accession au pouvoir en Amérique du Sud de gouvernements dits « progressistes » se situant diversement à la « gauche » de l'échiquier politique (on retrouve sous ce terme ambigu des gouvernements, des styles, et des stratégies politiques aussi différents que ceux de Chavez au Venezuela, Lula Da Silva au Brésil, Kirchner en Argentine, Tabaré Vasquez en Uruguay, Morales en Bolivie, Correa en Equateur, Lugo au Paraguay, etc.), témoigne d'une remise en cause des politiques néolibérales menées sur le continent depuis deux décennies. Ceci semble ainsi confirmer la thèse de Jobert (1999) selon laquelle l'évidement de l'Etat, en Europe comme

ailleurs, n'est pas si évident. Pour autant, les violents conflits politiques internes auxquels ont été confrontés la plupart de ces gouvernements, témoignent du contexte de fragmentation politique et sociale dans lequel ils doivent désormais gouverner. La transformation de l'action de l'Etat observée en Europe doit être mise à l'épreuve de l'Amérique latine. En effet, l'Etat n'y a pas les mêmes capacités d'action après une à deux décennies de réformes politiques et macro-économiques, et son démantèlement n'a pas généré de levée de bouclier de la part de la société civile aussi forte qu'en Europe. En Argentine, ceci s'explique en partie parce que les réformes néolibérales des années 1990 ont permis de juguler une inflation galopante, qu'elles se sont accompagnées de discours et de pratiques populistes (Santiso, 2005) qui ont dissimulé la vraie substance des réformes et que la société civile est moins attachée à l'Etat faible. Par ailleurs, la reconstruction de l'Etat, que certains entrevoient derrière l'avènement de ces gouvernements est contrebalancée par la persistance de phénomènes de « dépendance du sentier » au niveau de l'exercice du pouvoir politique (ils se traduisent notamment en Argentine dans l'autoritarisme, la corruption et le clientélisme, et au niveau économique, dans l'absence de remise en question du régime d'accumulation antérieur). Dès 2003, la rhétorique critique du néolibéralisme, du Consensus de Washington et de ses plus éminents représentants : FMI, Etats-Unis, etc., qu'arbore le gouvernement péroniste de Nestor Kirchner se traduit dans le renforcement de l'intégration politique et économique sud-américaine afin d'éloigner le pays de l'influence étasunienne. Avec son partenaire brésilien, le président argentin renforce le rôle politique du MERCOSUR et s'engage dans l'UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanas*-Union des Nations Sud-Américaines) créée en 2008 comme une alternative politique au projet étasunien d'intégration économique de l'ALCA (*Area de Libre Comercio de las Américas*-Zone de Libre échange des Amériques) avorté en 2005.

Ainsi, comme le rappelle Jobert (1999), la critique de l'Etat faible, corrompu et représentant les intérêts d'une minorité, peut coïncider avec une demande forte d'intervention de sa part. Mais contrairement au contexte européen où les relations contradictoires des citoyens avec la doctrine néolibérale conduisent, à la fois à la délégitimation de l'intervention de l'Etat dans certains domaines, et à une demande appuyée d'intervention vers d'autres domaines d'action publique (Jobert, 1999), le contexte argentin montre que les revendications relatives au développement ne peuvent plus être disjointes de celles portant sur la « (re)construction » collective de l'Etat et de la démocratie. L'extrait d'entretien suivant illustre cette idée :

*« Je crois qu'en France il y a des questions sociales, d'organisation et de normes qui ne se discutent pas, comme la nécessité de la présence d'un Etat [...] qui puisse garantir que les ressources soient distribuées de manière adéquate... Ici, je crois qu'on ne terminera jamais de construire notre Etat. Quand on parle de corruption, le principal suspect, et de fait, il faut qu'il prouve qu'il n'est pas corrompu, c'est quelqu'un qui est dans la fonction publique. [...] Il est*

*nécessaire de créer des politiques intégrales de développement, d'accompagnement des gens, qui permettent enfin de créer l'Etat, des politiques globales. [Dans le contexte néolibéral], ce n'est pas la même chose quand c'est l'Etat qui se transforme, et quand, dans notre cas, on n'était pas encore arrivé à reconstruire l'Etat, que le courant est arrivé dans l'autre sens dans les années 1990. Et je crois qu'en Argentine et dans toute l'Amérique latine on en est là : reconstruire l'Etat, et quand je dis "Etat", je ne dis pas "gouvernement" ».*

(Instituteur rural et formateur à l'ICAM. Reconquista, septembre 2008)

De fait, le contexte politique national et régional est favorable pour que les idées qui émanent des travaux de ces chercheurs et intellectuels soient plus visibles et rencontrent un écho favorable. En Argentine, la crise de 2001 a ouvert une « fenêtre d'opportunité » (Sabatier et Schlager, 2000) en donnant une résonance particulière à la remise en cause du paradigme néolibéral et la demande envers « plus d'Etat » depuis une « communauté de pensée » intellectuelle et scientifique, mais aussi de la part de société civile.

Dès 2001, un groupe d'économistes hétérodoxes de l'Université de Buenos Aires élabore le Plan Fénix. Celui-ci constitue un projet à la fois économique et intellectuel visant à relancer le pays sur la voie de la « croissance équitable » et du développement, en formulant des diagnostics et de propositions de réformes macro-économiques et structurelles alternatifs à la pensées néolibérale et très critiques envers le Consensus de Washington et la politique économique de Domingo Cavallo. Parmi les intégrants de ce Plan, on retrouve d'abord des économistes qui ont participé à l'étape *desarrollista* de l'Etat, comme l'économiste Aldo Ferrer ou des spécialistes des économies régionales comme Alejandro Rofman. Leurs réflexions macro-économiques incluent donc un re-questionnement du rôle de l'Etat dans la régulation de l'économie nationale. Reformulé dans le cadre de réunions publiques, le contenu des différents plans proposés au cours des années, est exposé non seulement dans un cadre universitaire mais est aussi diffusé auprès des mouvements syndicaux, sociaux, politiques. La communauté de chercheurs du Plan Fénix intègre d'autres disciplines que l'économie, notamment la science politique ou la géographie, s'étend sur trente universités et a donné lieu à cinq rencontres nationales. Au total, ce sont plus de 250 conférences et débats dans différents universités qui ont eu lieu. Dans ce cadre, les chercheurs ont donné de l'importance aux « économies régionales » (Plan Fénix, 2005) et aux réponses spécifiques qu'il fallait apporter à leur réalité. Différents thèmes sont ainsi déclinés dans le cadre cognitif du Plan Fénix, dont celui des complexes agro-industriels et agro-alimentaires, mais aussi celui du développement territorial et de son ambiguïté dans un contexte où le paradigme néolibéral reste dominant (Manzanal, 2004). Leurs propositions visent à être intégrées aux forums de débats et de formulation des politiques publiques nationales. Mais la pénétration de leurs cadres de

pensée dans la sphère politique reste encore mitigée<sup>105</sup>. En témoignent l'absence de « pacte social » national qui est pourtant au centre de la rhétorique de la présidente Cristina Fernández et l'indéfinition de la stratégie gouvernementale en matière économique menée depuis 2001 par les deux gouvernements péronistes successifs. Les discussions qui s'ouvrent sur la nécessaire reconstruction de l'Etat fédéral à la faveur d'un paradigme territorialisé de l'action publique, et alors que celui-ci semble accorder une plus grande marge de manœuvre à l'action collective et citoyenne, laissent penser que c'est la définition du lieu de la production du bien commun qui est en jeu et qui reste posée.

Finalement, la demande croissante de « plus d'Etat » dans les régulations politiques et économiques qui ressort des travaux latino-américains sur le territoire, correspond dans le champ du développement rural à une demande de « sectorisation » du problème, en lieu et place de programmes éclatés et d'une expertise dépolitisée qui formulerait les nouveaux cadres normatifs et cognitifs d'intervention. L'aspect dépolitisé de ces expertises contraste par ailleurs avec le fort degré de politisation avec lequel des organisations chargées du développement rural et leurs techniciens appréhendent les réalités et agissent dessus.

Après l'Etat, nous allons maintenant voir comment se reconstruisent les représentations du rural dans les analyses des chercheurs et des intellectuels argentins et latino-américains. En effet, si le rôle et la place de l'Etat sont à nouveau questionnés à l'aune du territoire et du changement d'échelle qui se produit, le territoire implique également de poser un nouveau regard sur le local et de redonner une épaisseur symbolique au rural et à la ruralité.

### *2.2.3. Reconstruire la ruralité, (re)penser le local*

Reconstruire la ruralité, c'est d'abord y associer des images et des valeurs et projeter sur les espaces ruraux une vision et un projet de société. Le développement territorial rural est donc une construction sociale et discursive. Parmi les ouvrages qui participent au processus de réinvention du rural, deux orientations se détachent. Une première orientation qui remet en cause le pacte territorial dominant et son caractère prédateur, contradictoire et concurrent avec d'autres formes de penser et de vivre le rural (Giarracca et Teubal, 2005 ; Manzanal, 2006 et 2007). Puis, une seconde orientation qui porte un regard également

---

<sup>105</sup> En revanche, la présidente de la Banque Centrale argentine, Mercedes Marcó del Pont, « nommée » en février 2010 dans des conditions controversées par la présidente Cristina Fernández, est issue de ce groupe d'économistes.

critique face à ces phénomènes, mais qui imagine des alternatives pour les espaces qui restent à leur marge et qui ne sont pas touchés par la croissance agricole, et dont les difficultés sont dues à l'absence d'insertion dans les marchés (Sili, 2005). Dans tous les cas, nous soulignons que le phénomène de « croissance avec exclusion » (Lattuada et Neiman, 2005) ou d'« agriculture sans agriculteurs » (Teubal et *al.*, 2005), qui a accompagné le changement de modèle productif, est au cœur des critiques de ces travaux. Ce sont bien aux phénomènes d'exclusion, de fragmentation que répondent leurs propositions, tout comme celles de la « nouvelle ruralité » et du « développement territorial rural ».

La montée en puissance de l'approche institutionnelle et territoriale dans les études sur le développement rural n'a pas seulement coïncidé avec la diffusion des travaux des agences de coopération technique et des bailleurs de fonds sur le développement territorial rural et la nouvelle ruralité. Elle est aussi corrélative de l'accélération des processus de déterritorialisation et la brutalité de leurs manifestations qui peuvent être interprétées comme une « crise de la ruralité ». Celle-ci n'est rien d'autre que la crise du pacte agricole dont nous avons vu les conséquences dans le Chaco.

La reconstruction des images et des valeurs associées à la ruralité bénéficie de plusieurs fenêtres d'opportunités. Tout d'abord, l'explosion de la crise en 2001. Face à la profondeur de la crise et à l'effondrement des institutions de l'Etat, de l'économie, de la politique, de la finance, les populations se sont organisées localement (en assemblées de quartiers, dans les colonies agricoles, au niveau des petites villes) pour reconstruire (même provisoirement) des institutions permettant de vivre au quotidien. La mobilisation sociale à des échelles locales dans tout le pays et l'émergence spontanée d'institutions<sup>106</sup>, (même si leur existence s'est révélée éphémère avec la reprise de la croissance économique), ont démontré la capacité d'action collective de la population, sa volonté de recréer du lien social ; autant de phénomènes qui se sont appuyés sur des échelles locales et des espaces de sociabilité et de construction politique en dehors des cadres institutionnels traditionnels, en délitement ou décrédibilisés (les partis politiques, les syndicats, etc.). Ces innovations institutionnelles et les formes d'organisations qui les supportent ont contribué à donner du sens à l'idée de « territoire ». Ensuite, les controverses liées au modèle de modernisation agricole et les voix le contestant, bien qu'il soit en grande partie à l'origine de l'apparente récupération de l'économie, puisque le pays lui doit dans une large mesure les 9 % de croissance annuelle affichés entre 2003 et 2009, permettent d'imaginer d'autres types de développement. Le territoire commence à être pensé comme une base pour entreprendre un

---

<sup>106</sup> Parmi ces institutions et expériences nous pouvons citer les clubs de trocs (Mallard, 2009), les cantines communautaires, les assemblées de quartiers, les usines récupérées par les ouvriers et les coopératives de travail, etc.

nouveau modèle de développement. Pour cette raison, le transfert de l'action de développement vers des échelles locales est perçu comme une opportunité, à condition que le renforcement des capacités des acteurs et des territoires soit effectif : « *la continuité de la crise territoriale et économique du monde rural et la rupture politique et économique de 2001 a généré un impact très fort dans la société argentine et dans le monde rural qui a servi paradoxalement à consolider le passage d'une ruralité fragmentée et conditionnée par le modèle de modernisation agraire, à une autre, plus riche et diversifiée, revitalisée par de nouveaux apports et par la conscience généralisée que le monde rural est un monde de nouvelles opportunités* » (Sili, 2004, p. 298). Les fortes mobilisations sociales et les innovations institutionnelles qui ont découlé de cette période de crise ont donné une consistance à l'idée jusque-là abstraite de territoire. Le territoire devient, à cette occasion, à la fois une échelle concrète de mobilisation et d'organisation collective au niveau de laquelle la population prend en main son devenir et l'imagine collectivement, et aussi un espace plus abstrait de résistance, d'invention et de prise d'initiative.

En ce sens, le développement territorial rural comme méthodologie d'intervention est considéré en Argentine comme un nouveau modèle de développement pour les espaces ruraux (Sili, 2005), porteur d'alternatives à un développement que la croissance agricole n'a pas permises ou favorisées. Sa mobilisation discursive n'est pas seulement idéale, elle apporte avec elle une autre conception de l'économie et propose même des alternatives pour les espaces ruraux en perte de vitesse, qui restent à l'écart du pacte territorial productiviste agro-exportateur.

L'un des principaux changements apportés avec la nouvelle ruralité et le développement territorial est la reconnaissance des dimensions multisectorielles des espaces ruraux et multifonctionnelles de l'agriculture (Albaladejo et Bustos Cara, 2004). Pour Abramovay (2006), le concept de territoire permet le renouvellement des considérations du rural en passant d'une vision strictement sectorielle et normative du développement à une approche territoriale et cognitive. Ceci contribue à remettre en question une vision des espaces ruraux argentins focalisée sur leur aspect productif et vidés de leurs habitants. Ceux-ci quittent en effet des espaces ruraux toujours moins pourvus en services, chaque fois moins considérés comme des lieux de vie et où la fragmentation avec les espaces urbains est chaque fois plus nette. Dans les années 1970, l'exode rural s'amplifie en Argentine alors qu'en France, des populations rurales réclament vouloir « vivre et travailler au pays » et « inventent » le développement local. Le phénomène d'exode rural et de concentration des exploitations, qui intervient avec la modernisation de l'agriculture, est longtemps considéré comme un problème essentiellement social et de déséquilibre socio-spatial. Les instruments privilégiés par l'Etat pour résoudre ces problèmes dans les années 1990, notamment les régimes de gouvernamentalité palliatifs, d'intégration économique et

d'intégration communautaire, se sont révélés insuffisants et ne répondent pas à la profondeur des problèmes. Depuis une dizaine d'années, les autres dimensions du rural et de l'agricole apparaissent, autour desquelles se construit la ruralité, s'affirme, pour certaines populations, la volonté de rester vivre dans les espaces ruraux. La question de l'identité est revenue sur le devant de la scène à l'occasion des controverses liées au délitement de la cohésion sociale locale et nationale, à la fragmentation et à la désintégration sociale (Sili, 2004). Elle concerne les spécificités régionales et les enjeux stratégiques de leur reconnaissance face à un processus de rationalisation de l'espace. L'identité rurale qui est ainsi mise à mal renferme pourtant les symboles sur lesquelles reposent les identités régionales mais aussi l'identité et les valeurs nationales. La ruralité se comprend alors comme : « *une forme de relation qui s'établit entre la société et les espaces ruraux et à partir desquels se construit le sens social du rural, de l'identité rurale et se mobilise le patrimoine territorial de ces espaces* » (Sili, 2004, p. 298).

La défense de la ruralité révélée durant ces années, ne concerne donc plus seulement la dimension sectorielle et un modèle de développement agricole. Elle s'exprime par la défense d'un espace et de son identité qui, en deçà d'un certain seuil de populations, de services, d'infrastructures, de ressources naturelles, disparaissent. Le caractère irréversible des conséquences du pacte territorial agricole est pointé du doigt (Pengue, 2006) alors que certains acteurs vont tenter de renverser la tendance. Ainsi, le rural et la ruralité se construisent autour de visions antagonistes de l'utilisation de l'espace et de sa mise en valeur. Son émergence discursive constitue une forme d'opposition, de résistance et de défense d'une manière de vivre et de produire à la campagne, qui ne provient plus seulement des acteurs de terrain, des agents de développement et des ONG, mais aussi d'universitaires qui relaient ces images ou les alimentent.

Le développement de l'usage sémantique de « rural », à la place de « *campo\** », ou d'« agro » à la dimension agricole manifeste, témoigne déjà de nouvelles façons de penser et d'appréhender les espaces ruraux autrement qu'en termes de production agricole ou de pauvreté. En portant avec elle des principes d'action, la référence au « rural » est une forme de remise en question des effets d'une agriculture observée depuis l'angle de la rentabilité, de la compétitivité et de la rationalité instrumentale, sans considérer la durabilité du modèle qui la supporte et ses conséquences en termes d'intégration sociale. Mais l'image de la ruralité est aussi souvent instrumentalisée pour servir des intérêts sectoriels et individuels qui dénaturent cette auréole (certes symbolique ou imaginaire, renvoyant à un passé dans bien des cas révolu) de cohésion sociale et territoriale qui l'entoure. Ce fut notamment le cas lorsque les producteurs de soja et de céréales se sont opposés à l'augmentation des rétentions aux exportations de ces productions en 2008 (voir Encadré 8).

Les conflits qui éclatent aujourd'hui dans les espaces ruraux argentins (dont nous rendrons compte dans les chapitres suivants), témoignent de la dualité à partir de laquelle se construit l'idée de développement rural. Ces conflits ont pour objet la gestion et l'appropriation des ressources naturelles et foncières. Le fait que certains médias (*Página/12* par exemple) se fassent désormais les échos de ces conflits et de leur origine, sont des indicateurs d'un changement des relations entre les espaces ruraux et la société. Les processus qui y prennent forme semblent moins relever de la sphère privée comme avec le pacte agraire, ou encore de la sphère professionnelle avec le pacte moderne, mais de plus en plus d'une sphère publique qu'investissent des acteurs de plus en plus divers. Par conséquent, cela témoigne de la construction (certes encore discrète) d'un pacte territorial citoyen au sens d'Albaladejo (2009), de l'affirmation, à travers des innovations sociales et productives, et de la reconnaissance de la « diversité des façons de produire et de vivre à la campagne » (Albaladejo, 2009).

La généralisation de la notion de ruralité et sa reconstruction conceptuelle, traduisent en quelque sorte l'importance grandissante de la sphère publique dans les processus relatifs à la ruralité. Au regard des objets de conflit, le rural devient un lieu de définition du bien commun, qui ne concerne plus seulement les personnes qui y vivent ou qui y produisent, mais l'ensemble de la société. C'est moins le « droit à se maintenir » (de Dios, 1998) pour les populations rurales et les petits producteurs qui est brandi, que de nouvelles fonctions sociales, environnementales et économiques qui sont attribuées aux petits producteurs, à la défense d'une certaine ruralité, dont sont attendues des retombées pour toute la société.

Nous n'avons ici fait que rapporter des « discours » sur le territoire et sur l'évolution des conceptions du rural. Ils nous intéressent cependant car ils sont à l'origine des changements de l'action publique. Ils s'inscrivent en effet dans une bataille idéologique que se livrent des groupes différents pour que leurs idées soient représentées dans les forums de politiques publiques et participent à la formulation de référentiels sectoriels ; bataille qui trouve des formes d'expression dans la réalité et que nous illustrerons dans les chapitres suivants. Le changement des principes de l'action publique, mêmes s'ils trouvent encore une visibilité relative laissent néanmoins la porte ouverte à tous les possibles pour l'imaginaire politique et citoyen qui a trouvé des opportunités d'expression depuis l'explosion de la crise. Ces opportunités se font plus importantes alors que le gouvernement argentin et les actuels dirigeants de l'INTA prennent une part active dans l'infléchissement plus général des discours et des politiques de développement rural.

### **3. La « territorialisation » des programmes nationaux de développement rural**

A partir des années 2000, tous les programmes de développement rural argentins arborent un nouveau contenu « territorial ». Ceci témoigne de l'intégration des principes et des méthodologies liées aux notions d'institution et de territoire par les organisations de l'Etat, en particulier le PSA et l'INTA. Nous exposons ci-dessous les principes de justification de l'adoption de ces notions au sein des programmes et le nouveau contenu de ces derniers.

#### **3.1. Le territoire dans les discours et les programmes de l'INTA**

Fort du plus gros budget de son histoire (cinq fois celui de 2002) provenant d'une dotation se montant à 0,5 % des taxes sur les importations et ayant retrouvé l'autonomie financière et opérationnelle perdue durant les années 1990, l'INTA aborde une transformation institutionnelle après 2001. Cette transformation reflète d'une part le réinvestissement du champ agricole et du développement rural par l'Etat, et d'autre part, l'intégration des guides internationaux de bonnes pratiques, et du paradigme territorialisé du développement rural.

En effet, le *Plan Estratégico Institucional* (PEI 2005-2015), qui oriente à moyen terme les objectifs institutionnels et les missions de l'INTA, resitue les nouveaux enjeux de l'agriculture argentine dans le contexte post-crise de l'économie nationale et de son insertion sur les marchés mondiaux où elle démontre un fort niveau de compétitivité en ce qui concerne la production de grains et d'oléo-protéagineux. Ce plan stratégique présente plusieurs particularités. D'abord celle d'adopter les nouveaux principes du développement durable et ensuite, celle d'assumer le développement rural comme une de ses missions aux côtés du développement technologique.

Au-delà des discours, le changement institutionnel qui caractérise l'INTA est significatif d'un changement politique plus général au niveau national. Il est favorisé par l'appartenance d'une partie de ses cadres nationaux à une communauté épistémique et une communauté de pensée nationale et internationale qui trouve une certaine visibilité et une légitimité après la crise de 2001. Ses dirigeants réorientent les différentes missions de l'institut autour de trois principes directeurs annoncés dans le PEI : « *competitividad*,

*sustentabilidad, equidad* » (compétitivité, durabilité, équité). Ces trois principes renvoient aux trois dimensions du développement durable : l'économie, l'environnement et le social. Cet aspect semble corroborer l'hypothèse de Muller (2010) selon laquelle les politiques publiques doivent désormais intégrer les principes d'un nouveau référentiel global qui serait un référentiel de développement durable. Pourtant, si l'INTA dote sa mission d'une nouvelle dimension, la référence à la compétitivité nous laisse douter du dépérissement du référentiel global de marché. L'INTA semble plus vraisemblablement réaliser une synthèse entre le pacte territorial productiviste, qu'il continue de représenter, et de nouveaux préceptes incontournables issus des guides de bonnes pratiques, qui l'enjoignent à contempler également les dimensions sociale et environnementale du secteur agricole et du développement rural.

La mission de développement rural qu'assume enfin officiellement l'INTA semble également provenir de ce changement de principes d'intervention. Le développement rural dont la définition est plus étendue, se rapproche de celle de la nouvelle ruralité et ne se résume plus à la pauvreté. En se dotant d'une mission de développement rural, l'INTA relégitime et renouvelle son action face au déclin de son activité d'*extensión* avec la fin du programme institutionnel du développement agricole, d'une part, et face à la contestation des processus de déterritorialisation liés au pacte productiviste qu'il incarne, d'autre part. Cette nouvelle mission transforme également l'identité de l'INTA, même si elle ne se détache pas complètement de formes d'action et de pensée héritées du paradigme transfériste. L'INTA reconnaît tout de même les écueils d'un pacte agricole qui l'a mené à nier les spécificités régionales et les caractéristiques territoriales, qu'il doit désormais prendre en compte dans son action. Le prologue du PEI témoigne de ce revirement : « *Pourquoi confiner l'espace productif [de l'Argentine] à la Pampa humide ? Pourquoi limiter sa connaissance à l'agriculture traditionnelle ? Pourquoi donner à une organisation le biais de l'exclusion qui bénéficie à quelques uns, pendant qu'elle ampute le reste du corps social ?* » (INTA, 2004). Si le changement identitaire d'une organisation comme l'INTA est perceptible, il est moins évident en son sein, où des résistances se font jour et démontrent l'existence de rapports de force entre les schémas de pensée et d'action de ses agents. Aussi, les changements institutionnels qui touchent l'INTA semblent refléter cette période de transition, dans laquelle émerge un nouveau pacte territorial, et dans le même temps, se poursuivent des pratiques héritées du pacte territorial productiviste. Les changements à l'œuvre semblent avoir pour objectif de réunir deux mondes fragmentés : celui de l'agriculture entrepreneuriale, dont l'institut doit assurer le niveau de compétitivité, et la petite agriculture, les économies régionales, autrement dit, ce qui devient en 2008 l'« agriculture familiale », au nom de l'équité sociale et de la durabilité environnementale, et sur laquelle nous revenons dans le chapitre 9.

C'est notamment au nom du « territoire » que l'INTA prend désormais en compte la diversité des productions et des producteurs au sein de sa mission. Le territoire est le lieu où se cristallisent différentes territorialités liées à l'agriculture. D'abord, celles qu'il a encouragées : l'agriculture modernisée et entrepreneuriale à travers le pacte productiviste agro-exportateur, et ensuite, celles qu'il a en grande partie laissées aux compétences des ONG, du PSA, de l'Eglise. L'intervention « territorialisée » devient centrale dans ses nouvelles modalités d'intervention. D'abord, parce que le territoire devient le nouveau cadre social et spatial de son intervention. Ceci se traduit dans l'encouragement à l'acquisition de nouvelles compétences pour ses *extensionistas* et l'acquisition de nouvelles connaissances pour ses chercheurs. Ceci se traduit aussi et surtout par une réorganisation et une réorientation des outils à disposition des *extensionistas* et des territoires pour mettre en œuvre de nouvelles pratiques. Au milieu des années 2000, l'INTA propose un nouveau Programme National d'Appui au Développement des Territoires (PNADT). Celui vise le « renforcement institutionnel » sous deux aspects. D'abord, il s'adresse au renforcement institutionnel des territoires et « des compétences des acteurs des territoires », en les accompagnant dans leurs projets par la mise à disposition de moyens humains et matériels. Ensuite, il vise un renforcement institutionnel interne à l'INTA. En dotant l'institut de nouveaux outils d'intervention au niveau des territoires, il renforce « *ses capacités internes pour la gestion des stratégies d'intervention* ». Le PNADT, comme axe articulatoire des acteurs et des programmes d'*extensión*, finance aussi des projets « intégraux » ou « innovants » de développement local. Ceux-ci désignent aussi bien des projets de mise en marché que d'appui au fonctionnement de « territoires de projet » (Gislard, 2008), qui ont pour objet de gérer collectivement un ensemble de problématiques communes. Par ailleurs, dans un souci de cohérence et de visibilité, l'INTA a regroupé tous ses programmes sous le parapluie du PROFEDER, programme qui articule l'ensemble de ses programmes classiques d'*extensión* (Prohuerta, Minifundio, Cambio Rural) auquel s'est ajouté plus récemment le Profam, à destination de l'agriculture familiale (Tableau 5). Mais l'INTA n'est pas le seul à revoir ses modalités d'intervention, le PSA doit également répondre aux préceptes des bailleurs de fond qui le financent en partie.

### 3.2. Un cadre « socio-territorial » d'intervention pour le PSA

Les principes relatifs à la territorialisation de l'action et au développement local ont été intégrés par le PSA à partir des recommandations qui accompagnent les financements internationaux, qui transitent notamment par le PROINDER. En 1998, la Banque Mondiale demande déjà à ce que le PROINDER fonctionne à partir d'unités de développement local. Sur cet exemple, le PSA met en œuvre un nouveau principe d'intervention « **socio-territorial** » dès 2006, qui emprunte beaucoup aux travaux universitaires sur le développement rural et notamment de certains Brésiliens comme Bernardo Mançano Fernandes (2006).

Ce nouveau principe ou méthodologie d'intervention laisse dans un premier temps perplexe les coordinateurs provinciaux et les techniciens, avant qu'ils ne se rendent compte qu'il s'agit de travailler comme ils l'avaient en réalité toujours fait, adaptant les instruments du PSA aux réalités et aux nécessités des populations bénéficiaires, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

*« Le changement de principe d'action a été un changement radical pour les techniciens. Dans le sens où, même eux se sentent perdus dans le travail. Les techniciens se sentent perdus dans le fait de « que faire » ? Passer de travailler un projet très productif, à travailler de façon plus large, ils ne savent pas par où commencer. Et ça termine toujours dans l'aspect productif ou organisationnel. Ce n'est pas facile. C'est un changement très important pour le technicien productiviste. La majorité, nous sommes formés pour le productivisme, on ne vient pas du secteur social. Dans chaque équipe, dans chaque territoire, on incorpore, dans beaucoup de cas, des techniciens plus sociaux. Cette approche, dans laquelle il y a non seulement le territoire vu du point de vue productiviste, mais où il y a aussi des personnes, des cultures, ça n'a pas été facile pour eux et pour moi non plus. Comme référent de la zone, ça m'est difficile. Parce que même si je suis référent de zone, c'est plus dans l'aspect de projets productivistes. Mais il y a un sens commun, que nous avons tous. De fait, même si on travaillait tous à partir de projets productifs, le technicien n'est pas une machine, il voit bien les nécessités et il en tient compte. Et à un moment, nous n'avions pas de réponses à donner à ces problèmes, parce que nous savions que nous, en six ans de travail du PROINDER basiquement, et du PSA et de crédits, nous voyions les nécessités qui ne passaient pas par le productif. Si on devait donner une échelle des nécessités, nous mettions en premier la question sociale, les chemins, le logement, l'électrification rurale, ce sont les problèmes principaux, et aussi la terre dans beaucoup de cas, surtout à San Martín. Nous ne pouvions pas leur donner de réponse et on ne travaillait pas de manière à apporter des réponses sur ces aspects.*

(Technicien du PSA. San Martín, juillet 2008)

La méthodologie socio-territoriale comprend deux changements principaux.

En premier lieu, à partir d'un diagnostic socio-économique, chaque équipe provinciale identifie dans son territoire différentes « zones » de travail relativement homogènes sur le plan social, productif, géographique, correspondant à des régions fonctionnelles pour les populations rurales ou à des espaces vécus (Frémont, 1999). A partir de ce diagnostic et de la définition de zones d'intervention, le PSA définit de grandes lignes d'action et des priorités d'intervention à l'échelle de ces micro-régions. L'intervention se fait généralement par projets censés dépasser l'aspect agricole pour prendre en compte les nécessités pointées par les producteurs. Des zones pilotes sont définies en fonction de la forte densité de petits producteurs, de la présence d'organisations de petits producteurs et la présence d'organisations de développement rural avec lesquelles s'articuler (notamment les ONG), ce qui correspond, selon le programme, à une forte « institutionnalité locale ». Ces territoires reçoivent prioritairement des fonds pour mettre en place des projets « territoriaux » transversaux à l'ensemble des difficultés rencontrées dans le territoire. Cette approche « intégrée » du développement rural désigne une approche globale sensible à différents problèmes relevant de secteurs et de dimensions différentes. C'est-à-dire qu'elle s'éloigne d'une action segmentée, ciblée sur un secteur, pour au contraire, examiner les processus de mise en tension de dynamiques multiples et en partie divergentes dans un territoire. L'intégration territoriale se fait sur un plan aussi bien social qu'économique.

En deuxième lieu, l'autre changement important touchant aux méthodologies d'action du PSA concerne davantage une approche « sectorielle ». Le programme cherche en effet à transformer les anciens « groupes » de travail du PSA réunis autour de six à dix familles, en organisations de petits producteurs représentatives du lieu. Bien que chaque province interprète ce nouveau cadre socio-territorial, il se traduit toujours dans la recherche d'une plus grande autonomie sectorielle et politique des petits producteurs. Dans la province du Chaco, les organisations de petits producteurs ont vocation à intégrer un espace provincial depuis lequel ils identifient les problèmes qui les touchent et envisagent une action collective pour défendre leurs intérêts collectifs devant les autorités publiques. L'objectif est qu'ils se constituent en groupes professionnels, mais qu'ils puissent aussi, par ce biais, intégrer la sphère publique, au niveau local mais aussi provincial. Dans de nombreuses provinces, le PSA a décidé d'attribuer la gestion de l'argent des crédits aux organisations ou associations de producteurs. Les techniciens ont joué un rôle important dans ce changement de l'utilisation des ressources financières. Cela permet aux producteurs d'acquérir une certaine autonomie vis-à-vis de leurs techniciens et les incite à rejoindre une organisation locale de petits producteurs pour pouvoir bénéficier de cette ressource. Les producteurs gèrent donc collectivement ce qu'ils appellent un *fondo rotatorio*\* destiné à financer par des crédits les projets individuels ou collectifs des petits producteurs et dont

ils décident de la gestion. Il est alimenté par le remboursement des intérêts des crédits. La multiplication de ce type de fond géré collectivement au niveau local participe à l'apprentissage des petits producteurs de la gestion des outils financiers et de l'action collective, renforce leurs capacités à financer des projets individuels ou collectifs ainsi que leur cohésion sociale. Ce fonctionnement est d'autant plus facile que les producteurs bénéficient de l'appui des techniciens ou qu'une ONG a préalablement travaillé à leur organisation et au renforcement de leurs capacités d'action collective.

Si, de façon générale, les techniciens et agents de développement participent activement à ces changements, ils doivent également faire l'apprentissage des nouveaux concepts et des nouveaux principes qui guident leur intervention :

*« Ils prennent des concepts d'ailleurs et on en parle comme s'ils avaient été construits ici, et ils te le mettent comme ça... Si tu ne sais pas ce que c'est le territoire, aujourd'hui si tu ne sais pas ce que c'est la territorialité, tu es complètement perdu. De fait, moi j'ai fait un Master en développement et gestion territoriale. Avant il y avait la planification régionale, ils nous ont vanté la planification régionale et blablabla, et maintenant on est dans la territorialité. Et il y a des choses comme ça qui vont et viennent. Dans le cas du territorial, d'après ce que je comprends, c'est venu surtout de la main des universitaires, et dans le cas de l'agriculture familiale, en revanche, c'est venu de la main des politiques... Il y a des choses qui surgissent comme ça de la main de quelqu'un qui n'est pas toujours celui qui est en train de construire ce qui est en train de se passer, et chacun doit apprendre pour ne pas rester en dehors et se demander ensuite « et où j'étais moi, pendant que ça se passait ? ».*

(Agent de développement d'INCUPU puis de l'INTA. Formosa, juillet 2008)

L'extrait d'entretien précédent met en lumière les changements de méthodologie imposés aux agents de développement au gré de l'évolution des stratégies de développement formulées à une échelle internationale. Dans le cas du développement territorial, le rôle des universitaires est déterminant dans le changement. Ils sont donc en grande partie à l'origine d'une approche plus « intégrée » du développement, qui oblige les agents de développement à ouvrir la focale d'analyse à une échelle plus vaste que celle de la seule exploitation ou de la seule famille. En revanche, l'apparition de « l'agriculture familiale » correspond davantage à une volonté politique qui conduit à la « sectorisation » du développement rural, ce que nous aborderons plus loin. Cet extrait d'entretien met bien en exergue un double mouvement sur lequel nous allons insister dans le chapitre suivant et par lequel se construisent les principes du développement territorial.

## Conclusion du chapitre 6

Après les années 2000, le développement territorial, la territorialisation de l'action publique, la planification régionale deviennent, en Argentine, les nouveaux mots d'ordre de l'action publique. Ils sont relayés d'une part par tous les guides de bonnes pratiques et les discours des organisations internationales qui financent les programmes et les projets de développement rural et, d'autre part, par les universitaires. En réalité, la notion de territoire comme principe d'action publique ou comme objet analytique, en Argentine comme ailleurs, se décline différemment selon le type d'acteur qui s'en saisit et les forums où il est discuté et mis en débat. Pour les organisations internationales, le territoire et la notion d'institutionnalité qui l'accompagne, désignent un changement d'échelle dans la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Elles semblent renvoyer cette responsabilité à des échelles de gouvernement infranationales, et engagent les acteurs locaux privés comme publics à prendre en charge les problèmes qui les concernent. Les organisations internationales cherchent à rendre l'action publique plus efficace, en rapprochant l'échelle des problèmes de l'échelle des réponses à apporter. En considérant l'Etat comme un intermédiaire dans ces processus, qui placent les échelles locales en proie aux idées et aux injonctions des organisations internationales, elles font du développement rural une action « dépolitisée ».

Or, dans le champ du développement rural qui nous intéresse, les débats relatifs au paradigme du développement territorial rural, qui répond à ces préceptes, à l'intérieur d'une communauté scientifique, mais aussi professionnelle, celle des agents de développement qui doivent le mettre en application, reflètent bien les controverses dont il est l'objet. Les traductions des universitaires argentins en particulier contestent cette approche dépolitisée. Ils considèrent la référence au territoire et aux institutions, comme une manière de poursuivre une politique néolibérale au-delà de l'échec du Consensus de Washington, en légitimant et poursuivant, par le biais de la décentralisation et de la responsabilisation des acteurs locaux, le retrait et le désengagement de l'Etat. Ils appellent au contraire, à la formulation d'une nouvelle politique publique de développement rural, dans laquelle les territoires deviennent le lieu de l'articulation des dimensions sociales, politiques, environnementales du développement et où ce secteur d'action publique est envisagé de façon transversale aux autres secteurs d'intervention. L'« empowerment » du local, ne peut, selon eux, se faire en l'absence de la construction de politiques publiques fédérales, témoignant de la reprise en main du politique par l'Etat fédéral.

Face à la portée limitée des programmes sociaux et l'approfondissement de la brèche sociale dans le pays, les praticiens et les universitaires perçoivent dans le territoire

« analytique » une nouvelle façon d’entreprendre le développement rural, de construire la citoyenneté et une opportunité de s’affranchir de certains freins qui entravent les processus de développement enclenchés par les acteurs locaux. Dès lors, l’application et la traduction des concepts de territoire et d’institutionnalité sont des enjeux forts, alors que de nombreux signaux d’un changement plus général de la société se font jour à la faveur de la crise de 2001 révélant une tendance plus forte de la part de la population à réinvestir l’action publique qui pourrait permettre de poursuivre et de consolider des processus d’action collective entrepris plus ou moins récemment en Argentine. En effet, le changement d’échelle de l’action publique favorise des transformations dans les façons collectives d’incarner et de produire du bien commun (Faure et Muller, 2007). Avec le paradigme territorial, le mode dialectique : homogénéisation et différenciation ; rationalité et contre-rationalité ; inclusion et exclusion, à partir duquel on observait l’évolution des espaces ruraux argentins dans le pacte agricole, semble prendre fin. Le développement territorial rural constitue une alternative, pour le moins théorique, à cette dialectique. D’ « espaces en retrait », de « régions opaques » ou de « régions-arrières », les espaces ruraux et les acteurs évoluant à la marge du pacte agricole deviennent « de véritables banques de solutions alternatives » (Roccatagliata, 2001).

Dans les chapitres suivants, nous observons à travers différentes formes de « territorialisation », qui sont autant d’innovations institutionnelles, territoriales et organisationnelles, les processus de renforcement des capacités d’action des acteurs situés à ces échelles, et les compétences qui s’y construisent. Chacun de ces chapitres témoigne d’une forme d’« intégration » du développement rural. Cette dernière concerne aussi bien la réintégration aux dynamiques des territoires, qu’une réintégration politique, témoignant ainsi de la transformation des régimes de gouvernementalité du développement rural et de sa progressive constitution en « secteur » de politique publique. Ce changement est le produit d’une plus grande capacité des acteurs du développement rural à prendre la parole et à la légitimer au regard de la société.

## Chapitre 7

### Des innovations territoriales : quand le développement rural devient une scène locale d'action publique

#### Introduction du chapitre 7

A partir des années 2000, les expériences de territoires de développement se multiplient en Argentine. Ces territoires, considérés comme des territoires de gestion pour le développement, ont pour objectif de réorienter les dynamiques territoriales (Velut, 2007) afin de tendre vers une amélioration générale des conditions de vie des populations et vers la croissance économique. Plus ou moins calqués selon les cas, sur des découpages administratifs des départements, ces territoires *ad hoc* constituent un outil pour le développement à partir d'un cadre borné à l'intérieur duquel est entreprise une action collective de développement, selon les principes du développement territorial, entendu comme une médiation des discontinuités socio-spatiales (Séchet et *al.*, 2008).

Nous étudions deux expériences de développement territorial. La première est l'*Asociación para el Desarrollo Regional* (Association pour le Développement régional) (ADR) qui a pour épicerie Reconquista au nord de Santa Fe ; la seconde est la *micro-región Norte* (micro-région Nord) qui a pour épicerie San Martín dans la province du Chaco. Les dénominations de ces territoires intercommunaux officiellement désignés comme des « régions » bien que leur caractère borné à un regroupement communal sur lequel s'exerce le pouvoir des élus locaux leur confère davantage le statut de territoire, renseignent sur leur caractère instrumental. En effet, l'absence ou la faiblesse d'indications d'appartenance géographique ou d'indices d'identification identitaire témoignent d'une volonté de répondre à des critères techniques et normatifs en matière de développement territorial. Le phénomène de « régionalisation » n'est pas totalement nouveau en Argentine où, comme dans la plupart des pays, la planification régionale a constitué une norme

internationale (via notamment la CEPAL en Amérique latine) dans les années 1960 et 1970 pour chercher à réduire les inégalités socio-spatiales et réduire les écarts entre ce que l'on appelait encore le « centre » et les « périphéries ». C'est le CONADE (*Consejo Nacional de Desarrollo*-Conseil National de Développement) qui dans les années 1960 est chargé d'entreprendre le développement des macro-régions argentines, alors qu'en 1977, les provinces doivent recourir à une planification de leur territoire, avec l'aide notamment du CFI (*Consejo Federal de Inversión*). Dans ce pays fédéral, les grandes régions sont restées des entités interprovinciales abstraites, auxquelles s'appliquait une politique de soutien en fonction de leur appartenance à une catégorie (qui vont de région centrale à trois catégories de régions périphériques : prospère, en retard, et de faible densité) établie selon des indicateurs socio-économiques et leurs caractéristiques géographiques. Mais la régionalisation ou la territorialisation entreprise après les années 2000 se déroule à des échelles infra-provinciales et reposent sur des dispositifs et des instruments très différents. C'est en effet en termes de changement d'échelle de l'action publique que nous abordons, dans ce chapitre, les processus de territorialisation. La construction de nouvelles échelles n'est pas un phénomène anodin. Pour Faure et al., (2007) : « *le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus : la projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ; la redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique, une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut et vers le bas).* »

Nous n'avons pas pour but d'établir un diagnostic des deux territoires étudiés. Nous ne reprenons pas non plus les différents argumentaires officiels qui justifient leur création, puisqu'ils reposent dans une large mesure sur les arguments et le vocabulaire des guides de bonne gouvernance. En revanche, ce sont leur gouvernance, les dispositifs de participation et les relations avec les autres échelles de gouvernement qui nous intéressent comme éléments d'analyse du changement institutionnel dans l'action publique et des formes de reterritorialisation qu'ils engendrent. Si le développement territorial implique par définition la prise en compte des relations rural-urbain, nous ne portons pas notre attention sur cette distinction car elle n'est pas faite en ces termes dans les territoires. Nous restons essentiellement focalisés sur les projets et expériences entreprises dans le champ du développement rural, même si nous verrons que les relations ville-campagne dans ces régions font étroitement système. De fait, si les communes rurales sont dans ces territoires majoritaires en nombre, elles restent minoritaires au niveau démographique. Mais à San Martín, comme à Reconquista où le tissu industriel et urbain est beaucoup plus dense, le secteur agricole reste le moteur économique du territoire et les enjeux qui touchent les espaces ruraux en matière de développement sont aujourd'hui prioritaires, d'autant plus qu'ils déterminent en grande partie ceux spécifiques aux espaces urbains. Nous retrouvons

la plupart des acteurs des arènes locales du développement rural présentés dans la partie 2, qui contribuent à ce que nous considérons comme des innovations territoriales.

La territorialisation de l'action publique ou le changement d'échelle pour mettre en œuvre des politiques d'intégration sectorielle ou d'intégration sociale pose en réalité la question de la « *capacité des différents territoires à définir un espace politique propre au sein duquel des acteurs d'origine très diverse pourraient participer à l'élaboration d'un référentiel global-local, susceptible d'intégrer les différentes facettes des politiques locales* » Muller (1990, p. 110). Dans ce sens, l'action territorialisée a pour objectif de passer d'une représentation de la société comme un ensemble de secteurs à une vision de territoires, ce que nous avons dénommé plus haut une « approche intégrée ». Nous voyons comment la vision fragmentée des espaces ruraux selon des territorialités différentes et souvent concurrentes dans la domination des représentations, mais aussi dans l'accès à certaines ressources (ce qui va en général de pair), est intégrée et traitée comme problème d'action publique dans ces territoires.

Nous revenons dans un premier temps sur la genèse de ces territoires (entre contingences locales et injonction plus globale), puis sur les changements qu'ils introduisent dans les relations entre échelles de gouvernement, avant d'étudier la façon dont les acteurs du développement rural et, en particulier, les techniciens érigent le développement rural en scène locale d'action publique. Le développement rural passe ainsi d'un objet de politique sociale nationale et provinciale à un objet d'action publique territoriale.

## **1. Deux inondations à l'origine de deux territoires pour le développement**

Nous retraçons ici les différents processus qui ont conduit à la genèse de deux territoires institués pour le développement, dont l'origine est permise par un changement des méthodologies d'action publique saisi comme une opportunité par des acteurs sociaux et politiques cherchant à transformer les relations entre l'Etat, le territoire et la société civile. La référence aux inondations, qui peut paraître anecdotique, évoque le rôle des contingences locales ou des fenêtres d'opportunité qui font se rencontrer, à des moments précis, des problèmes, des ressources et des acteurs (Duran et Thoenig, 1996), pour donner forme et réalité à des actions collectives à l'origine d'innovations institutionnelles. De phénomène naturel lié au régime des pluies, les inondations se transforment en phénomène

social, qui implique de gérer des flux financiers, des relations entre groupes sociaux, des relations de pouvoir entre gouvernants et gouvernés et sur lequel se construisent des discours. Aussi les inondations constituent-elles une véritable métaphore de l'action de développement dans le Chaco. En effet, la prise en charge du développement, comme celle des inondations, consiste à gérer une situation d'urgence qui se répète régulièrement sans que ne soit jamais entreprise de planification à long terme pour réduire les risques et surtout régler l'origine des causes. Pour cette raison, la métaphore d'un pompier éteignant l'incendie est si souvent mobilisée par les techniciens du développement rural. Pourtant, les inondations agissent comme des éléments déclencheurs de l'investissement citoyen dans l'action collective et de la volonté de transformer les réalités sociales et politiques<sup>107</sup>, participant ainsi à la construction identitaires des groupes et des régions (Roze, 2003). Les deux territoires du développement que nous présentons ici, illustrent ce passage d'actions collectives ponctuelles et éparées, à une action publique territorialisée de développement. De façon, certes différente, la réaction des élus locaux ou de la société civile aux dégâts dus aux inondations constitue des points d'inflexion vers des formes originales de coopération, de mobilisation, de coordination, d'action collective, mettant chaque fois en cause la gestion de l'Etat et la faiblesse de son intervention.

## **1.1. L'Association pour le Développement Régional de Reconquista : d'une action intercommunale à son institutionnalisation provinciale**

### *1.1.1. Genèse*

A l'origine de l'Association pour le développement régional de Reconquista se trouve une volonté de rassemblement des communes du département General Obligado, au nord de Santa Fe. Confrontés à des problèmes similaires, notamment d'infrastructures, les élus de ces communes décident de s'associer pour peser plus fortement auprès de la province dans leurs demandes et requêtes. En 1994, ce regroupement de communes adopte le nom de COMUCO (*Consejo de Municipios y Comunas* – Conseil des municipalités et des

---

<sup>107</sup> Un agent d'INCUPO (Reconquista, mars 2007) nous racontait à ce propos : « *ici, s'il ne pleut pas pendant 15 jours c'est la sécheresse, s'il pleut pendant 15 jours c'est l'inondation. J'ai travaillé pour Caritas, et nous n'avons pas encore reçu le chèque de Caritas Europe pour la sécheresse, que nous avons dû leur demander un chèque pour les inondations. Les types croyaient que nous étions fous. Et c'est vrai, nous sommes fous* ». La UNPEPROCH est un cas significatif d'une action collective entreprise à partir d'un financement international reçu à la suite d'une inondation et finalement utilisé pour renforcer les capacités d'action collective.

communes), et instaure une nouvelle forme de négociation avec la province. Ils obtiennent alors l'asphaltage de la route provinciale 1.

En 1995, face à l'absence de pertinence et de cohérence géographique et identitaire de l'échelle départementale adoptée *a priori*, les municipalités de la COMUCO mettent fin à leur collaboration. Des différences culturelles et fonctionnelles liées en grande partie aux systèmes productifs qui dominent dans chacune des communes, les séparent. Celles du nord du département se dédient plus au coton et à la canne à sucre, et ne se sentent pas appartenir à la même région ni vivre la même réalité que celles qui ont pour épice centre les centres urbains et industrialisés d'Avellaneda et de Reconquista, et où dominent les productions pampéennes : le soja, le tournesol et l'élevage. L'« Association pour le Développement Régional du sud du département General Obligado et du nord du département de San Javier » émerge alors. Elle regroupe 15 districts (13 *comunas*, qui comptent moins de 10 000 habitants, et 2 *municipios* qui comptent plus de 10 000 habitants), dont deux du nord du département San Javier qui, par proximité fonctionnelle, ont demandé à rejoindre les communes du département General Obligado (Carte 16). L'ensemble des communes de l'Association sont en majorité rurales, à l'exception de Reconquista et d'Avellaneda. Elles englobent une population d'environ 130 000 habitants, dont 77 % se concentrent dans les villes de Reconquista et d'Avellaneda.

Comme son nom l'indique, l'Association, qui a pour base un regroupement et une coopération intercommunale, poursuit un objectif de développement économique de son territoire. Celui-ci est entrepris par le biais de financements accordés aux producteurs agropastoraux, en particulier les petits et moyens, qui, au milieu des années 1990, rencontrent des difficultés face à la perte de compétitivité de leurs exploitations du fait de la politique néolibérale du gouvernement de Menem. La chute des prix du coton et l'impossibilité d'accéder à des crédits bancaires pour les plus fragiles, placent l'ensemble de la région dans une situation économiquement et socialement difficile et exposent les producteurs à la banqueroute. Les fonds nécessaires à un projet de « refinancement » de la région et des producteurs proviennent de deux sources. La première est un fond de l'Etat fédéral, non réintégré, destiné à des subventions pour les situations d'urgence que. Les communes décident de le convertir en fond destiné à accorder des crédits dont les intérêts alimentent un fond propre au territoire.

**Carte 16-**Le territoire de l'Association pour le Développement Régional dans la province de Santa Fe



La seconde source financière, plus importante, provient, en 1998, d'un fond d'urgence du Ministère de la production de la province, après une forte inondation qui a provoqué de nombreux dégâts matériels, notamment pour les exploitations agropastorales. Ce fond « RECUPRO » a pour but de faciliter la reconversion productive des exploitations. Comme le précédent fond, il ne servira pas à des subventions mais alimentera le fond territorial destiné à des crédits régionaux pour les activités agropastorales.

Plus globalement, un Plan Stratégique définit les lignes d'action prioritaires pour l'octroi des crédits. Il concerne le soutien à la production de coton et à l'élevage, dont l'Etat n'assure plus la régulation, puis l'appui à l'horticulture et à l'apiculture. L'expérience de l'Association, qui est alors une des pionnières dans le pays, incite le gouvernement provincial à procéder à un regroupement de toutes les communes de son

territoire. Cela donnera lieu à la création de 21 Associations, dont seulement une quinzaine sont en fonctionnement.

L'Association pour le Développement Régional est pilotée par une Commission directive<sup>108</sup>, composée d'élus locaux et d'un directeur (appelé *gerente*). Selon un accord tacite, mais néanmoins respecté, la couleur politique du président change tous les deux ans, et son parti doit être minoritaire au sein de la Commission directive. Cela permet de juguler les tensions entre partis opposés, d'éviter les blocages politiques systématiques et de favoriser la coopération entre élus au sein de l'Association.

Répondant aux principes de bonne gouvernance préconisés par des organisations internationales qui l'assistent techniquement, l'ADR prétend se baser sur un partenariat public-privé. Elle intègre des membres adhérents qui représentent une partie du secteur économique du territoire, des entreprises, des organisations professionnelles et des organismes publics : les coopératives (la *Unión Agrícola de Avellaneda*, la coopérative de Malabrigo, la coopérative de Romang) ; la chambre de commerce d'Avellaneda, ainsi que celle de Reconquista, et de Malabrigo ; le cercle d'entreprises de Romang, la Sociedad Rural, la Chambre de commerce extérieur ainsi que l'INTA. Elle reçoit également la collaboration du Ministère de la production de la province dans la mise en place de projets productifs. Les membres adhérents de l'Association appartiennent pour l'essentiel au monde agricole et rural se qui révèle le caractère agricole de la région et son profil économique. C'est plus précisément le secteur entrepreneurial qui est représenté, ainsi que des producteurs qui ont au moins la taille d'intégrer le programme Cambio Rural et les CREA, et non les petits producteurs du PSA qui restent exclus, à ce moment là, de l'action de l'Association. Les taux d'intérêt pratiqués par l'Association sont par ailleurs trop élevés pour que les petits producteurs puissent y accéder, bien qu'ils soient environ 50 % moins élevés que ceux des marchés financiers. Les petits producteurs restent donc dépendants des crédits du PSA ou des fondations de microcrédits.

---

<sup>108</sup> Les Commissions directives de l'Association pour le Développement Régional comme celle de la *micro-región Norte* comptent des *vocales* qui sont des membres à part entière avec droit de vote mais qui ne jouent pas de fonction particulière. Nous les désignerons donc par « membres ».

### 1.1.2. Renforcement institutionnel

L'action de l'Association se densifie dans les années 2000 avec l'approfondissement de la crise nationale. La situation d'endettement des agriculteurs qui ne concerne pas seulement Reconquista mais tout le pays, et le fort taux d'impayés ou de crédits non honorés vis-à-vis de l'Association, donne lieu à la constitution du programme « AYUDAR » qui, en collaboration avec l'INTA, ses techniciens et les techniciens des coopératives et des entreprises de service, a conduit à un travail d'accompagnement et de suivi des exploitations endettées et à un refinancement des dettes. L'Association renouvelle par ailleurs son mode de gestion des crédits et cherche à réduire le taux d'impayés. Elle a recruté en 2002 un *gerente*, et a repensé sa ligne de financement.

En 2003, suite à une formation dispensée par la SPyMe national (*Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas*-Secrétariat des petites et moyennes entreprises), l'Association se dote d'une Agence de développement pour renforcer son action en termes de capacité de financement : ADEPRO (*Agencia para el Desarrollo Económico Productivo* – Agence pour le développement économique productif). Ces agences que promeut le gouvernement national constituent l'un de ses outils pour tenter de sortir de la crise en relançant la production nationale, notamment industrielle, et en assurant le financement des entreprises. ADEPRO, qui possède un horizon productif plus large que le seul secteur agricole est un outil supplémentaire et complémentaire pour l'Association. Elle appuie les activités de services et les activités industrielles et les processus de transformation et d'industrialisation de la production primaire, en cherchant la coopération entre entreprises sur le principe des clusters agroindustriels. Le projet d'Agence est alors présenté à une ONG italienne GVC (*Grupo de Voluntarios Civiles*-Groupe de volontaires civils) dépendant du gouvernement de Bologne qui s'engage alors à renforcer ce type d'agence dans la province de Santa Fe. L'ONG apporte son appui technique, méthodologique et financier. Elle transmet ainsi son savoir-faire et ses connaissances sur le fonctionnement des clusters, modèle sur lequel la SPyME ambitionne de réindustrialiser le pays. L'ONG italienne transmet également sa culture du travail coopératif en soutenant en priorité les coopératives et les projets collectifs qu'impose un des financeurs de GVC : la *Liga Cooperativa Italiana*. Dans le cadre de la convention cadre signée en 2005 et pour 3 ans entre ADEPRO et GVC, s'insèrent également le Ministère de la production de Santa Fe, la SPyME et, pour la partie italienne, la province de Trenta à travers les services de la coopération décentralisée. Le principe méthodologique du « renforcement institutionnel » qu'avancent en effet toutes les ONG internationales, implique d'associer les collectivités locales et territoriales aux projets qu'elles portent. En échange d'une contrepartie financière de la part d'ADEPRO, GVC apporte 300 000 pesos pour alimenter la ligne de

crédit de l'Agence, le « FRIDER ». Les projets productifs financés à hauteur de 500 à 2000 pesos doivent être de type « innovant » ou « associatif ». Une commission technique composée de techniciens s'assure que les projets correspondent aux conditions exigées par GVC et aux priorités établies dans le Plan Stratégique. L'équipe technique d'ADEPRO et de l'Association se charge de monter les dossiers et les projets avec les candidats, puis assure leur suivi et leur mise en œuvre.

En plus des financements qu'elle accorde à travers son fond propre, l'Agence joue le rôle d'intermédiaire pour les lignes de crédits de la SPyME et informe les entreprises de ses offres sur tout le territoire. Cette fonction de courroie de transmission de la SPyME l'oblige à prendre en charge un territoire qui va bien au-delà de celui de l'Association dont elle dépend institutionnellement. Elle a ainsi ouvert deux succursales au nord du département General Obligado, en plus de son siège de Reconquista, et dans le département de Vera. L'objectif de l'Association est de faire de son territoire une « région qui gagne » pour paraphraser l'ouvrage de Benko et Lipietz (dont la traduction espagnole a facilité la diffusion et le succès académique de cet ouvrage en Amérique du Sud<sup>109</sup>), en s'inspirant des expériences qui y sont décrites et en cherchant à recréer localement les conditions de leur succès économique.

## **1.2. La *micro-región Norte* : d'une injonction provinciale à une appropriation locale**

La création de la *micro-región Norte* dans le Chaco obéit à un autre processus que celui de l'Association pour le Développement Régional. Elle présente des objectifs plus vastes et se réclame des principes du développement local. Les différences qui caractérisent ces deux modèles d'intercommunalité tiennent justement aux modalités d'émergence et de construction sociale de ces espaces de coopération.

---

<sup>109</sup> Benko G., Lipietz A. (1994), *Las regiones que ganan*, Ed. Alfons El Magnanim, Valencia, 221 p.

### 1.2.1. Genèse

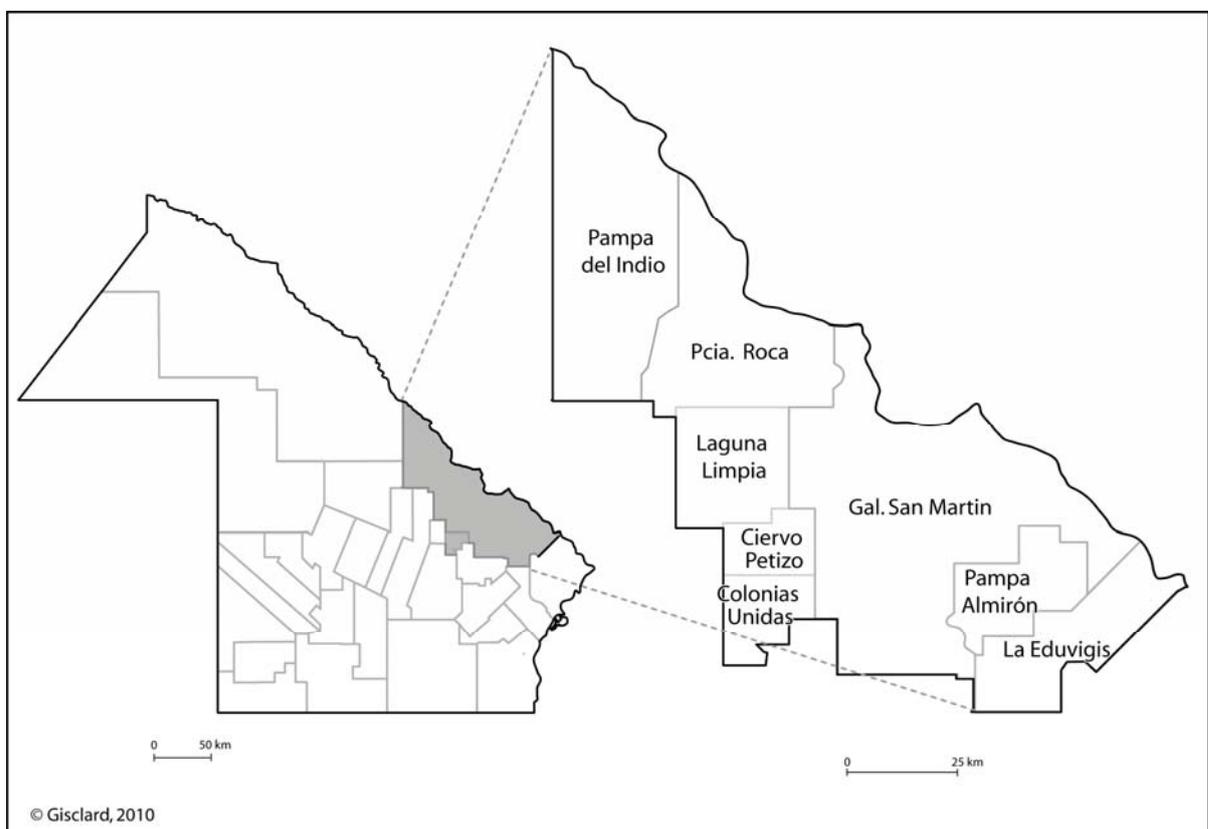
La *micro-región Norte* est le produit d'un découpage territorial ou d'un regroupement communal imposé par le gouvernement provincial du Chaco, en vue de procéder à la planification de son territoire. Le gouvernement cherche ainsi à réduire les déséquilibres socio-spatiaux et les écarts de développement entre régions et entre les populations en encourageant l'émergence de processus de développement local au sein des micro-régions. En effet, la province du Chaco présente les indices de pauvreté parmi les plus forts du pays. Plus de 30% de sa population vit sous le seuil de pauvreté, chiffre qui s'élève à 44 % dans le cas de la *micro-región Norte* et atteint même 58 % pour la commune de Pampa del Indio) (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001). Ainsi, en 2003, alors que le pays cherche à se relever de la crise, des universitaires viennent exposer dans la province les expériences des regroupements communaux européens et la philosophie du développement local. Séduit, le gouverneur décide de reproduire dans la province les principes méthodologiques et philosophiques de ces expériences. Les situations de pauvreté qui ont toujours existé mais se sont amplifiées avec la crise, conduisent les élus à considérer et imaginer de nouvelles solutions pour leur territoire. Le gouvernement procède à la division du territoire en huit micro-régions (Annexe 4). Celles-ci deviennent un instrument de planification provincial à travers la loi 5174 qui institue le Système Provincial de Planification et d'Evaluation de Résultat sous la responsabilité de la SPPER (Secrétariat Provincial de Planification et d'Evaluation de Résultat) et dont dépendent les micro-régions en tant que composantes du Programme provincial de Régionalisation et Développement local. Les objectifs visés sont la valorisation des ressources locales, la création d'opportunités de développement, le renforcement des capacités d'action locales, afin de « enclencher le développement humain de la province, dessiner et mettre en marche un processus de développement provincial intégré et durable », et rendre « la province du Chaco compétitive face à la mondialisation » (Goy, Fantin et *al.*, 2003). Ces quelques principes condensent le contenu des guides de bonne pratique internationaux dans lesquels se croisent des considérations à la fois sociales, économiques et environnementales.

La *micro-región Norte* ou CORPRENOCH (*Consejo Regional de Planificación Región Norte Chaqueño*), comprend huit communes, les sept communes du département Libertador General San Martín, moins celle de Capitan Solari, et Colonias Unidas, commune appartenant au département de Sargento Cabral (Carte 17). La commune de Capitan Solari a préféré rejoindre la *micro-región* Centre pour des raisons fonctionnelles : aucune route asphaltée ne la relie à San Martín (de la même façon que les relations entre villes étaient autrefois conditionnées aux lignes de chemin de fer autour desquelles s'étaient bâties les villes, la question du développement reste aujourd'hui étroitement

associée à la présence de routes asphaltées, pourtant peu nombreuses comme le révèle la Carte 9. La *micro-región Norte* englobe une population d'un peu moins de 60 000 habitants, dont plus de la moitié se situent dans la ville de General San Martín. Elle présente une densité de populations de 7 hab/km<sup>2</sup>, et sa population rurale est encore relativement nombreuse par rapport à la moyenne du pays, puisqu'elle avoisine les 30 %. La *micro-región Norte* est remarquable pour être de loin la plus dynamique grâce à l'investissement de la population et des organisations locales dans son fonctionnement. Le processus participatif qui s'y développe repose sur des antécédents en termes d'organisation de la population qui identifie dans cette nouvelle échelle, un outil pour influencer l'action publique et pour renforcer l'action collective.

Les directives provinciales quant aux statuts des micro-régions et à leur fonctionnement, ont laissé les acteurs locaux relativement libres dans la création et la construction de ses statuts. Ils devaient néanmoins répondre à certaines conditions et normes, qui incluaient notamment la création d'un Conseil Régional et définissaient sa composition, et la mise en place d'instances participatives et consultatives de la population. Dans le cas de la *micro-región Norte*, ce sont surtout les acteurs de la société civile qui ont œuvré à la mise au point de ses statuts qui, une fois approuvés par la province, ont permis d'obtenir sa *personería jurídica\**. Les statuts de la *micro-región Norte* ont servi de modèle à la plupart des autres micro-régions de la province.

**Carte 17-**La *micro-región Norte* dans la province du Chaco



La CORPRENOCH est constituée de trois instances principales. Tout d'abord, le *Consejo Regional* (Conseil Régional) (représenté par une Commission directive) est l'instance décisionnelle et exécutive qui se réunit tous les mois. Il a pour fonction de formuler et d'exécuter des programmes de développement local (loi 5174), et de faire le lien avec les agences ministérielles provinciales à qui il fait part de ses doléances et avec qui il doit résoudre les problèmes de la région. Il se compose de la Commission directive, des *intendentes* (maires) de chaque commune, des représentants des délégations et agences provinciales (santé, travaux publics, éducation, sécurité, habitat et logement), des représentants des délégations et agences nationales (dans ce cas l'INTA), des délégués des organisations représentatives de la population, un représentant du CONES (Conseil Economique et Social provincial) et un représentant de l'unité coordinatrice de la SPPER. Une *Comisión Revisadora de Cuenta*, constituée de trois personnes issues de la société civile et impliquées dans le processus, constitue un organe de surveillance et de contrôle de la Commission directive. Le Conseil Régional est garant de l'application d'un Plan Stratégique qui oriente les lignes d'action entreprises au sein du territoire. Le Plan Stratégique Intégral a été à partir d'un diagnostic socio-productif participatif établi à l'échelle de chaque commune. C'est en fonction des lignes directrices formulées dans ce Plan Stratégique que le Conseil Régional attribue des crédits pour des projets productifs lancés par des agriculteurs ou des entrepreneurs. Ces crédits, qui représentent l'un des principaux instruments d'action de la *micro-región* en termes de développement, sont attribués par le Ministère de la Production provincial à partir d'un prêt auprès de la Banque Mondiale. Ceci explique pourquoi la *micro-región* adopte les principes et le vocabulaire des organisations internationales. Ces crédits vont de 5000 pesos pour des projets individuels, à 10 000 pesos pour des projets associatifs. Les projets doivent concerner l'activité pastorale, le tourisme, ou favoriser la constitution d'une chaîne de valeur à partir de la transformation des matières premières. Le Conseil Régional est aussi chargé de négocier avec les Ministères provinciaux la résolution des problèmes des secteurs dont ils ont la compétence.

Les *Consejos locales* (Conseils locaux) sont les instances participatives qui se réunissent une fois par mois dans toutes les communes. En dehors des problèmes que les populations font remonter au Conseil Régional, ils étudient les projets productifs déposés par les candidats à un crédit ; ils les proposent ensuite à l'approbation du Conseil Régional qui les soumet à son tour au Ministère de la production.

Enfin, la *Agencia de Desarrollo Regional* (Agence de développement Régional) est l'organe technique, le bras exécutif des décisions du Conseil Régional. Elle a également pour but d'animer les Conseils Locaux par le biais de « promoteurs » et des techniciens volontaires qui assistent et accompagnent les porteurs de projets et deux *gerentes*, issus ou

non de la société civile, élus par le Conseil Régional. Ces derniers sont chargés d'une mission assez vaste qui va du suivi administratif, au suivi technique des projets productifs bénéficiant d'un crédit. Ils assurent de la mise en œuvre du Plan Stratégique. Ils organisent et suivent les réunions des différents Conseils et établissent les diagnostics régionaux. Leur salaire est assuré par un organisme national, le CFI (*Consejo Federal de Inversiones*).

### *1.2.2. L'opportunité d'un instrument participatif et d'intégration de l'action collective*

Le dynamisme de la *micro-región Norte* est essentiellement dû à la participation d'une société civile active et organisée de longue date. Certains acteurs ont vu dans cet outil de développement, une opportunité pour passer d'une action collective informelle, mais néanmoins active, à une action plus formelle, en intégrant les arcanes de la décision politique locale et régionale et stimuler ainsi l'action publique et étendre son champ d'intervention. L'action collective est en effet particulièrement dynamique à San Martín, notamment dans certains domaines d'action publique, l'éducation par exemple, dont elle cherche à compenser les défaillances des pouvoirs municipaux et provinciaux. A San Martín, la *micro-región Norte* a pour antécédent l'existence d'une Commission de développement, composée d'organisations et d'acteurs de la société civile qui ont pris en charge des projets et des actions relevant du domaine public et concernant l'ensemble de la communauté.

*« Pendant longtemps, il y a eu plusieurs tentatives de réunir les institutions ou les associations ou les ONG, comme on dit à San Martín, pour travailler en commun, pour nous mettre d'accord, pour impulser certaines activités et travailler de façon organique. Il y a une culture assez accentuée ici de l'improvisation, de l'imprévu, on ne planifie pas : moins nous nous référons à des normes et à des règlements, et mieux c'est... Il y a beaucoup de volontarisme mais il est désordonné, mais il y a aussi un fort sectarisme, dans le sens où on travaille de façon sectorielle, et jamais au-delà, juste ce qui intéresse un groupe. Et donc tous ces essais ont échoué jusqu'à une inondation du río Bermejo. San Martín est située dans une zone qui est fréquemment affectée par les inondations. C'est un fleuve à fort débit, qui a des cycles de forte baisse puis de forte hausse en période de pluie qui tous les premiers trimestres de chaque année se manifeste par un débordement et de graves dégâts pour la région. Face au drame et à la situation on a commencé à se réunir. Et ça a permis qu'on reprenne l'idée de réunir les différentes entités les plus importantes et on a commencé à travailler. Ça a commencé dans les années 1980. Ensuite, les conditions ont commencé à être réunies pour ce qui s'appelle le « développement local », pas seulement pour agir face à la conjoncture qui est l'inondation, mais aussi pour travailler des projets de régulation des eaux, comment réguler l'usage et le contrôle des eaux. On a géré la mise*

*en place d'un terreplein avec des digues de rétention. Puis on a continué de travailler avec la Commission et à élaborer un plan de travail de tous les secteurs qui ont à voir avec le développement de la région ».*

(Enseignant retraité. San Martín, juin 2007)

Cet extrait d'entretien illustre la façon dont la population décide de s'engager pour réguler les eaux du fleuve (voir Photo 26) et non plus seulement pour gérer l'urgence en période de crue. Ce passage de la gestion de l'urgence à la planification et à la régulation est presque une métaphore du passage d'une action ponctuelle à un travail de régulation plus vaste de l'ordre social local et à l'investissement durable dans l'action publique de la part de la population. Dans le cas précis de San Martín, et cela se révélera vrai pour d'autres domaines d'action publique, c'est d'abord les individus réunis autour d'une Commission de développement informelle qui prend des décisions et agit collectivement avant d'y associer les autorités publiques. La Commission du développement prend ensuite en charge d'autres problèmes d'action publique délaissés par les pouvoirs publics, l'éducation, les problèmes fonciers, les réseaux routiers. Au sein de la Commission de développement, on trouve des individus qui représentent le champ social, éducatif ou culturel et des organisations ou des institutions représentatives du paysage socio-économique de la région : la coopérative agricole Toba, la Sociedad Rural, la FAA, la UNPEPROCH, *Feria franca*<sup>110</sup>, les *consorcios camineros*\*, l'INTA. La forte représentation des secteurs agricole et rural témoigne de leur prépondérance au niveau économique et social. Toutefois, comme nous l'avons déjà pointé dans la deuxième partie, certains délégués de ces organisations s'investissent davantage à titre individuel qu'au titre de l'organisation à laquelle ils appartiennent. C'est notamment le cas du chef d'agence de l'INTA de San Martín<sup>111</sup> qui a entraîné dans son sillage les organisations qui constituent son Conseil local, et en particulier les organisations de petits producteurs dont il cherche à renforcer le niveau de participation à la vie publique locale. C'est ainsi que, contrairement au cas de l'Association pour le Développement Régional de Reconquista, où les organisations du secteur agricole entrepreneurial dominant, à San Martín, le secteur des petits producteurs est également impliqué et ses problèmes intégrés aux réflexions de la micro-région dont le chef d'agence de l'INTA est un moteur. A travers lui, la *micro-región Norte* bénéficie d'un partenariat avec l'INTA au titre du programme PROFEDER qui appuie les projets de développement local. Dans ce cadre, l'INTA apporte l'espace

---

<sup>110</sup> *Feria Franca* est une organisation de petits producteurs qui organise et gère un marché organisé tous les samedis à San Martín.

<sup>111</sup> Afin d'alimenter notre hypothèse sur le rôle des idées dans la construction de l'action publique nationale mais aussi locale, il semble important de préciser que le chef d'agence de l'INTA a commencé sa carrière d'ingénieur agronome à INCUPO avant de rejoindre l'*Unidad Minifundio* de l'INTA et d'en devenir un des référents nationaux, puisqu'à ce titre il a voyagé au Venezuela dans le cadre d'une collaboration entre les deux gouvernements qui comprenait un transfert technique au niveau agricole et du développement rural. Il a par ailleurs suivi une formation de troisième cycle en développement local dont l'un des enseignants est Sergio Boisier, l'un des spécialistes latino-américains de la question.

physique de fonctionnement de l'Agence de développement puisqu'il l'accueille dans les locaux de l'agence d'*extensión* de San Martín, il assure les fournitures de matériel et prend en charge les déplacements des deux *gerentes*. De plus, 80 % du temps de travail du chef de l'agence est dédié à la micro-région.

Par conséquent, lorsque la proposition de micro-région émerge, auréolée des discours sur le développement local, elle apparaît comme un moyen pour les membres de la Commission de développement de légitimer et d'institutionnaliser ce qu'ils sont en train de construire depuis une quinzaine d'années et d'en assurer la pérennité. C'est donc dans la continuité de la Commission de développement de San Martín que ses membres travaillent à la construction de la *micro-región Norte* et à la formulation de ses statuts, assurent son animation, dans une proportion bien supérieure à celle des élus locaux. L'expérience de cette Commission nous permet de relativiser les propos de Couffignal (2003, p. 240) : « *A chaque fois, en effet, c'est la puissance publique qui a été à l'origine de la mise en place de ces mécanismes participatifs, la société n'arrivant pas à les secréter par elle-même* ». Dans le cas de San Martín, c'est justement la faiblesse de l'action de l'Etat qui a permis la mise en place de structures collectives ou participatives, comme cela est aussi le cas des coopératives de services d'Avellaneda ou des EFA.

### **1.3. L'institutionnalisation de l'action collective : un nouveau principe d'action publique**

La *micro-región Norte* comme l'ADR représentent des innovations à deux titres. Tout d'abord, l'émergence de nouvelles échelles territoriales et les compétences dont elles sont dotées en font des innovations territoriales et institutionnelles (Tallard, Théret et Uri, 2000), elle-même suscitées par d'autres institutions, en l'occurrence politiques, pour renforcer leur action ou impulser un autre type d'action. Ensuite, les dispositifs de participation mis en place, notamment au niveau de la *micro-región Norte*, et les dispositifs de gouvernance et de coordination de différents acteurs, constituent des innovations en termes d'action publique. En effet, ce sont les modalités de l'action publique qui sont transformées en donnant plus de marge de manœuvre politique aux différents acteurs des territoires. C'est la gestion publique territoriale qui est transformée. De relations verticales et routinières entre les provinces et les municipalités, on assiste à l'institutionnalisation de l'action collective à une échelle locale. Nous présentons les dispositifs qui institutionnalisent l'action collective et les compétences transférées à ces nouvelles

échelles de l'action publique à travers les formes de gouvernance territoriale qui se mettent en place.

Que le territoire ait émergé de la volonté des élus locaux et institutionnalisé *a posteriori* par la province, ou bien qu'il ait été imaginé par la province puis approprié par la population et les élus, la *micro-región Norte* comme l'ADR correspondent à des « cadres » de l'action publique, destinés à être des espaces de formulation, de concertation, et de décision pour l'action publique, ouvert à la collaboration avec des acteurs privés et à la participation des acteurs du territoire. Ils sont par conséquent des outils pour le développement.

### *1.3.1. Les principes de l'institutionnalisation de l'action collective*

L'institutionnalisation de l'action collective correspond à une évolution des principes de gestion publique territoriale entre Etat et gouvernements infranationaux. Duran et Thoenig (1996) désignent par là les modes de coordination établis dans le cas français entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dans le cas argentin, il peut être transposé aux relations et modes d'échange politique entre les gouvernements provinciaux et les municipalités, ou encore entre l'Etat fédéral et les municipalités. Selon ces auteurs, avec la territorialisation de l'action publique, qui revêt différentes formes mais qui est souvent incarnée par de nouvelles échelles et nouveaux territoires de l'action publique, on assiste à un passage d'un modèle de régulation croisée à un modèle d'institutionnalisation de l'action collective. L'institutionnalisation de l'action collective ne signifie pas seulement une forme de reconnaissance politique de ces territoires comme interlocuteurs et représentants des scènes d'action locale. Il s'agit de considérer les territoires comme des « acteurs » capables de construire de l'action publique, et de leur en donner les capacités en redistribuant certaines compétences vers ces échelles.

La régulation croisée correspond à une forme de gestion verticale où les problèmes politiques sont définis par le haut, et les réponses apportées sont standardisées et homogènes pour l'ensemble des collectivités territoriales. Le modèle bureaucratique incarne ce principe de gestion publique territoriale. En revanche, l'institutionnalisation de l'action collective désigne une intégration par le bas des problèmes. C'est à une échelle locale que sont définis les problèmes qui varient d'un territoire à un autre. Les réponses des gouvernements passent donc d'« incertitudes structurées », c'est-à-dire gérées par des routines d'intervention, à des « incertitudes non structurées » (Duran et Thoenig, 1996),

pour lesquelles les modes d'intervention doivent s'adapter aux spécificités locales. Ces politiques qui donnent une plus grande marge de manœuvre à l'action politique locale sont dites « constitutives », c'est-à-dire qu'elles s'organisent sous forme de règles ou de procédures organisationnelles, mais ne disent rien de la définition des problèmes, et des modalités de leur traitement opérationnel (Duran et Thoenig, 1996). Ces règles et procédures doivent favoriser l'ouverture de fenêtres d'opportunité pour la création de scènes où se croisent et interagissent des problèmes, des acteurs, des ressources. Ainsi, les solutions ne sont pas coercitives mais contingentes aux types d'acteurs et aux ressources qu'ils mobilisent ou qu'ils construisent. Si ces principes théoriques font l'unanimité dans les milieux académiques et de la société civile qui cherchent à rendre plus perméables à la participation citoyenne les lieux de définition et de formulation des politiques publiques, la réalité est moins évidente. D'une part parce que les élus locaux, dont les routines institutionnelles teintées de clientélisme ne voient pas toujours d'un bon œil l'intrusion d'acteurs tiers dans la sphère de l'action publique, et d'autre part, parce que certaines populations, et en particulier les populations rurales pauvres, sont parfois peu enclines à participer en raison de la forte hiérarchisation des relations et des positions sociales notamment dans les campagnes, vis-à-vis de l' élu local ou de l'*extensionista*.

L'institutionnalisation de l'action collective correspond à un « traitement territorialisé des problèmes » qui nécessite pour cela un certain transfert de compétences et de ressources et contient implicitement une idée de co-construction de l'action publique. De fait, elle implique également une nouvelle gouvernance territoriale, afin que des acteurs du territoire impulsent des processus « *bottom-up* » dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle locale. En ce sens, l'institutionnalisation de l'action collective correspond à une manière de faire tenir ensemble des morceaux disparates (différents secteurs d'action publique par exemple), et faire endosser une responsabilité collective à des acteurs qui restent autrement attachés à leur cadre sectoriel de référence (Duran et Thoenig, 1996). On retrouve ici l'intuition de Muller (1990) pour qui l'intégration économique et sociale se fait moins à partir d'une organisation en secteurs cloisonnés que depuis les territoires, où se façonnent des référentiels global-local et où les frontières entre les secteurs d'action publique se font moins étanches.

Ce type d'action publique a pour principe de mettre fin au cloisonnement de l'action des services de l'Etat et cherche à mettre en cohérence les actions émiettées sur le territoire. Il joue pour cela sur deux registres. Tout d'abord celui de **l'organisation**, qui se traduit dans des structures et procédures qui assurent la division des tâches. Ensuite, celui de la **légitimation**, qui spécifie ce qui est légitime pour créer de la valeur à travers la concertation et la négociation (Duran et Thoenig, 1996). La création de valeur peut aussi

être interprétée comme la reformulation et la reconstruction du bien commun, désormais attaché à l'échelle de résolution des problèmes, autrement dit, l'échelle locale.

L'organisation et la légitimation reposent en particulier sur la structuration des modes d'échange entre des acteurs souvent animés par des objectifs et des intérêts différents. La mobilisation d'acteurs non élus à la conduite des affaires publiques au sein du territoire peut se faire sur deux modes. Celui de la participation et celui plus complexe de la négociation (Duran et Thoenig, 1996). Si la participation permet la rencontre, l'expression et la formulation des besoins et légitime ainsi l'action des élus locaux dans leurs choix de conduite politique, les principes de négociation vont plus loin que le simple recueil de la parole et l'approbation de l'action envisagée. La négociation se structure autour d'un problème d'action publique, qui amène les acteurs politiques à identifier des groupes (publics ou privés) et des populations qui vont être compétents pour résoudre ce problème.

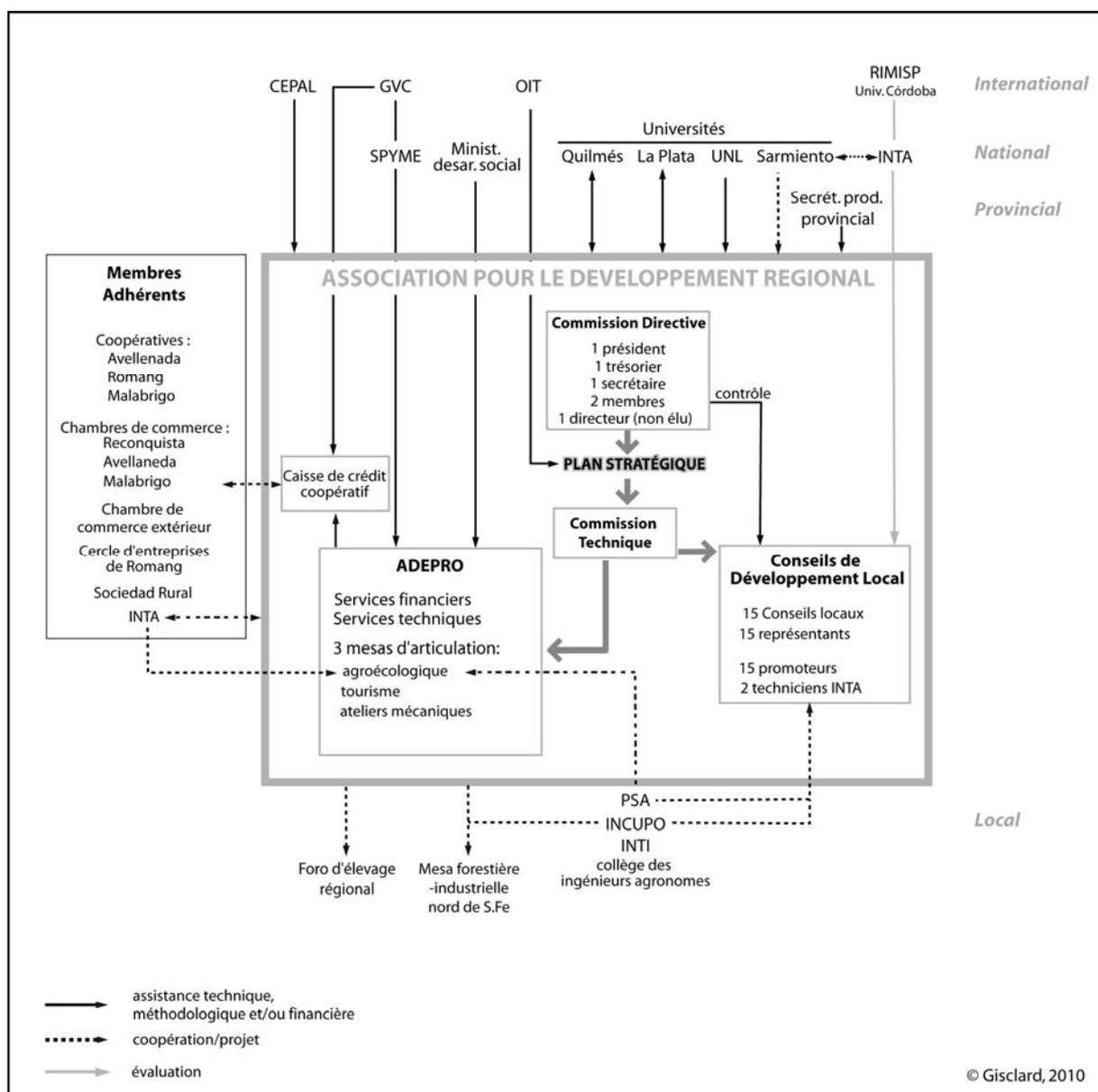
### *1.3.2. L'organisation des modes d'échange entre échelles de gouvernement*

Les dispositifs et procédures qui assurent l'organisation des différents acteurs et la légitimation des moyens d'action relèvent, selon nous, de deux niveaux : une « dimension d'intégration externe » et une « dimension d'intégration interne » (Le Galès, 1998). Nous voyons d'abord la dimension d'intégration externe, qui révèle notamment les compétences attribuées à ces deux territoires, avant de nous pencher sur la dimension d'intégration interne à travers la constitution du développement rural en scène d'action locale. Nous nous examinons les procédés qui permettent d'établir les modes d'échange entre ces territoires et les autres échelles de gouvernement.

L'intégration externe désigne la capacité de représentation d'un territoire à l'extérieur et sa capacité à défendre une stratégie face aux autres échelons territoriaux et à en retirer des ressources. Elle nécessite la structuration des dispositifs d'échange entre ces échelles régionales et les autres échelles gouvernementales au niveau provincial ou fédéral. Ces dispositifs témoignent avant tout de la légitimation de ces territoires et leur institutionnalisation par l'Etat, comme des interlocuteurs pertinents de l'action publique. Nous avons identifié ces dispositifs à travers deux principaux types d'échange : la captation des ressources financières, qui dans les deux cas alimentent un fond destiné à des crédits productifs, et la résolution des problèmes formulés collectivement au niveau du territoire, autrement dit la réponse à l'agenda public. Au-delà des ressources financières, ces deux territoires captent à l'extérieur des ressources techniques et méthodologiques

auprès d'ONG (comme la GVC) ou encore d'organisations internationales comme la CEPAL ou l'OIT qui favorisent certains apprentissages dans la conduite de l'action territoriale, notamment au niveau de la formulation du Plan Stratégique. Cette remarque du *gerente* de l'Association est par exemple significative de ces apprentissages, au moins du vocabulaire, lorsqu'il nous précisait : « nous nous habituons à dire non pas que nous prêtons de l'argent, mais que nous finançons des projets ». Ce sont en effet les projets territoriaux qui consolident et institutionnalisent les modes d'échange entre échelles.

**Figure 8-**Schéma de la gouvernance de l'Association pour le Développement Régional



Dans le cas de l'ADR, face à la faible marge d'action d'un tel territoire sur les marchés et sur une filière agricole dominés par des groupes nationaux ou internationaux, la pierre angulaire de son action ainsi que celle d'ADEPRO réside dans l'apport d'un service financier et technique aux entreprises et aux exploitations agricoles de la région. La stratégie d'intervention cherche à créer des formes de relations de proximité et de solidarités fonctionnelles et à favoriser l'action collective des entreprises afin de générer de la confiance et de la coopération. En effet, l'Association et ADEPRO encouragent et favorisent la création d'entreprises ou leur renforcement dans certains secteurs d'activité. Ces secteurs concernent les services aux entreprises agropastorales. L'ADR assure elle-même certains services agricole soit appuie les entreprises susceptibles de les apporter, et œuvre à faciliter les communications en améliorant les axes de transport. Elle appuie également techniquement et financièrement des entreprises en perte de vitesse face à la concurrence extérieure et assure en particulier la formation et la diffusion de l'information aux représentants de ces entreprises (menuiserie et ateliers mécaniques).

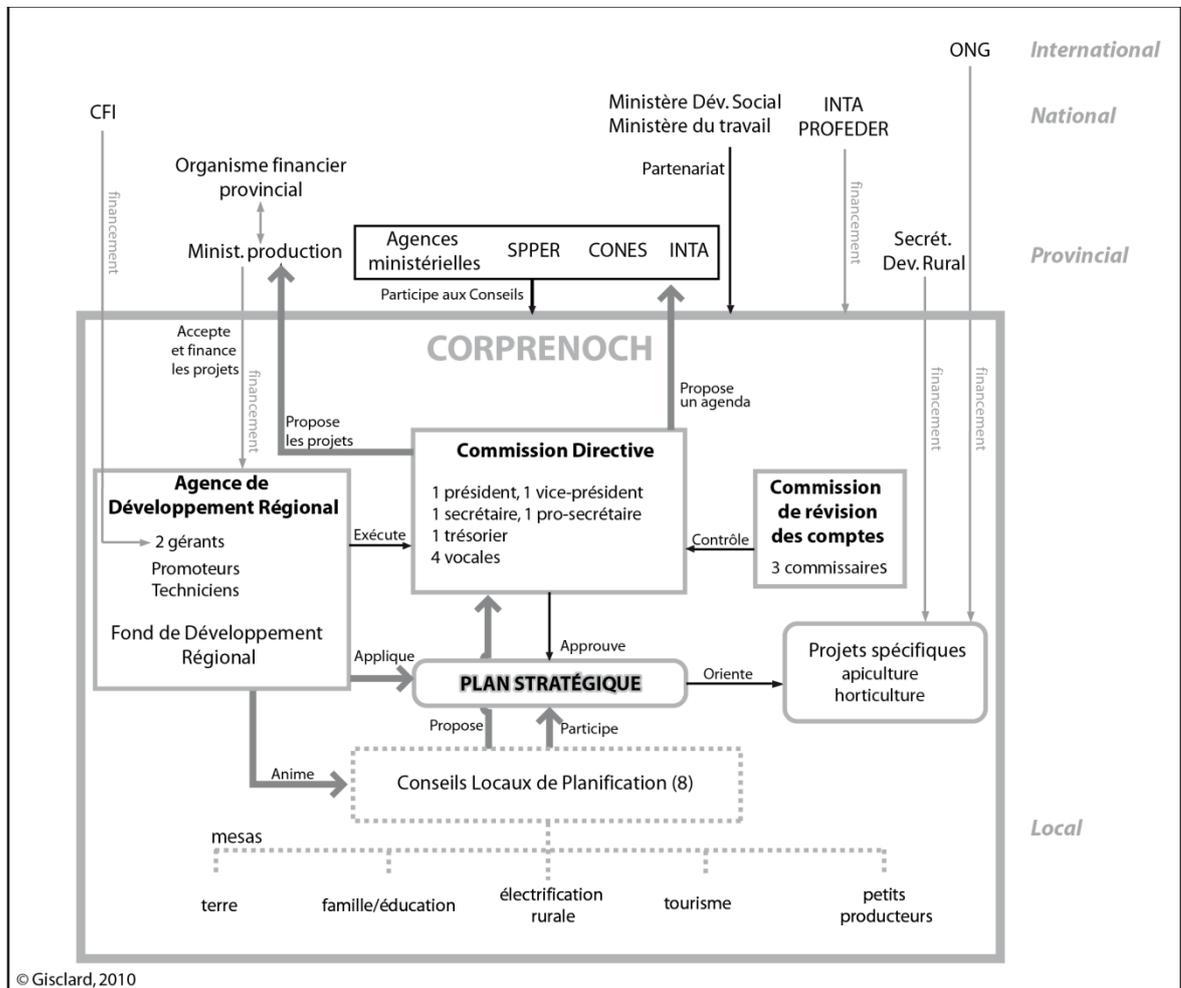
Le principe d'organisation des échanges avec la *micro-región Norte* a été établi par le gouvernement du Chaco qui a donné des directives et des orientations, notamment dans la composition du Conseil Régional, dispositif qui réunit la société civile, les élus locaux et des représentants provinciaux. Dans le cas de l'Association, ces relations résident davantage dans des mobilisations ponctuelles au gré des nécessités formulées localement et du Plan Stratégique qui guide la stratégie d'action territoriale.

C'est dans l'agenda public formulé par ces territoires et l'exécution de leur Plan Stratégique respectif que s'observent le mieux les types d'organisations et de relations établies. Ils constituent des outils de liaison avec les autorités provinciales et notamment les Ministères compétents dans les problèmes à traiter, mais aussi un outil au moment d'accorder des crédits. La résolution et l'exécution des problèmes portés à l'agenda public restent en grande partie conditionnés par les modes d'échange avec des échelons supérieurs, en l'absence de compétences et de capacités financières pour les résoudre. Ils ne reposent ni sur des contrats ou des accords formels, mais sur des accords ponctuels pour la résolution de certains problèmes formulés collectivement par les municipalités qui se traduisent dans la mise en place de projets.

Dans le cas de la *micro-región Norte*, l'agenda public est formulé en partie au niveau des Conseils Locaux, il est ensuite négocié au niveau du Conseil Régional et soumis à discussion avec les agences ministérielles. Celles-ci sont des membres à part entière des Conseils Régionaux et des représentants doivent y siéger. Mais l'absence répétée de certains de leurs représentants démontre que la province n'assume pas encore totalement le principe de l'institutionnalisation de l'action collective et reste attachée au principe de la

régulation croisée. Les projets envisagés ont trait principalement à l'amélioration des infrastructures et des services publics : hôpitaux, écoles, routes etc. En 2010, la *micro-región Norte* obtient l'asphaltage de la route 7 entre San Martín et Colonias Unidas.

**Figure 9**-Schéma de la gouvernance de la *micro-región Norte*



Dans le cas de l'Association pour le Développement Régional, la légitimation s'incarne d'abord dans la mise en conformité des dispositifs de gouvernance du territoire avec les préconisations des organisations internationales, comme en témoigne l'aide reçue par l'OIT et la CEPAL dans l'élaboration du Plan Stratégique. Ensuite, elle prend forme dans la participation du gouvernement provincial ou du gouvernement national à la mise en place de projets. Ces projets sont avant tout décidés par les élus qui n'ont pas établi de dispositifs de participation de la population, mais ils dépendent aussi des orientations méthodologiques de la coopération italienne, qui, à travers ADEPRO, oriente les projets vers les entreprises et le développement économique. L'Association privilégie des thèmes comme la sécurité routière, en harmonisant les normes sur l'ensemble du territoire et en prenant en charge une partie des contrôles routiers, la question éducative, ainsi que la

gestion collective des déchets urbains pour lesquels elles mobilisent l'appui technique et financier de la province ou de l'Etat fédéral.

Après la reconnaissance de l'agenda public formulé au niveau du territoire, c'est à travers l'appui financier aux projets de ces territoires, et donc leur légitimation, que s'institutionnalise l'action collective. Dans le cas de la *micro-región Norte*, les ressources destinées au financement des projets productifs proviennent du Ministère de la production. Mais face aux limites de ce type d'action, les acteurs ont cherché du côté de l'Etat fédéral d'autres types de ressources. La légitimation nationale de cette échelle se traduit dans l'attribution de la gestion des programmes nationaux du Ministère du développement social et du Ministère du travail à la *micro-región Norte*. De fait, à partir de 2003, les deux gouvernements péronistes successifs ont lancé des programmes nationaux d'assistance à la production et d'aide au retour à l'emploi puis de formalisation du marché du travail et de formalisation de l'économie souterraine qui a proliféré sur les ruines de l'économie nationale après la crise de 2001<sup>112</sup>. C'est dans cette même stratégie que s'inscrivent les crédits accordés par la SPyME et la volonté de développement des clusters industriels. Dans le cas de la *micro-región Norte*, une convention existe entre le Ministère du développement social et le Ministère du travail autour de leurs programmes respectifs *Mano a la obra* et *Mas y mejor trabajo*<sup>113</sup>. La responsabilité de la mise en œuvre de ces plans et programmes n'est donc plus de la seule compétence des municipalités ou des provinces. Ils peuvent être gérés directement par l'Agence de développement qui les attribue à des projets cohérents avec le Plan Stratégique. Encouragé à contourner les circuits de la corruption et du clientélisme partisan, le gouvernement national doit confier la mise en œuvre de ces programmes à des ONG ou à des territoires de projet. Quant à ADEPRO, l'agence constitue en soi un nouvel outil de distribution des tâches entre le local et le national. L'agence représente en effet la SPyME sur le territoire, elle est une courroie de transmission de ses offres aux entrepreneurs locaux, et l'un des principaux outils de diffusion de l'information entre les programmes et aides de l'Etat aux entreprises et le territoire. On assiste alors à « un saut d'échelle » de la part du gouvernement fédéral vers de nouvelles échelles de référence que sont les territoires du développement.

Après avoir vu l'organisation des relations entre échelles de gouvernement, autrement dit les formes d'« intégration externe », nous voyons maintenant l'organisation des échanges entre acteurs au sein de ces territoires, autrement dit, leur « intégration interne » à travers le champ du développement rural et leur capacité à intégrer des groupes, des

---

<sup>112</sup> Il faut noter que si Nestor Kirchner incarnait la reprise en main de l'économie par le politique, Cristina Fernández de Kirchner incarne la préoccupation pour la « qualité institutionnelle » du pays (Svampa, 2009).

<sup>113</sup> Des travaux argentins ont questionné l'origine et les implications de la « territorialisation » des programmes sociaux (voir Chiara et Virgilio, 2005 ; Delfino 2007, 2009). Nous ne pouvons en rendre compte ici.

acteurs et des intérêts différents (Le Galès, 1998). Nous examinons en particulier la façon dont les techniciens et les agents de développement se saisissent du principe de l'institutionnalisation de l'action collective pour ouvrir des espaces de participation et instaurer des formes de négociations inédites avec d'autres échelles et d'autres acteurs. Ils érigent ainsi le développement rural en scène locale d'action publique.

## **2. Des politiques publiques de développement rural à l'action publique territorialisée**

La transformation de l'action publique sur le mode de la territorialisation est le produit de trois facteurs. D'abord, des orientations politiques des bailleurs de fonds internationaux auxquelles sont conditionnées les aides pour le développement, ainsi que le rôle de la coopération décentralisée. Ces guides sont d'ailleurs révélateurs de l'évolution du référentiel global de marché libre qui se drapait de préoccupations environnementales témoignant ainsi de la capacité du capitalisme néolibéral à intégrer la critique. Ensuite, l'existence d'une communauté épistémique (composée d'universitaires mais aussi, nous allons le voir, de techniciens) qui formule et débat les principes du développement rural. Enfin, le réinvestissement de la sphère publique par la société civile.

Ces facteurs contribuent à transformer une action publique, qui, au niveau des territoires, correspond moins à l'action de l'Etat, telle que nous l'avons décrite dans la deuxième partie, qu'à une action concertée et définie localement, qui correspond davantage à la définition proposée par Hirschman (1983). Dans sa conception, l'action publique s'oppose au « bonheur privé » et survient après une déception produite au terme d'une période de repli sur des préoccupations privées, centrées sur l'accumulation matérielle : « *l'action publique comme les termes « agir dans l'intérêt public, œuvrer au bonheur public, renvoie à l'action dans le domaine politique, à l'engagement du citoyen dans les affaires civiques, dans la vie de la communauté* » (Hirschman, 1983, p. 21). Dans les périodes de repli sur la sphère privée ou d'« atrophie de valeurs publiques », qui semble avoir caractérisé les années 1990, l'investissement des citoyens dans la sphère publique se fait essentiellement à travers le vote et la démocratie représentative. Selon Hirschman (1995), la déception, analysée aussi bien dans le cas d'un consommateur face à un bien ou à un service que celui d'un citoyen face à l'exercice de la démocratie, conduit à trois types de comportements : la défection, la prise de parole, qui va de la simple réclamation privée à l'engagement public en faveur de l'intérêt général, et la loyauté (*loyalty*), autrement dit le fait de rester fidèle à un produit, une entreprise, ou encore un parti politique, un candidat

ou un régime politique. Selon nous, les processus que nous allons décrire font partie d'un processus de « prise de parole » des citoyens qui cherchent à ouvrir de nouveaux espaces de participation et contribuent de ce fait au renouvellement de l'action publique aux échelles locales.

Dans le champ du développement rural, l'émergence de scènes locales de débat conduit à la fois à le structurer autour d'enjeux, de problèmes et d'acteurs, et à l'intégrer aux autres problématiques et dynamiques territoriales. Il est donc à la fois « intégré » et « sectorisé ».

## **2.1. Bricolages institutionnels et structuration du rural en scène d'action publique**

Les Conseils de développement local au sein de l'ADR de Reconquista et les *mesas* participatives au sein de la *micro-región Norte*, sont deux expériences permettant l'ouverture de nouveaux espaces d'échange et de débat au sein des territoires du développement. Dans ces espaces, se croisent les acteurs du monde rural, les techniciens, les populations, les producteurs et les organisations de développement rural qui structurent ainsi des scènes locales d'action publique.

### *2.1.1. Les Conseils de développement local dans la région de Reconquista*

Les Conseils de développement local (CDL) qui voient le jour dans les communes rurales de l'ADR ne se confondent pas avec les espaces participatifs de la *micro-región Norte* dans le Chaco. Il s'agit d'un autre type d'espaces, abrités institutionnellement par l'Association pour le Développement Régional.

Ces espaces sont imaginés dans les années 2001, en pleine période d'incertitude pour les producteurs, les populations, les techniciens, quant à leur avenir et celui de leur territoire. En 2001, les programmes de développement de l'INTA et en particulier Cambio Rural entrent dans une étape creuse du fait de l'absence de ressources financières et des difficultés rencontrées par les producteurs. Pourtant, les techniciens contractés par l'INTA pour participer à ce programme continuent de se réunir. Non plus pour traiter de thèmes propres au programme et échanger sur leur expérience respective avec leur groupe, comme

ils ont l'habitude de le faire, mais pour traiter de la situation d'urgence et d'endettement dans laquelle se trouvent les producteurs, et de leur propre situation de techniciens face à la crise du secteur agricole. Ils envisagent alors de chercher des propositions alternatives d'intervention.

*« La crise nous a beaucoup aidés, parce qu'il n'y avait plus de recette pour rien, si aujourd'hui je voulais monter le même projet, il ne fonctionnerait pas ! Parce que l'Association pour le développement ne savait pas quoi faire, l'INTA ne savait pas quoi faire, et on recevait un flot de producteurs amers parce qu'ils étaient tous économiquement très mal. Et la proposition a été de dire à un moment : « bon, il faut faire quelque chose de différent, et on va essayer » [...] Nous n'avions pas de cadre théorique, si nous en avions eu un, nous n'aurions rien fait [rires] ».*

(Technicien 1 de l'INTA à l'origine du projet de CDL. Reconquista, avril 2007)

Face à l'absence d'outils et de propositions provenant de l'INTA, un technicien de Cambio Rural découvre, via internet, les concepts de développement local et territorial à travers les expériences chiliennes des PRODECOP (*Proyecto de Desarrollo de Comunas Pobres* – Projet de Développement de Communes Pauvres) et surtout l'expérience LEADER\* en Europe. Il poursuit à l'aide d'un autre agent<sup>114</sup> de l'INTA (ils seront désignés par technicien 1 et technicien 2) son exploration du développement territorial à travers d'autres types d'expériences françaises, italiennes ou mexicaines, découvertes dans la littérature scientifique disponible et internet. Ils élaborent à partir de ces expériences et de ces principes de développement un projet de développement rural local basé sur la participation des populations rurales, la formulation collective des problèmes et la recherche de solutions collectives pour y parvenir. En s'appropriant et reformulant des travaux d'« experts », ces praticiens se situent entre le sectoriel et le global (Muller, 1990). Ils imaginent un projet participatif à l'échelle des communes de l'aire d'influence de l'agence d'*extensión* de l'INTA de Reconquista, qui recoupe les 13 communes de l'Association pour le développement régional, moins les communes urbaines de Reconquista et d'Avellaneda. Ce projet, qui s'adresse donc aux espaces ruraux, se veut « intégré » :

*« L'idée était que le problème concernait tout le monde et pas seulement le producteur. Le projet n'a pas été pensé comme une aide ponctuelle, pour ça il y a avait Cambio Rural ou le PSA pour les minifundistes, donc ils avaient des outils. Ce que nous nous regardons, c'est la communauté dans son ensemble, c'est pour cela que nous disons que c'est un projet de développement intégré,*

---

<sup>114</sup> Ces deux ingénieurs agronomes de formation appartiennent à deux générations différentes d'*extensionistas* de l'INTA : le premier, qui a débuté avec le paradigme éducatif, possède cette vision intégrale de l'intervention dans les communautés et familles rurales, et qu'il retrouve en quelque sorte à travers cette expérience ainsi que la dimension sociale et culturelle de la profession, que le second, formé dans le paradigme productiviste, découvre et adopte. Ce dernier fait partie d'une jeune génération peu représentée à cette période dans l'INTA, car l'organisation n'incorpore plus d'*extensionistas*.

*parce que l'on voit le producteur, l'institutrice, le médecin, etc. La communauté est constituée par tous ces, comment ça se dit... acteurs ! »*

(Technicien 1 de l'INTA à l'origine du projet de CDL. Reconquista, avril 2007)

Ces techniciens de l'INTA adoptent les discours, les principes et les concepts du développement territorial qui témoignent de leur apprentissage de ces principes d'action publique. Il s'agit-là d'une véritable transformation de leurs manières de penser et d'intervenir. L'exploitation et l'agriculture ne sont plus au centre de leur intervention. C'est désormais depuis le territoire (qui transparait derrière le terme de « communauté » utilisée dans l'extrait d'entretien précédent) qu'ils envisagent leur action. Leur fonction en est transformée, ils deviennent des accompagnateurs, n'apportent plus des solutions techniques, mais donnent l'impulsion et accompagnent une dynamique d'échange, de coopération et de négociation entre les populations locales et d'autres acteurs institutionnels.

Le projet est dans un premier temps soumis aux populations. Pour les atteindre, les techniciens de l'INTA font appel à une institutrice d'une école EFA. Ces écoles et leurs enseignants représentent encore des institutions centrales de la vie sociale des colonies et *parajes*. Si nous n'avons pas pu donner dans la deuxième partie de critères quantitatifs ou qualitatifs des résultats obtenus avec les EFA, cet exemple démontre leur importance dans la persistance d'un tissu social et relationnel local que Santos (1997) désignerait par « densité communicationnelle ». Leur présence est par ailleurs déterminante dans l'impulsion de l'action collective, pour convoquer et rassembler la population mais aussi conseiller les techniciens de l'INTA qui vivent à l'extérieur des communautés. La mobilisation de la population lors des premières rencontres, témoigne de leur besoin d'expression et d'échange autour de leurs problèmes qui se sont accentués avec la crise.

Les Conseils de Développement Local (CDL) se forment alors dans 13 communes rurales de la région de Reconquista. Ces Conseils, qui se réunissent mensuellement en assemblée, sont ouverts à l'ensemble de la population. Ils sont coordonnés par un référent, désigné par la population, qui ne peut pas être un élu local, selon la volonté des techniciens de l'INTA. Lors des assemblées mensuelles, la population exprime des préoccupations, et formule les problèmes spécifiques à la localité. Sur la base de ces échanges, des commissions spécifiques, constituées par des membres de la communauté se structurent autour d'un « promoteur » ou agent de développement (Photo 27). Celui-ci accompagne les commissions une fois par semaine dans la recherche de solutions aux problèmes formulés. Les promoteurs de chaque Conseil se réunissent régulièrement pour échanger et tenter de mener des actions communes à l'échelle de l'ensemble du territoire formé par ces Conseils. De même, les référents des CDL des communes du nord, du centre et du sud du territoire

se réunissent régulièrement pour mettre en place des actions collectives et échanger sur leur expérience. A bien des égards, la méthodologie de travail employée rappelle celle développée par le GERDAL en France dans les années 1980, et qui avait aussi bouleversé les pratiques des techniciens des chambres d'agriculture (Allamassay, 1992).

Les nécessités et les préoccupations exprimées et révélées dans les Conseils font état de problèmes très différents des problèmes productifs vers lesquels se porte généralement l'action de l'INTA ou de l'Association pour le Développement Régional. Comme nous le notions dans la partie précédente, les principaux besoins exprimés par les populations concernent les services publics, les infrastructures de transport et les moyens de communication :

*« Quand le Conseil de Colonia Duran s'est formé, je m'y suis rendu avec les deux techniciens de l'INTA, et en chemin, il y en a un qui dit : « vous allez voir qu'à un moment c'est sûr, quelqu'un va demander comment faire pour dépasser les 1800 kg de rendement de soja ». Et donc on arrive, on explique la philosophie du projet, la finalité, le développement endogène, renforcer le local, tout ça, et les premières choses qui apparaissent sont : améliorer la santé, les communications, les routes etc. »*

(Gerente de l'Association pour le Développement Régional. Reconquista, mars 2007)

La formulation de besoins et d'attentes liés aux spécificités territoriales témoigne de la portée limitée des programmes et des traditionnelles actions entreprises sous le vocable de « développement rural », puisque l'aspect productif et économique de l'activité agricole est rapidement dépassé pour toucher à des problèmes plus vastes.

Les problèmes et thématiques qui apparaissent au cours de la tenue des Conseils, sont très divers d'une communauté à l'autre. Ils concernent aussi bien des thèmes économiques et de production alternative : l'apiculture, l'artisanat, la production agroécologique ; que des thèmes sociaux : les jeunes, la sécurité, l'éducation sexuelle, la santé, l'alphabétisation des adultes, les femmes de producteurs ; que des thèmes relatifs aux infrastructures : les réseaux téléphoniques, les chemins ruraux, les routes, etc. Les promoteurs ou agents de développement chargés de travailler des thèmes aussi variés et hétéroclites sont en majorité des hommes et des ingénieurs agronomes. Toutefois, les deux techniciens de l'INTA, soucieux d'appliquer le principe de l'interdisciplinarité dans l'approche des problèmes ont recruté deux promoteurs femmes (sur les 13), respectivement assistante sociale et communicatrice sociale, ce qui, à ce moment, constitue un signal significatif de changement dans le champ du développement rural. En grande majorité, les promoteurs choisis pour assister les différents Conseils sont issus d'un réseau social et professionnel de techniciens qui adhèrent à cette nouvelle façon d'entrevoir l'intervention en milieu rural. Ils doivent être extérieurs à la commune et doivent être acceptés par sa population.

Beaucoup ont été formés au PSA et disposent d'une certaine connaissance du travail en groupe et des problématiques allant au-delà de l'aspect strictement productif. S'il est vrai que leurs compétences sont reconnues pour ce projet, c'est également la précarité dans laquelle se trouvent ces techniciens qui les incite à y participer.

En pleine période de crise institutionnelle de l'INTA et d'incertitude économique pesant sur le pays et la région, la mise en œuvre des CDL et leur continuité est permis par un niveau rare d'investissement et d'implication de la part des « promoteurs » et des techniciens de l'INTA à l'origine du projet. Au départ, l'INTA n'apportait en effet aucune contribution financière si ce n'est les salaires de ses deux techniciens qui ont par ailleurs pris en charge une partie de leurs frais de déplacement (le territoire s'étend sur 690 000 hectares et environ 160 km du nord au sud, voir Carte 16). L'Association pour le Développement Régional accepte d'accueillir les Conseils dans son cadre institutionnel (Figure 8). Le fonctionnement des CDL était dans un premier temps assuré par un financement de l'Association à hauteur de 1000 pesos, auxquels elle ajoute 250 pesos par commune durant les deux premières années de fonctionnement (les années 2002 et 2003). Chaque commune apporte 150 pesos. Autrement dit, les promoteurs recevaient un salaire de 400 pesos qui ne couvrait pas les frais de déplacement dans les communes les plus éloignées. Les promoteurs ont donc accepté de travailler pendant deux ans de manière quasiment bénévole. Ils expliquent cela par l'intérêt et l'enthousiasme suscité par le projet, mais aussi par l'absence d'autres opportunités salariales et par l'espoir de voir le projet se pérenniser.

En l'absence d'un budget suffisant pour concrétiser des projets qui émergent des travaux des commissions, les promoteurs et les populations ont du développer des trésors d'imagination et changer leurs traditionnelles façons de fonctionner. Les Conseils de Développement Local ont fait appel directement aux organisations publiques comme privées ou aux institutions compétentes pour traiter leurs problèmes, instaurant de cette façon de nouvelles relations entre les échelles administratives et les organisations, selon le principe de la « négociation » évoqué plus haut. Les populations et les promoteurs ont ainsi appris à identifier et à mobiliser les organisations compétentes sans passer par l'élu local ou les organisations sectorielles comme l'INTA ou le PSA. Une grande diversité d'organisations ont ainsi été mobilisés dans le cadre des CDL dont notamment : el Banco de Santa Fe, le PSA (une trentaine de groupes ont été formés à travers les CDL), INCUPO, le Ministère de la santé de la province, EPE (Entreprise Provincial d'Energie de Santa Fe), Naturaleza Viva (exploitation agropastorale biologique), FUNDAPAZ, le Ministère de la production, Ecole pour adulte, la Police locale et régionale, l'hôpital de Malabrigo, l'ONG Caritas, Prohuerta, l'Association Apicole, SENASA, l'Institut Supérieur Professionnel, *Unión Agrícola de Avellaneda*, l'Université Technologique Nationale de Reconquista, le

Centre d'informatique, la Coopérative de Malabrigo, l'INTI, les EFA, les sénateurs de la province, le programme cubain d'alphabétisation «yo si puedo». Nous n'avons pas représenté l'ensemble des organisations mobilisées sur la Figure 8 sur laquelle figurent les différentes composantes de l'Association et les types de relations qu'elle entretient avec diverses organisations et échelles de gouvernement.

Toutefois, la diversité des réseaux et des liens établis témoigne de la reconnaissance et de l'institutionnalisation de cette échelle locale d'action, qui a aussi été favorisée par les figures de l'Association et de l'INTA qui ont doté les actions qui s'y déploient d'une certaine légitimité. Les CDL ont notamment obtenu que le Ministère de la santé provincial travaille directement avec eux et non avec les municipalités. De même, le Ministère du développement social national s'est également appuyé ponctuellement sur certains CDL pour mettre en place un programme destiné aux enfants pauvres.

*« Si finalement on a eu des résultats, c'est parce qu'il y avait une Association qui était une porte d'entrée, ensuite pour avoir un INTA qui une fois qu'il a vu qu'il y avait des résultats nous a appuyé, et pour avoir des techniciens qui durant deux ans ont travaillé sans salaire. C'était soit le succès soit l'échec, et ça pouvait échouer, dans un monde où tout marche avec l'argent, on avait des techniciens qui faisaient 100 km pour gagner 400 pesos. Je te le dis parce qu'il y a des situations que certains ne voient pas ou qu'ils ne vont pas reconnaître parce qu'ils cherchent l'impact. Mais il y a d'autres types d'impact ! ».*

(Technicien 1 de l'INTA. Reconquista, mars 2007)

Comme le décrit le technicien de l'INTA dans l'extrait d'entretien précédent, l'expérience des CDL a favorisé des changements qui ne sont pas toujours quantifiables, ni éclairés par des évaluations qui mesurent l'efficacité ou le succès d'un programme ou d'un dispositif selon des indicateurs numériques ou quantitatifs. Aussi, sans nous livrer à une évaluation<sup>115</sup> à laquelle ont par ailleurs procédé l'INTA et l'université de Córdoba via le RIMISP<sup>116</sup> (voir Schejtman et Barsky [2008] ; Caceres [2005], dans lesquels apparaissent les résultats de cette évaluation), les CDL participent à la transformation des pratiques du développement rural. En effet, les CDL, comme d'autres expériences de développement local ou territorial, ont contribué à l'intégration de nouveaux modes d'intervention depuis l'INTA et donc à la transformation de ses cadres cognitifs, en pointant l'insuffisance des instruments proposés et la nécessité de les faire évoluer face au changement de contexte

---

<sup>115</sup> L'INTA a procédé à l'évaluation des CDL en 2007 et en 2008 en faisant appel aux chercheurs du RIMISP. Ces évaluations ont mis en exergue les plaintes de certains élus pointant leur perte de contrôle sur ces processus. Aussi, le projet est l'objet d'une reformulation entre l'Association, l'EEA de l'INTA Reconquista et la coordination nationale du PNADT de l'INTA depuis 2008. Ce projet, certes imparfait, est pourtant un pionnier du genre dans le pays. Il a inspiré de nombreux autres territoires de projet créés par la suite (les deux techniciens de l'INTA ont en effet voyagé dans tout le pays pour faire connaître leur expérience et en particulier à San Martín dans le Chaco).

<sup>116</sup> Nous rappelons qu'il s'agit d'un réseau de scientifiques qui porte et diffuse de l'idée de développement territorial rural à l'échelle de l'Amérique latine.

national et rural. Lorsque le projet est présenté au Centre Régional de l'INTA, celui-ci ne possède pas d'expérience préalable dans ce domaine particulier du développement local ou territorial, et l'Argentine ne compte pas vraiment d'antécédents dans le pays à partir desquels ceux qui l'ont impulsé peuvent le défendre :

*« Au début, c'est l'INTA qui a été le plus dur, ce qu'il y a c'est que l'INTA est technologique, et toi tu proposes un projet plus social et ça provoque une crise, c'est évident [...] Aujourd'hui l'INTA est très impliqué dans le processus de développement, mais quand nous nous avons commencé, ils nous voyaient comme des bêtes curieuses. D'un côté l'INTA change et de l'autre, il ne change pas ».*

(Technicien 1 de l'INTA. Reconquista, avril 2007)

*« Je ne sais pas jusqu'où [ce type d'action] est la vocation de l'INTA, ou celle de quelques autres. Mais ils nous ont permis de le faire, et ils sont même allés jusqu'à prendre des photos avec nous [rires], mais l'INTA mène une autre action comme institution nationale. On a connu des années très différentes, et ces mêmes aspects organisationnels et sociaux on a dû les laisser dans les années 1977 ».*

(Technicien 2 de l'INTA. Reconquista, avril 2007)

Ce sont les expériences comme les CDL qui ont incité l'INTA à proposer de nouveaux instruments d'intervention à ses techniciens engagés dans des démarches de développement territorial. Le PNADT (Projet National d'Appui au Développement des Territoires) voit en effet le jour en 2003, comme un instrument d'appui aux territoires de projets. Les différents changements qui touchent l'INTA au sortir de la crise et qui se traduisent dans son investissement dans le champ du développement rural et le renouvellement de ses instruments est dû à la participation de ses cadres dirigeants à une communauté épistémique du développement rural qui participent largement à un infléchissement des politiques publiques dans ce champ. Aussi, à la faveur d'un budget recouvré, l'INTA mène une politique de recrutement pour réengager son action d'*extensión* qu'elle entreprend sur les bases du développement territorial rural. Les changements internes à l'INTA sont toutefois relativisés par ses agents dans les extraits d'entretien précédent. En effet, si comme nous l'avons montré à travers son Plan Stratégique, l'INTA prétend prendre en compte les dimensions sociale et environnementale de l'agriculture dans son action, assurer la « compétitivité » de l'agriculture argentine reste encore une de ses principales missions. Ceci démontre que le pacte productiviste agro-exportateur reste encore en vigueur, même si l'INTA semble davantage s'intéresser aux formes d'insertion de cette activité dans le territoire. Mais si la sphère professionnelle reste toujours au cœur de la médiation entre l'activité agricole, l'Etat et le territoire, celle-ci est de plus en plus remise en question par les praticiens du développement rural et les populations rurales qui

se mettent à la questionner dans ces espaces de participation où se reconstruit l'action publique locale.

### 2.1.2. *Les mesas internes à la micro-región Norte*

Dans la *micro-región Norte*, des espaces de participation et de réunion désignés par le terme « *mesas* » (littéralement « table ») sont créés de façon informelle. Différents thèmes sont traités dans chacune de ces *mesas* et en particulier des problèmes relatifs aux espaces ruraux. Ces espaces, d'abord dépourvus d'outils ou de dispositifs spécifiques d'intervention, n'ont d'autre but que de favoriser l'expression et la participation et trouver des solutions aux problèmes communs. Une fois encore, des agents de développement rural sont à l'origine de ces espaces de participation. Au départ, ce sont une dizaine de *mesas* qui ont été créées. Les thématiques choisies reflètent les principaux problèmes rencontrés dans la région (« ressources naturelles », « jeunes », « petits producteurs », « terre », « réseau interinstitutionnel de la famille », « électrification rurale », « tourisme ») (Figure 9) et qui ne font pas l'objet d'une action publique spécifique, raison pour laquelle des individus se mobilisent dans ces espaces pour chercher des solutions. En ce qui concerne les problématiques typiquement rurales, les *mesas* sont souvent assistées par un technicien de l'INTA ou d'une autre organisation de développement rural, engagé dans ces espaces à titre personnel. Ils cherchent ainsi des outils que les programmes de développement rural n'apportent pas sur ces thématiques.

Ces espaces représentent des bricolages institutionnels grâce auxquels les participants trouvent des solutions et des réponses à leurs besoins. C'est encore une fois à travers le principe de la négociation avec d'autres acteurs et d'autres niveaux d'échelle que des réponses sont cherchées. Dans de nombreux cas, malgré la prise de parole permise au sein de ces espaces, l'action collective entreprise s'est soldée par un échec. De nombreuses *mesas* ont cessé de fonctionner suite à la multiplication des comportements de « sortie », décrits par Hirschman (1995), par des populations qui, déçues par les résultats, la lenteur des processus et l'incertitude quant à l'aboutissement et la réalisation des projets, quittent les espaces publics de participation qu'elles intègrent pourtant depuis peu. Cependant, « *lorsque personne ne détient la clef d'un problème, l'informel se révèle légitime* » (Lorrain, 1993, dans Duran et Thoenig, 1996). Et de fait, certaines actions collectives vont avoir des impacts importants sur la vie des populations rurales qui les ont entreprises. Voyons tout d'abord un cas de « blocage » de l'action collective avec la *mesa* d'électrification rurale, avant de voir un cas de réussite avec la *mesa* de la terre

La *mesa* d'électrification rurale réunissait des populations rurales des colonies de San Martín<sup>117</sup> qui sollicitaient un raccordement au réseau électrique. A chaque réunion elle rassemblait entre 80 et 100 personnes. Des délégués élus dans chaque colonie se rendaient aux réunions, témoignant du dynamisme de cette *mesa* et du processus d'apprentissage de la démocratie et de l'action publique qui se jouait à travers elle. Ces représentants ont procédé eux-mêmes au recensement des familles demandeuses, ils ont présenté un relevé et un diagnostic aux responsables provinciaux qui n'ont jamais donné suite au projet. La *mesa* a aujourd'hui cessé de fonctionner. En revanche le cas de la *mesa* de la terre est plus encourageant. Elle a été créée par des familles de producteurs sans terre dont la majorité vit sur la *banquina*\* ou qui n'ont pas suffisamment de terre et qui souhaitent rester vivre à la campagne et y développer une activité agricole. Dans le contexte de San Martín où il n'y a plus de terres fiscales disponibles, ces familles cherchent un moyen d'accéder à la terre et à un titre de propriété. Les familles engagées dans cette *mesa* ont créé l'Association Fortaleza Campesina qui représente leurs intérêts, et à partir de laquelle ils entreprennent une action qui associe accès à la terre et éducation. En effet, en même temps que l'Association Fortaleza réclame le droit d'accéder à la terre, elle sollicite auprès de la province l'ouverture d'une EFA. En 2007, le changement de gouverneur rend possible l'ouverture de l'école (ce même gouverneur ayant étudié dans une EFA). Celui-ci accepte en effet, contrairement à son prédécesseur, que cette école soit de gestion privée. La *mesa* de la terre est également constituée de la UNPEPROCH, l'INTA de San Martín, INCUPO, l'EFA Fortaleza Campesina, l'Association Encuentro qui réunit la plupart des agents de développement de San Martín, qui apportent un soutien politique ou juridique aux familles. La *mesa* a également obtenu le soutien et l'assistance juridique de plusieurs députés provinciaux qui ont présenté un projet de loi d'expropriation en faveur de l'Association Fortaleza Campesina. Les membres de l'Association ont également dialogué avec l'Institut de colonisation et présenté leur projet aux députés provinciaux.

Au terme de plusieurs années d'organisation et de mobilisation, la *mesa* de la terre, a obtenu la loi « d'expropriation » qui se traduit par l'achat par la province d'une propriété privée de 570 ha. Cette propriété est ensuite divisée en différents lots revenant aux familles engagées dans la *mesa* de la terre qui conservent une parcelle pour la EFA qui fonctionnait jusque-là dans les locaux d'une école primaire. Ils développent un projet éducatif et de formation sur ce lopin qui reste collectif. Par ailleurs, la EFA qui accueillait 50 élèves, tous enfants de *banquinos*\* en 2007, en accueille en 2009 plus de 200, provenant de toute la colonie et de celles alentours, et témoignant ainsi des besoins dans ce domaine.

---

<sup>117</sup> Un projet PROSAP ciblé sur l'électrification rurale avait permis d'alimenter en énergie électrique de nombreuses zones rurales du département. Les colonies de San Martín en sont restées exclus pour des raisons politiques : le parti politique de l'*intendente* était alors différent de celui du gouverneur.

Dans cet exemple, il est possible d'apprécier non seulement le succès obtenu par ce type de mobilisation collective autour d'un thème aussi sensible en Argentine que la propriété privée et la question foncière, mais également, le glissement d'une revendication ciblée sur l'accès à la terre et le droit à se maintenir à la campagne à une approche plus globale et intégrée du développement rural. C'est en effet un même projet collectif local qui associe la question foncière, l'activité de production et l'éducation qui permet de repenser le développement rural et ses objets. Il faut souligner que dans le cas spécifique des *banqueros\**, la référence à « la famille » comme cible de l'action collective ne renvoie pas seulement à l'éducation formelle des enfants, mais à un projet plus vaste qui cherche à préparer leur avenir et leur installation à la campagne. C'est pourquoi les parents et les enseignants insistent sur la défense des intérêts et des droits sociaux dans le projet éducatif de l'école.

De manière générale, les élus de la *micro-región Norte* portent peu d'intérêt aux *mesas*, n'y participent pas et ne s'y articulent que dans le cas où la municipalité est sollicitée pour répondre ponctuellement à un problème. Dans ce contexte, les *mesas* constituent des espaces alternatifs permettant de trouver des solutions à des problèmes qui ne sont pas, pour diverses raisons, portés à l'agenda des gouvernements locaux.

## **2.2. Le « double mouvement » des territoires**

A travers les deux expériences des Conseils de Développement Local et des *mesas* de la *micro-región Norte*, nous avons exposé comment le rural et ses problèmes se constituent en scène locale d'action publique autour de dispositifs de participation, de négociation et de coordination des acteurs plus ou moins formels. Avant de développer cet aspect en montrant que l'action publique locale favorise l'intégration du développement rural aux dynamiques diverses et parfois contradictoires des territoires, nous insistons sur le « double mouvement » qui détermine le changement et sur lequel reposent, selon nous, ces expériences et ces territoires. Le premier mouvement correspond à l'adoption des principes diffusés par les organisations internationales et que doivent appliquer les territoires pour bénéficier de leur soutien technique et financier. Le second mouvement correspond à l'intégration des acteurs du territoire et, notamment, les agents de développement, à des communautés épistémiques du développement rural qui interprètent et retraduisent les guides de bonnes pratiques. Le rôle joué par les techniciens, qui portent et « font tenir » les actions territorialisées, confirme l'intuition que nous avançons dans la partie 2 concernant le fait qu'ils sont des acteurs clefs du changement. Nous observons d'abord les

apprentissages « par le haut », qui sont des formes descendantes d'apprentissage à travers l'aide financière technique et méthodologique des organisations internationales, comme une opportunité pour transformer la gouvernance du développement local à l'échelle territoriale. Ensuite, nous considérons que les apprentissages « par le bas », compris comme une production locale de connaissances et des traductions spécifiques des guides méthodologiques, reposent en grande partie sur les initiatives des agents et techniciens du développement rural. Cette distinction est la même que celle à laquelle procède Laborit (1974) entre l'information « restituée » par un individu à la suite d'un apprentissage et l'information « fournie », qui est une nouvelle information qu'il produit grâce à son imagination créatrice, en organisant de façon originale des connaissances et des éléments de son environnement.

### *2.2.1. Des apprentissages « par le haut »*

L'action publique locale est favorisée dans un premier temps par ce que nous appelons des apprentissages « par le haut ». C'est-à-dire des formes d'apprentissage au cours desquels des connaissances nouvelles quant à la conduite des pratiques de développement sont diffusées de façon descendante jusqu'aux acteurs locaux.

Les orientations méthodologiques des organisations internationales, les bailleurs de fonds ou les ONG internationales conditionnent leur aide (financière, technique, méthodologique) à l'application de principes de développement territorial et incitent les élus locaux à ouvrir la gouvernance de leur territoire et, donc, le pilotage du développement territorial à d'autres acteurs. Les injonctions à coordonner les acteurs locaux autour de partenariats et de projets constituent des opportunités pour les acteurs du développement rural de participer davantage à la production de l'action publique locale. Dans le cas de l'Association pour le Développement Régional et, plus particulièrement, d'ADEPRO, les apprentissages sont favorisés par un suivi technique, méthodologique et financier important de la part d'organisations internationales, telle que des ONG comme la GVC, de la CEPAL ou encore de l'OIT dans la formulation du Plan Stratégique. Pour ces organisations, le développement territorial consiste à associer un projet à un territoire et à le doter d'une gouvernance pour mener à bien ce projet, ce qui en Europe, est désigné par « projet de territoire ». Le projet est devenu la figure majeure de l'action publique de développement, qui structure les relations entre les gouvernements, les financeurs à différentes échelles, les nouveaux territoires du développement et les acteurs des territoires.

Dans le cas spécifique d'ADEPRO la gouvernance se partage entre les élus de l'Association, une ONG internationale et l'Etat national à travers ses plans de soutien aux petites et moyennes entreprises. La participation de l'ONG a incité l'Agence à mettre en place de « projets territorialisés » autour de la mise en valeur de certaines ressources propres au territoire et qui permettent la collaboration et la coordination d'une diversité d'acteurs issus de différents secteurs et univers cognitifs. Ce sont donc quatre *mesas*\* qui voient le jour autour de quatre axes thématiques à partir desquels sont entreprises des actions collectives. La première est dédiée au tourisme, une autre, coordonnée par l'Association pour le Développement Régional est dédiée à la production mécanique, et une troisième est dédiée à la production agroécologique. Celle-ci est portée par une employée de la commission technique, qui est également promotrice des CDL et dont l'époux a officié comme technicien du PSA. Cette appartenance professionnelle et sociale n'est pas anodine, elle explique l'origine de cette *mesa* et des organisations qui l'intègrent. En effet, elle réunit ADEPRO, le PSA (qui défend les principes de production agroécologique), l'agence d'*extensión* de l'INTA (représentée par le technicien de Prohuerta), l'INTI (Institut National de Technologie Industrielle) dont la représentante a été formée au PSA, le Collège des ingénieurs et le Collège des vétérinaires en tant qu'organisations représentant les intérêts de deux professions (la présence de ces deux dernières organisations est significative au regard de la faible influence de l'agroécologie dans la formation de leurs professionnels, elles sont d'ailleurs représentées par des techniciens du PSA) et la commune de Romang, seule commune à appliquer l'ordonnance ministérielle provinciale sur l'usage des produits phytosanitaires. Cette *mesa* a retenu notre attention parce qu'elle révèle comment d'une part, les injonctions internationales permettent la coordination des acteurs locaux dans des dispositifs de coordination et d'autre part, comment des acteurs porteurs des mêmes idées et, pour la plupart techniciens du développement rural saisissent ces opportunités pour participer à l'action publique locale. Ce ne sont finalement pas des organisations qui s'assoient à cette *mesa*, ce sont des individus qui partagent les mêmes valeurs et une même idée du développement rural :

*« De toutes ces institutions, à l'exception du PSA qui est agroécologique par philosophie, la présence des autres dépend de la volonté des personnes. La mesa, si ce sont bien les institutions qui la font, ce sont les personnes qui agissent ».*

(Coordinatrice de la *mesa* agroécologique. Reconquista, septembre 2008)

Derrière ces individus, on retrouve le réseau social et familial des *extensioñistas* et agents de développement de Reconquista qui sont en partie les héritiers du MR, d'INCUPO, des EFA ou du PSA. Ils reflètent « cet esprit des lieux » lié à l'expérience sociale du développement rural dans la région. Les objectifs associés à la *mesa* concernent d'une part, le développement des pratiques agroécologiques en agriculture, la promotion de la consommation de ce type de production et d'autre part, l'application des normes

relatives à l'usage de produits phytosanitaires. Pour atteindre ces objectifs, les acteurs de la *mesa* déploient leur action autour de deux axes principaux : la formation des producteurs à ces techniques, mais aussi celle des techniciens du territoire afin qu'ils acquièrent des compétences collectives pour agir dans ce domaine. Ensuite, la *mesa* diffuse auprès des communes les informations légales relatives à la loi sur l'épandage des pesticides, de façon à les inciter à les mettre en application. Elle développe également tout un travail d'information à destination des populations sur les dangers de l'usage intensif des produits phytosanitaires. Afin d'encourager les producteurs qui n'appartiennent pas à la frange des bénéficiaires des crédits du PSA, un des objectifs est de créer à travers ADEPRO une ligne de crédit pour les producteurs moyens qui s'engageraient dans la production agroécologique. Mais pour cela, il reste à convaincre les représentants et défenseurs de l'agriculture entrepreneuriale qui pilotent la gouvernance de l'Association et d'ADEPRO.

Enfin, la dernière *mesa* concerne la mise en place d'une caisse de crédit coopératif propre à la région qu'alimenteraient les organisations et les entreprises locales et qui leur permettrait de disposer d'une ressource financière qu'elles gèreraient elles-mêmes. Ce projet est un des seuls qui mobilise les entreprises qui y voient l'opportunité de disposer de liquidités à des taux d'intérêts plus bas que ceux proposés par les circuits financiers traditionnels. La réglementation de ce type de coopérative de crédit est établie par la Banque Centrale et l'Institut de l'Economie Sociale. Le gouvernement de Cristina Kirchner tient un discours en faveur de l'économie sociale et solidaire et du développement des coopératives de production qu'il perçoit comme un moyen d'intégrer les activités de production à l'économie formelle. Ce type d'expérience a connu des antécédents en Argentine dans les années 1960 dans le sillon des coopératives de production, avant de disparaître avec le gouvernement autoritaire. Cette caisse de crédit coopératif permettrait l'ouverture de cinq succursales dans le territoire et d'autant de distributeurs de billets automatiques dont la majorité des communes sont dépourvues. La Banque Centrale argentine, en coopération avec la *Universidad de Italia* de Buenos Aires, organisent des formations pour préparer à la gestion de ce type de caisse. Ce projet se base en effet sur l'expérience des caisses coopératives italiennes. Deux représentants de la *mesa* et des coopératives du territoire assistent à ces formations.

L'appui méthodologique et les conditions imposées par les ONG permettent de faire émerger des projets autour de la coopération et de la collaboration de différents acteurs (qui ont trouvé jusque là peu d'occasion de coordonner leur action). Leur participation à la gouvernance du territoire à travers ces projets permet de contourner dans une certaine mesure le noyautage exercé par les élus locaux au sein de la Commission directive. Les acteurs du développement rural et notamment les techniciens, trouvent ainsi des interstices à partir desquels introduire dans le territoire une certaine vision du développement rural,

alors que les élus ont tendance à appuyer l'agriculture entrepreneuriale. Toutefois, malgré les opportunités permises par les nouveaux principes de l'action publique, les normes et méthodologies descendantes qui tendent à la standardisation des territoires du développement au nom du « renforcement institutionnel » peuvent aussi remettre en question les innovations réalisées par les acteurs des territoires.

En effet, les deux territoires de gestion du développement que nous avons présentés et qui ont émergé au tout début de la diffusion de l'idée de développement territorial en Argentine, sont quelques années après remis en question dans leurs contours et leurs objets. En 2007, les provinces de Santa Fe et du Chaco ont changé de couleur politique. Les nouveaux gouvernements proposent une autre stratégie d'action publique territoriale pour s'ajuster davantage aux exigences des organisations internationales qui financent le processus de « modernisation de l'Etat » et son « renforcement institutionnel ». Le transfert de compétences aux territoires infranationaux qui est prévu dans ces deux provinces passe par un redécoupage du territoire en « régions » qui ne correspondent pas, ni dans leur architecture institutionnelle ni dans leurs contours géographiques aux territoires issus de l'action collective que nous venons de présenter. Ils menacent par conséquent de mettre un terme aux actions collectives engagées dans ces territoires ainsi que les apprentissages réalisés à ces échelles, en risquant, une fois de plus, de favoriser les comportements de « sortie » des populations et des nouveaux acteurs de l'action publique.

Le gouvernement de Santa Fe élu en 2007 a créé un Ministère des régions et des municipalités qui prend en charge la « planification stratégique et la régionalisation de la province ». Les cinq grandes régions qu'il a dessinées intègrent ainsi un projet de réinvention et de modernisation de l'Etat qui passe par la formulation d'un désormais inévitable Plan Stratégique (qui correspond en France à un Schéma Directeur) qui planifie le développement de ces régions à court et moyen termes. La mise en place d'assemblées citoyennes sur tout le territoire a révélé la bonne participation des régions les plus périphériques, en particulier dans les trois départements du nord de la province. Pourtant, les projets sont déjà en grande partie identifiés depuis le gouvernements provincial qui prévoit la création de Conseils régionaux qui serait non seulement un lieu de déconcentration administrative mais aussi de formulation de politiques publiques qu'intégreraient des « organisations représentatives » de la région.

*« Les compétences de l'Etat pour donner des réponses dans différents domaines sont réduites en morceaux (despulverizar), il est dans l'impossibilité de gérer des choses qui le dépassent, et dans le même temps, il est incapable de donner des réponses localement. Nous, nous parlons d'installer une nouvelle échelle qui est la région. Je crois que Santa Fe a assumé le fait que l'échelle de gestion a changé dans le monde entier, cette échelle territoriale correspond à des réalités différentes. Et donc l'échelle provinciale... est hors échelle ! »*

(Directeur provincial de la planification económico-productive. Santa Fe, octobre 2008)

Ce projet de modernisation de l'Etat qui s'appuie sur la déconcentration et la décentralisation a reçu l'appui financier et technique de l'UE à hauteur de 3 millions d'euros en échange des désormais incontournables contreparties financières, d'une évaluation externe et l'application de principes de bonne gouvernance. Les financeurs exigent également, une réforme du système de coparticipation qui détermine la redistribution financière entre gouvernements provincial et municipaux. Le gouvernement de Santa Fe a en effet répondu à un concours international URBAL intitulé « Innovation institutionnelle pour les gouvernements intermédiaires : la régionalisation comme instrument pour la démocratie de proximité ». Le financement obtenu couvre l'organisation d'« assemblées citoyennes » sur tout le territoire provincial, la formation des Conseils régionaux, le personnel technique qui les représentent et l'équipement matériel de ces Conseils. Sans pouvoir analyser davantage ce projet en pleine construction au moment de notre recherche, il dénote toutefois ce processus d'homogénéisation à l'échelle internationale des formes d'institutionnalisation de l'action collective et du « renforcement institutionnel » par des appels à concours internationaux par lesquels sont diffusés les guides de bonnes pratiques dans ce domaine. Tout en permettant, dans certains cas, le renforcement des capacités locales de l'action collective et un transfert de compétences plus important aux échelons infra-provinciaux, ces processus plus standardisées laisseront peut-être moins d'espace à l'imagination et l'innovation de la part des populations et des acteurs du développement rural. Les dispositifs *ad hoc* ont en effet la particularité de canaliser la voix des acteurs à l'aide d'un cadre prédéfini dans lequel ils acquiescent à des propositions formulées en amont. Les acteurs locaux y perdent un peu de l'inventivité et de l'innovation que l'absence de normes les avaient amenés à déployer, profitant de l'ouverture de fenêtre d'opportunités pour mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de recueil de la parole et des idées.

Dans la province du Chaco, la nouvelle échelle proposée par le nouveau gouvernement est l'« Unité territoriale » à qui doivent être attribuées des compétences en termes social et de services publics. Ces Unités doivent permettre au gouvernement de répondre aux Objectifs du Millénaire pour le Développement qu'il s'est engagé à atteindre devant la Banque Mondiale qui finance l'aide au développement de la province. Avec des contours plus réduits que ceux des micro-régions, les Unités territoriales s'accompagnent de

dispositifs d'articulation territoires-province qui pourraient remettre en cause les espaces de participation construits par les acteurs de la *micro-región Norte*.

L'Etat provincial se « réinvente » ainsi, par l'intermédiaire de dispositifs d'action publique censés moderniser son fonctionnement, en proposant des instruments de démocratie locale. Cependant la standardisation des méthodes d'intervention territorialisée est parfois contestée par les acteurs à l'origine d'innovations sociales et territoriales, qui opposent les pratiques verticales des organisations internationales et des gouvernements aux relations horizontales qu'ils ont créées dans les territoires. Dans l'extrait d'entretien suivant, c'est la méthodologie verticaliste du projet qui est présentée comme un frein à l'innovation sociale et à la capacité d'imagination des participants à l'action territoriale.

Capacité que les populations commencent à peine à recouvrer par le biais de nouveaux espaces de participation et de concertation :

*« J'ai une différence, c'est avec la forme avec laquelle l'Association cadre son action, autour de projets, de projets bien formulés : poum, et de nombreuses fois les projets ne viennent même pas des gens. Il y a des projets qui peuvent dans certains cas fonctionner mais, un même projet peut, dans un autre cas, échouer. Et cela vient d'une mécanique assez économiciste : l'économie se met jusqu'à ce que la technique s'y mette... ça se met dans le temps, dans la capacité de travail des gens, c'est-à-dire que ça définit comment les choses doivent être : poum, poum ça rentre : c'est bien, ça rentre pas : ciao... ».*

(Technicien 2 de l'INTA. Reconquista, avril 2007)

Cette interprétation des projets standardisés se retrouve dans le forum des intellectuels argentins, qui comme Corragio (2000) opposent une proposition démocratique (donc citoyenne) de la décentralisation, qui serait celle qui a permis aux acteurs du développement rural de créer des espaces de participation et une autre proposition néolibérale qu'incarnerait les méthodologies d'action imposées aux acteurs et aux gouvernements. La réalité est certainement moins tranchée, mais il est vrai qu'il s'agit d'apprentissages différents qui ne produisent pas selon nous les mêmes effets en matière d'identification identitaire au territoire.

Aussi opposons-nous les apprentissages « par le haut », produits de la diffusion de normes d'action publique internationalisées, à des apprentissages « par le bas », même si nous avons vu que ces derniers sont aussi favorisés par une proposition internationalisée de développement territorial. L'apprentissage « par le bas », correspond finalement au « *learning by doing* » d'Hirschman (1971) ou à l'« *aprender haciendo* » si souvent mis en pratiques par les techniciens du développement rural.

### 2.2.2. Des apprentissages « par le bas »

Dans le champ du développement rural, les apprentissages réalisés localement sont surtout l'objet des techniciens qui sont des moteurs dans la transformation de l'action publique locale et des leaders des espaces de participation qui s'ouvrent et dans lesquels sont débattus des problèmes spécifiques des espaces ruraux.

#### a. Le rôle primordial des techniciens dans le changement de l'action publique

Le caractère agricole des deux territoires étudiés, tant pour leur profil socio-économique que pour les acteurs qui intègrent leur gouvernance et la destination des crédits accordés par les territoires, procure aux techniciens et agents de développement un statut particulier. En effet, les questions agricoles et rurales cristallisent la plupart des problèmes de développement dans les deux territoires. Les techniciens ne sont alors plus seulement des représentants du monde rural et agricole, ils sont aussi des figures et des acteurs du développement territorial. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de la *micro-región Norte* où la population rurale reste importante et où le caractère agricole et rural est encore plus marqué en l'absence d'activités industrielles importantes. Une diversité d'aspects étroitement imbriqués (le caractère agricole de l'économie régionale, l'exode rural, la concentration des exploitations, les carences en infrastructures, l'absence de services en milieu rural, l'existence de centaines de familles vivant sur la *banquina\**) concourent à placer le développement rural au cœur de la problématique territoriale à San Martín. De fait, la croissance des villes petites et moyennes révélée par les derniers recensements de population est essentiellement attribuée à l'exode rural qui se poursuit. Les municipalités sont dans l'incapacité de gérer ce flux de populations en l'absence d'opportunités salariales. L'arrivée de nouvelles populations implique pour les pouvoirs publics de prendre en charge des situations toujours plus aigües de précarité salariale, familiale, sociale et économique qui transforme la physionomie des villes et ponctionne toujours plus les budgets des municipalités. Les techniciens de l'INTA ont notamment proposé que le Conseil Local de San Martín soit délocalisé régulièrement du centre ville pour se tenir dans les colonies. Cette proposition poursuivait un double objectif : atténuer un peu l'isolement des campagnes de la vie sociale et politique du territoire en intégrant leurs populations à la vie démocratique et citoyenne dont ils sont exclus, et favoriser leur apprentissage de la participation tout en mettant à jour les problèmes des espaces ruraux. Le caractère rural et

agricole du territoire, conjugué à la sensibilité du chef de l'agence de l'INTA de San Martín à l'approche territoriale du développement, contribuent à faire de cette agence un carrefour social et institutionnel, un lieu de passage et de réunion ouvert à toutes les catégories sociales et professionnelles. Elle reçoit en particulier des groupes sociaux que l'on a moins l'habitude de croiser dans les locaux de l'INTA et davantage dans ceux d'INCUPUO et du PSA : les petits producteurs, les producteurs sans terre, etc.

Les techniciens jouent un rôle important dans la transformation du champ du développement rural, par l'adoption et la traduction qu'ils font des principes du développement territorial. Leurs capacités à agir sont dues à leurs insertions dans différents réseaux. Tout d'abord, les techniciens sont insérés dans les réseaux politiques locaux. Pour certains d'entre eux, ceci est le fait de l'héritage des périodes militantes de la promotion humaine et sociale. Pour d'autres, et notamment les plus jeunes, ceci est davantage le fait de leur prise de conscience de la dimension politique du développement rural, comme nous l'avons démontré dans la deuxième partie. Ensuite, les techniciens et agents de développement sont insérés dans des réseaux d'action publique. Que ce soit à travers l'INTA ou les programmes sociaux, l'évolution de l'action publique nationale comme locale s'explique à l'aune des pratiques et de la prise de parole de ces acteurs. Par ailleurs, ils sont insérés dans une communauté épistémique du développement rural. A travers les apprentissages qu'ils réalisent en intégrant des programmes de coopération internationale ou par les traductions des guides méthodologiques que les agents à l'origine des CDL et des *mesas* ont engagées, ces praticiens deviennent des référents nationaux dans le champ du développement territorial rural. Enfin, les techniciens et agents de développement sont insérés socialement dans les communautés rurales dans lesquelles ils interviennent. Nous avons notamment souligné cet aspect dans la deuxième partie. Cette insertion sociale leur permet de bénéficier de la confiance des populations rurales et d'être des moteurs et des leaders des espaces de participation, et donc de la transformation de l'action publique.

Les apprentissages que les techniciens réalisent et les projets qu'ils portent, les érigent les techniciens en principaux artisans du changement, non seulement dans le champ du développement rural, mais aussi dans les relations entre le territoire et les autres échelles de gouvernement. La faiblesse des ressources qui leur sont transférées, au regard des compétences que requièrent la mise en œuvre des processus de développement territorial et la formulation des projets allant dans ce sens, implique pour eux de trouver de nouvelles ressources, qui passent notamment par des conventions avec l'Etat national ou avec des programmes nationaux de l'INTA, qui leur apportent de nouvelles ressources financières et au-delà, confèrent une nouvelle légitimité à l'action collective dont dépendent les territoires du développement. De plus, malgré l'absence de compétences des territoires pour exercer une forme de régulation de l'activité agricole autre que par l'intermédiaire de

crédits, certaines actions témoignent d'une volonté de reprise en main politique des trajectoires économiques régionales. Mais les ressources financières que les techniciens sont capables de capter pour monter des projets représentent également des ressources politiques pour les élus, raison pour laquelle ils noyautent les décisions et les espaces délibératifs comme le Conseil Régional. C'est pour cette même ressource à la fois financière et politique, que certaines rivalités existent entre la *micro-región Norte* et le gouvernement provincial en ce qui concerne l'attribution de la responsabilité mais aussi la gouvernance de certains projets spécifiques. En effet, une concurrence politique puis technique a vu le jour entre la *micro-región Norte* et le Secrétariat du développement rural qui finance un projet présenté par les techniciens à travers la *micro-región* de réactivation des cultures fruiticoles et horticoles qui, avant le développement du coton, présentaient de bons rendements, ce dont témoigne le premier nom de la ville El Zapallar (*zapallo* signifiant citrouille en français, dont elle était une zone de production) avant d'être rebaptisée par San Martín. Non seulement le Ministère s'est attribué le projet proposé au sein du Conseil Local de San Martín par des techniciens de l'INTA, mais il a imposé un fonctionnement et des conditions qui freinent le processus de suivi technique et méthodologique imaginé par ces derniers à partir de leur propre expérience de travail. En plus de la réactivation de la production, ce projet envisageait la création d'une coopérative de commercialisation gérée en partie avec la UNPEPROCH, l'association *Feria franca*, et d'autres organisations de producteurs. Ce projet territorial de « réactivation de la fruiticulture » recherche donc l'intégration sociale mais aussi économique des petits producteurs, par la diversification de leur production (ils sont nombreux à s'accrocher obstinément au coton malgré des prix peu rémunérateurs) et la recherche de nouveaux débouchés commerciaux sur des marchés local, régional voire provincial. En contournant les circuits traditionnels dominés par des intermédiaires, la coopérative de commercialisation doit permettre d'intégrer les petits producteurs au marché formel. La *micro-región Norte* propose un autre projet spécifique qui appuie la production et la commercialisation d'une coopérative apicole et qui est financé par une ONG internationale qui conditionne son aide au caractère associatif du projet.

Comme le rappellent Faure et Leresche (2007), le processus de changement d'échelle fait apparaître des « gagnants » et des « perdants ». Les agents de développement figurent parmi les gagnants ou, pour le moins, ils s'affirment comme des moteurs et des leaders de l'action publique territorialisée. En revanche, les élus locaux semblent moins enclins à partager leur pouvoir de décision avec d'autres acteurs dans des espaces de gouvernance qu'ils observent avec méfiance.

## b. Contournement ou perte de pouvoir des élus locaux ?

Que ce soit dans le cas de la *micro-región Norte* ou de l'ADR, des dispositifs de contournement de certaines institutions politiques sont imaginés par la société civile et notamment par les techniciens, afin d'éviter de reproduire des routines politiques qu'ils estiment néfastes au changement de l'action publique (il s'agit en particulier de la corruption et du clientélisme). D'ailleurs, les espaces de participation et l'association d'acteurs divers à la gouvernance des territoires constituent finalement une forme de contrôle social des élus de la part de la société civile et du secteur privé qu'ils ont parfois du mal à accepter. Paradoxalement, bien qu'ils n'en soient pas toujours des moteurs, parce que les principes du développement territorial remettent en cause dans une certaine mesure leur façon de faire de la politique et leur conception de la démocratie, les élus locaux restent des acteurs clés du développement territorial. Ils restent en effet auréolés d'une légitimité politique et institutionnelle, qui permet l'institutionnalisation de l'action collective par d'autres échelles.

Dans le cas de l'Association pour le Développement Régional, les élus et le *gerente* ont souhaité que la couleur politique du président de la Commission directive change tous les deux ans, et que le parti du président soit minoritaire au sein de la commission, élément que nous avons déjà précisé antérieurement. Le dépassement des traditionnels clivages politiques et des freins institutionnels est un élément tout à fait remarquable de l'action publique renouvelée. D'ailleurs, les décisions sont toujours prises à l'unanimité, autour d'un consensus politique inédit qui participe à la transformation des routines politiques. Dans le cas de la *micro-región Norte*, les *intendentes* occupent chacun à leur tour la présidence du Conseil Régional. Non seulement des organes de contrôle ont été prévus, comme la *Comisión revisadora de cuenta*, mais la société civile peut être présente à toutes les étapes de la participation et de la décision, même si au niveau du Conseil Régional, sa voix n'est pas prise en compte au moment de voter certaines décisions. Cependant, ces précautions n'éliminent pas toutes les routines institutionnelles, et dans ce dernier cas, le manque de dynamisme et d'engagement des élus locaux freine l'ensemble du processus et conduit dans certains cas à des phénomènes de « sortie » de la population des espaces de participation. Notamment lorsque la définition du bien commun ne fait pas l'objet d'un consensus avec les élus qui se limitent parfois à considérer le développement à travers la mise en place d'infrastructures routières et n'utilisent pas l'outil de la *micro-región Norte* à des fins plus ambitieuses.

Cependant, les techniciens de l'INTA veillent à ce que les élus<sup>118</sup> n'interfèrent pas dans le processus d'apprentissage de la prise de parole des populations :

*« Dans certains cas il y a eu beaucoup d'ingérence de la part des présidents de commune. Le président de commune vient toujours aux assemblées ! Et chaque fois que j'ai pu, surtout au début, quand nous avions une réunion du Conseil, quand le principal avait été dit, je disais au président de commune : « che, nous, nous devons y aller maintenant » - « et où va-t-on ? » - « on y va que les gens doivent parler, nous ne sommes pas le Conseil, nous sommes externes, toi tu es le maire et moi un technicien de l'INTA ». Je suis un peu théâtral comme ça, parce que vraiment j'ai vu des choses géniales ! ».*

(Technicien 2 de l'INTA. Reconquista, avril 2007)

Dans cet extrait d'entretien, le technicien de l'INTA cherche à favoriser l'apprentissage de la participation et de la vie citoyenne. En écartant les élus locaux des espaces de participation, il souhaite que la population s'affranchisse de l'influence et de l'autorité des élus en leur laissant entrevoir la possibilité d'autres relations. Les techniciens savent en effet que la population, en particulier rurale, n'a pas la capacité, ni l'habitude de s'exprimer librement face aux élus, ni la coutume de s'y opposer. Ceci en raison du statut de l' élu local dans la hiérarchie sociale, mais aussi des relations de clientèle qui ne peuvent être renversées aussi facilement, même si les CDL y contribuent dans une certaine mesure. Les techniciens ont aussi instauré le principe que le promoteur doit venir d'une autre communauté afin d'éviter que les élus locaux placent des personnes de confiance pouvant piper le fonctionnement participatif et démocratique de ces espaces. Pour ces raisons, certains CDL ont cessé de fonctionner face à la désapprobation des élus locaux qui voyaient dans le promoteur et les représentants des commissions, une concurrence politique, et dans les CDL des tremplins électoraux.

Au moment d'instaurer les micro-régions par loi, le gouvernement provincial du Chaco a également tenté d'assurer la continuité du processus, en palliant à une routine institutionnelle qui veut que l'arrivée d'un nouveau gouvernement rompe avec l'ensemble des actions entreprises par le gouvernement précédent. Ce procédé répond à un principe de « renforcement institutionnel » qui donne une assurance et une sécurité aux différents acteurs sur le fonctionnement et la continuité des institutions publiques. L'absence de continuité politique est souvent présentée comme à l'origine des faibles capacités politiques et techniques des administrations et des fonctionnaires en constant renouvellement et dont les apprentissages ne sont jamais transmis d'un gouvernement à l'autre. Pour pallier ce même facteur de discontinuité, le chef d'agence de l'INTA de San

---

<sup>118</sup> La durée des mandats des *presidentes de comunas*\* réduite à deux ans contre quatre ans pour les *intendentes* des municipalités est souvent présentée comme un frein institutionnel à l'action publique. La courte durée des mandats favorise les comportements opportunistes et clientélistes des élus, plus préoccupés à assurer leur réélection qu'à affronter les problèmes de leur territoire.

Martín a établi une convention qui lie la SPPER, la CORPRENOCH et l'INTA pour assurer la collaboration de ce dernier, même si son successeur devait se désintéresser du processus.

Ainsi, davantage que d'autres types d'acteurs, les élus locaux négocient leur place et leur pouvoir dans ces nouveaux jeux institutionnels et y renégocient un peu de leur identité qu'ils sont parfois la sensation de voir remise en question. Pas seulement par les populations locales, mais aussi par les gouvernements des échelles supérieures qui peuvent également par ce biais et dans le cas de gouvernement de couleurs politiques opposées, exprimer leur rivalité et contourner l'échelle communale : « *Les Conseils ont une image de transparence que n'ont pas les communes, [le Ministère] est entré en communication avec les techniciens des communes et non pas les présidents.* » Cette citation d'un technicien de l'INTA au sujet des CDL témoigne du changement dans les relations entre l'Etat et la société civile et entre institutions de l'Etat. Les réseaux politiques sont ainsi transformés en intégrant des acteurs issus de la société civile. Mais ceci conduit à certaines tensions ou conflits au sein de ces espaces, notamment des CDL, qui remettent le plus en question l'autorité municipale. Dans ce cas, les élus locaux font en sorte de ne pas être seulement des perdants, même s'ils doivent à certains moments partager la gouvernance et le pilotage des espaces construits collectivement.

*« Je ne sais pas si c'est bien ou mal, mais la décadence d'un système politique traditionnel, c'est aussi une grande opportunité pour que les gens revalorisent un autre type de construction. Aujourd'hui, les partis traditionnels sont dans un processus de dégradation et de pulvérisation, et ils sont très peu capables de comprendre ce type de construction ouvert, participatif, dans lesquels les partis doivent faire une proposition différente ».*

(Directeur provincial de la planification económico-productive. Santa Fe, Octobre 2008)

Toujours est-il que, comme le précise l'extrait d'entretien précédent, les anciennes normes politiques et de fonctionnement de la démocratie (avec ses défauts) font aujourd'hui place à de nouveaux principes et de nouvelles demandes de la part de la société civile qui veut être intégrée au fonctionnement des institutions démocratiques. Tout ceci contribue au renouvellement de l'action publique locale, ce qui n'est pas encore totalement accepté par les élus locaux qui défendent des intérêts politiques et partisans.

En étudiant la gouvernance interne des territoires de développement à travers la constitution du développement rural en scène locale d'action publique, nous pouvons avancer que les espaces de participation et de débat qui s'ouvrent grâce aux initiatives des techniciens démontrent un besoin de la part des citoyens de s'affranchir des traditionnels modes d'interaction avec l'autorité publique, mais aussi, pour les agents de développement de trouver des marges d'action plus importantes que celles que permettent les programmes

nationaux de développement rural. Les nouveaux processus de production de l'action publique donnent des signes de transformation de l'Etat. Soit parce que des moyens de contournement des routines politiques sont pensés, soit parce que l'Etat se réinvente à travers la modernisation du management public. Pourtant, l'Etat n'est pas en retrait dans ce changement de l'action publique. Il revient finalement par ses marges. Sa présence est d'abord incarnée par les techniciens des organisations de développement : l'INTA ou le PSA et ce, même si les individus qui les représentent agissent autant en tant que citoyen qu'en représentant de l'Etat. Ensuite, les territoires de développement mettent en mouvement d'autres institutions publiques, situées à une échelle provinciale (les agences ministérielles) ou nationale, comme les universités qui suivent de près le fonctionnement et l'évolution de ces territoires, apportent un appui technique, et assurent le suivi de certains projets. C'est en particulier le cas de l'université Sarmiento de Buenos Aires qui, par l'intermédiaire de son département d'économie sociale dirigé par José Luis Corragio, travaille avec l'ADR à la mise en place d'un projet d'économie sociale régionale en étroite collaboration avec le programme Prohuerta.

Les techniciens et agents de développement ont su ouvrir des espaces dans lesquels sont débattus les processus à l'œuvre dans les espaces ruraux. Les controverses qui concernent la fragmentation entre développement agricole et développement rural s'installent de ce fait à ces échelles. Les principes de l'action publique de développement rural, ses valeurs et son contenu sont alors reconstruits dans ces espaces en fonction des réalités du territoire. On passe alors de politiques publiques sectorielles et descendantes, incarnées par des programmes, à une action publique territorialisée (Leloup et *al.*, 2007).

### **2.3. L'« intégration » au territoire du développement rural**

Les espaces de débat, de participation et de résolution des problèmes du développement rural, dont l'ouverture est permise par la médiation de territoires « cadres » du développement, érigent le développement rural en scène locale d'action publique. Le développement rural et ses problèmes sont donc « intégrés » au territoire, c'est-à-dire qu'ils sont mis en lien avec les autres secteurs et les autres dynamiques du territoire. Cette intégration procède de deux facteurs. Le premier est la construction du contenu de l'action publique de développement rural, qui n'est rien d'autre que la formulation du bien commun à cette échelle. Le deuxième est la participation des populations rurales à la formulation de l'action publique locale de développement rural. Leur intégration au

territoire et à la société n'est plus seulement médiatisée par une intervention publique par programmes sociaux, mais par leur prise de parole dans des espaces publics.

### *2.3.1. La redéfinition du bien commun à une échelle territoriale*

La formulation du bien commun aux échelles territoriales est concomitante de « *la formation d'acteurs collectifs construits autour de formes spécifiques de gouvernance* » (Muller, 1990, p. 112). Ces acteurs collectifs, ce sont en particulier les agents de développement, les citoyens réunis dans des espaces de participation et les organisations qui se construisent à l'aune de ces espaces de débat et de résolution des problèmes ruraux. Cet aspect est au fondement de la construction sociale du territoire. Dans le champ du développement rural, les acteurs agissent moins au nom d'une organisation ou en suivant les principes de programmes qui visent des cibles et des objets spécifiques désencastrés de leur réalité territoriale, qu'en prenant en compte l'environnement social et géographique dans lequel ils interviennent. Ils participent en tant qu'acteurs à la gouvernance du territoire et celle du développement territorial et, à ce titre, ils s'articulent avec d'autres acteurs et d'autres organisations, pour répondre aux spécificités locales et à la formulation des besoins exprimés par les populations rurales qu'ils représentent. Ces besoins, que nous situons au cœur de la formulation du bien commun, concernent des aspects que les traditionnels programmes de développement ne traitent pas. Il s'agit de l'accès aux services, l'amélioration des moyens de communication, la question foncière, l'éducation, la santé etc. Les acteurs collectifs sont des « acteurs territoriaux » qui délimitent leur action et mettent en pratique leurs idées en fonction des réalités du territoire, et contribuent à mettre en œuvre de nouveaux modes d'expression et de formulation de l'action publique qui donnent finalement du sens au territoire.

Aussi, d'une action atomisée et isolée de développement rural présentée comme dominante dans la partie 2, des projets collectifs se consolident dans les territoires et engagent une diversité d'organisations autour d'une action publique territorialisée du développement rural. Ceci n'empêche évidemment pas la poursuite des formes traditionnelles d'intervention au titre des différents programmes de développement, des ONG ou des Secrétariats provinciaux du développement rural, ni même de routines politiques, notamment de la part des élus locaux. Mais les espaces construits par les techniciens sont des espaces d'expérimentation et d'apprentissages de nouveaux modes d'intervention et d'articulation, et constituent de nouvelles ressources pour leur action. A San Martín, à l'initiative d'un technicien du PSA cherchant à interpréter le nouveau cadre

institutionnel « socio-territorial » du programme, s'est constituée la *mesa* des techniciens. Celle-ci réunit les techniciens des différents programmes et organisations de développement rural qui interviennent dans la région de San Martín, afin d'articuler et de rendre cohérents leurs modes d'intervention, d'échanger sur leur expérience respective, de mieux diffuser et faire circuler les informations et de participer collectivement à des projets de territoire. Parallèlement à la *mesa* des techniciens, la *mesa* des organisations de petits producteurs s'est constituée. Ce genre d'action collective participe à la construction sociale du territoire puisque ces modes d'articulation et d'échange ne concernent pas un seul domaine d'action publique mais l'organisation sociale de la société et donnent un sens au territoire comme le lieu d'un avenir commun, construit collectivement. Ainsi, territoire et action publique territorialisée se donnent mutuellement une consistance et un sens.

Les acteurs du territoire et du développement rural prennent alors position dans un débat et des controverses relatives au pacte territorial moderne qui se prolongent et sont reformulés dans les territoires et deviennent un enjeu de la gouvernance territoriale. La gouvernance est en effet en partie une question de compromis entre des valeurs et des intérêts en conflit (Revesz, 2003). C'est donc non seulement dans leur action territorialisée, mais aussi dans leurs prises de position et la formulation de leurs idées que les acteurs du territoire se forgent une nouvelle identité. Cette identité n'est plus simplement celle qu'ils héritent de leur organisation, ou de leur statut social mais celle qu'ils construisent dans l'action et dans le territoire en y attachant des enjeux politiques et sociaux à leur action. L'extrait d'entretien suivant, démontre bien le changement de vision d'un technicien de l'INTA formé pour assister une agriculture productiviste. Non seulement il adopte un discours plus proche de celui que l'on peut attendre d'INCUBO, mais il démarque bien son action et ses idées de celles que met en œuvre parallèlement l'Association pour le Développement Régional dont font partie les CDL qu'il représente :

*« Je suis en gros le seul à avoir cette vision un peu différente. Parce que le gerente, c'est quelqu'un de très compétent, mais il a toujours travaillé dans une optique productiviste. Nous pouvons utiliser le productivisme pour améliorer le bien-être des gens, mais pour éjecter les gens de la campagne, non. Nous n'avons pas un seul projet de « sojisation » dans la zone, parce que quand nous avons fait l'évaluation globale du territoire, nous avons considéré que le soja va expulser les gens de la campagne. »*

(Technicien 1 de l'INTA. Reconquista, mars 2007)

*« Le développement de la région, c'est un point d'interrogation pour moi. Je trouve qu'il y a un potentiel ici, il y a des alternatives, mais pas tant que ça ne s'oriente pas vers un même objectif et qu'ils travaillent indépendamment. Il y a une Association pour le Développement Régional mais ils devraient comprendre qu'il faut réunir le PSA, Prohuerta, les villages de La Forestal, Incupo, Colven et sa petite entreprise. Et donner une orientation à tout cela, mais pour le moment ils le font avec les grandes entreprises. »*

(Agent d'INCUPUO. Reconquista, mars 2007)

Les deux extraits d'entretiens précédents montrent que les controverses entre développement rural et développement agricole sont reformulées dans un cadre territorial. Ceci témoigne d'une part, de l'attachement d'enjeux spécifiques au développement rural qui en font donc un secteur particulier au niveau du territoire et, d'autre part, de son intégration aux autres problématiques territoriales, dans le sens où ses enjeux intègrent la sphère de l'action publique. C'est par ailleurs à travers les controverses reproduites à une échelle locale que se reformulent les récits sur le bien commun. En effet, *« les rapports de force liés à des changements d'échelle constituent en quelque sorte des fenêtres d'opportunité pour modifier les récits sur le bien commun »* (Faure et Leresche, 2007). Les rapports de force entre les acteurs et leurs intérêts qui sont en mis en évidence dans les dispositifs de gouvernance des territoires nous amènent à nous interroger sur la possibilité de la formulation d'un référentiel global-local. Toutefois, les compétences distribuées à ces échelles, le noyautage des organes de décisions par les élus locaux et finalement, les faibles capacités de régulations économique, sociale et politique des territoires institués pour le développement, réduisent les marges de manœuvre des acteurs du développement rural pour représenter un référentiel sectoriel à cette échelle.

C'est finalement par le biais de la prise de parole des acteurs du développement rural dans les nouveaux espaces de l'action publique territoriale et la reformulation du bien commun qu'elle permet, que le développement rural se structure en secteur d'action publique à cette échelle et participe à la construction du territoire. De fait, la redéfinition du bien commun (Velut, 2007) autour du développement rural laisse penser que le territoire n'est plus seulement un cadre pour l'action collective, il en devient également le principal objet en lui attachant des enjeux. Aussi, le développement rural ainsi « intégré » au territoire se structure également en « secteur » d'action publique locale.

### 2.3.2. La « sectorisation » du développement rural

Le changement d'échelle et l'approche territorialisée du développement conduisent selon Muller (1990) à une « déssectorisation » des problèmes. Or, en même temps que le développement rural est « intégré » comme problème du territoire, il se sectorise, dans la mesure où il s'attache des objets et des cibles particuliers en lien direct avec les réalités locales. Ces cibles et ces objets se structurent dans les dispositifs de coordination des acteurs et de participation prévus au sein des territoires. On pourrait alors parler d'une « sectorisation interne » puisque les problèmes qui apparaissent dépendent des territoires dans lesquels ils sont formulés.

L'action publique territorialisée permet en effet de médiatiser les cibles et les objets du développement rural non plus seulement à travers une sphère sociale travaillée notamment par les programmes de développement rural visant la pauvreté rurale mais par l'intégration de la sphère de l'action publique locale. L'obtention de terres pour les *banquineros* par exemple est un problème qui concerne à la fois la sphère privée de ces populations : leurs conditions de vie et celles de la reproduction de la sphère familiale ; mais aussi la sphère professionnelle : leur activité de production. Mais elle implique aussi pour eux une participation et une visibilité de leur action dans la sphère publique. Que ce soit par leur engagement politique en tant qu'organisation de représentation d'un groupe social marginalisé, que par leur action publique locale autour de l'éducation et de la formation.

Avec l'action publique territorialisée, la sphère du public se reconstitue par l'étendue et la diversité des problèmes traités qui ne touchent plus individuellement le producteur et sa famille et dépasse la sphère du privée incarnée par une action sociale. Autrement dit, elle modifie la frontière entre le public et le privé : « *la ligne qui sépare le public du privé doit être tracée sur la base de l'étendue et de la portée des conséquences d'actes qui sont si importantes qu'elles nécessitent un contrôle, soit par la prohibition, soit par la promotion* » (Dewey, 2010). Aussi le développement rural se sectorise-t-il autour de problèmes qui ne concernent plus seulement la sphère privée ou une sphère sociale, mais pour lesquels s'entrecroisent des sphères privées, publiques et professionnelles, touchant aussi bien aux façons de vivre que de produire dans les espaces ruraux. L'action publique territorialisée contribue à la recomposition des médiations territoriales des populations qui participent à l'action publique, donc au réagencement des sphères de leur activité. Celui-ci est encore émergent et « discret », pour reprendre un terme d'Albaladejo (2003a), mais il éclipse en partie la représentation strictement productive souvent attribuée aux espaces ruraux et les érige de plus en plus en lieux de vie.

L'identité des acteurs qui s'engagent dans l'action publique territorialisée et participent à l'arène politique locale se construit de par la résistance qu'ils opposent aux processus liés aux pactes agraires et agricoles. C'est pour cela qu'ils sont observés avec méfiance par leurs tenants, qui aussi détenteurs du pouvoir politique et économique. Les élus locaux les considèrent comme une concurrence politique et les représentants professionnels comme une contestation de leurs pratiques et une intrusion de la société dans des sphères relevant, selon eux, du privé ou du professionnel<sup>119</sup> :

*« La réunion de présentation du projet devant le Conseil Régional de l'INTA de Santa Fe, je m'en souviens, c'était en septembre 2001 et il y avait donc le Conseil assesseur. Et du côté de l'INTA ils ont rapidement compris notre projet, mais quelques représentants des producteurs surtout de la Sociedad Rural, Monsieur M, me dit: "elle est bien jolie votre proposition d'organisation que vous voulez impulser, mais il ne vous semble pas qu'elle est trop "politique?" " Tu vois, comme si c'était un gros mot: "trop politique! ", "ça sent le politique"... Venant d'une organisation qui n'est pas politique, n'est-ce pas<sup>120</sup>? Et moi j'étais très enthousiaste, et même au-delà, et je lui réponds: "s'il vous semble que ça sent le politique c'est parce que c'est politique" ».*

(Technicien 2 de l'INTA. Reconquista, avril 2007)

Dans l'extrait d'entretien précédent, le caractère politique est assumé par le technicien de l'INTA à l'origine des CDL et lui redonne ses lettres de noblesse en déconnectant le terme de la politique partisane. Toute la faiblesse de la représentation de la sphère publique dans les médiations agraires et agricoles est soulignée dans la réaction d'un de ses représentants. Derrière le terme « politique », c'est bien le réinvestissement de la vie publique et citoyenne par les populations qui est sous-entendue et donc, leur participation à la redéfinition locale du bien commun. Par ce biais, c'est le régime de citoyenneté<sup>121</sup> qui se transforme, grâce à l'accès des populations à des scènes de débat public et la participation des catégories sociales dominées au débat politique.

L'extrait d'entretien suivant démontre qu'à San Martín aussi les espaces de participation ont pour effet de déplacer la frontière qui séparait les sphères publiques, des sphères

---

<sup>119</sup> Par exemple, c'est par l'intermédiaire des CDL puis de l'Association pour le Développement Régional que vont être enfin appliquées les lois nationales et provinciales sur les distances minimales entre les zones de pulvérisation aérienne du glyphosate et les zones habitées. Les nombreux problèmes de contamination des eaux, de maladie, et d'épandage sur les cultures voisines ont été révélés par les populations dans les CDL. Depuis, les promoteurs ont travaillé avec des médecins pour informer les populations mais aussi les municipalités qui ne mettent pas en application ces lois.

<sup>120</sup> La *Sociedad Rural* représente les éleveurs et conserve l'image d'une organisation au service des intérêts de la classe sociale longtemps dominante, celle des *estancieros*, péjorativement nommée l'« *oligarquía vacuna* », et dans ce sens reste l'organisation qui représente encore le mieux le pacte traditionnel.

<sup>121</sup> Les régimes de citoyenneté (Jobert, 1999) agissent à la fois sur les modalités d'accès aux institutions, le partage des responsabilités et la fabrication des identités collectives (Jouve, 2007). Nous entendons ici le régime de citoyenneté comme un rapport d'inclusion ou d'exclusion de la scène politique, « il définit un ensemble de droits et trace les limites de l'intervention du politique dans la société » (Jobert, 1999, p. 179).

privées et professionnelles, même si cela est encore timide et que l'on se trouve peut-être encore davantage dans la prise de conscience que dans l'action :

*« Une chose qui je pensais allait être beaucoup plus simple, mais qui ne l'est pas, c'est que le développement, c'est beaucoup de discussions sur ce qu'on veut et ce que l'on ne veut pas. Qu'est ce que l'on veut de la mondialisation et ce dont on ne veut pas ? De la mondialisation technique, de l'étranger, de Resistencia ?... et ce n'est pas si facile. Je ne sais pas si c'est typiquement argentin, mais nous ne nous permettons pas de discuter un entrepreneur qui veut faire du biodiesel à San Martín, nous ne nous permettons pas de discuter cela, c'est dur de nous arrêter pour dire: "non, ça suffit, j'ai un droit comme communauté à dire ce qu'il se passe avec le soja". Qui nous a demandé si nous voulions du soja transgénique à San Martín ? C'est dur de décider de ce qu'il se fait ou ne se fait pas dans la zone. Je crois que des espaces comme ceux de la micro-región sont au moins des espaces qui te permettent de te rendre compte... ».*

(Agent de développement rural. San Martín, avril 2007):

Par conséquent, le développement rural s'intègre au territoire d'une part, parce que la résolution des nouveaux problèmes qui y sont associés dépend d'actions collectives participant à des scènes locales d'action publique et, d'autre part, parce que les nouveaux objets et cibles du développement rural contribuent à le « sectoriser » localement. Il y a donc une « territorialisation » de ces sphères, dans les pratiques de développement rural comme action publique locale. De fait, le secteur du développement rural se construit localement et son référentiel se formule à partir d'une opposition au pacte agricole ou au pacte agraire. Il se distingue toujours du développement agricole dans la mesure où les producteurs qui représentent les médiations agricoles ne participent pas ou peu aux espaces publics de débats, ou du moins pas à ce titre. Ce n'est d'ailleurs pas la sphère professionnelle de l'activité agricole qui est travaillée dans les scènes locales du développement rural. Ceci démontre que le développement agricole relève bien d'un autre secteur d'action publique, régulé à d'autres échelles. Le rapport de force ne se joue pas seulement à une échelle locale mais dépend aussi des autres échelles de régulation de l'activité agricole (ce que nous éclairerons dans les deux chapitres suivants). Grâce à la constitution du développement rural en scène locale d'action publique, certains domaines qui semblaient ne relever jusqu'alors que d'une dimension économique ou technique de la sphère professionnelle agricole ou d'une dimension environnementale, peu invoquée jusque-là, commencent à être discutés dans ces espaces (pollution des eaux et des sols, usage intensif de glyphosate et pulvérisation par avion, etc.).

Ces aspects, qui témoignent de la crise du pacte moderne et de la mise en place de médiations territoriales qui ne sont pas dominées par la sphère professionnelle, ne l'élimine pas pour autant dans une période qualifiée d' « ultramodernité » (Haesbaert, 2001), et dans laquelle on peut penser que certaines caractéristiques de la modernité sont exacerbées :

*« Les secteurs représentés dans les Conseils, ont été très variés, mais les secteurs liés à la production agropastorale, n'ont pas toujours participé. Parce que depuis 2003 jusqu'à aujourd'hui, un certain type d'agriculteurs a connu une croissance impressionnante, d'autres en ont été exclus. Ceux qui ont redécollé disent "je m'arrange seul", en plus ils possèdent la mentalité très forte du "que chacun sauve sa peau" et ça, c'est de la compétitivité, là il n'y a pas de solidarité, rien. C'est un peu la prééminence sauvage d'une analyse économiciste de l'activité, et dans de nombreux cas des agriculteurs ont fini par louer les terres des autres, les ont travaillé avec de grands équipements, déplaçant les gens et ça, tous les conseils locaux ont conscience que ça va à l'encontre du développement d'une certaine manière, parce que le développement ce n'est pas la quantité de soja, le développement c'est comment et combien de gens participent... Ils ont été tellement travaillés par cette philosophie économiciste de l'activité qui met l'économie et son succès au-dessus de toutes les autres valeurs, que peu de fois les agriculteurs se sont organisés comme secteurs dans les Conseils Locaux ».*

(Technicien 2 de l'INTA. Reconquista, mars 2007)

Cet extrait d'entretien illustre parfaitement la persistance d'une médiation agricole dominée par la sphère professionnelle, telle que l'a décrite Albaladejo, déconnectée de la vie publique locale parce que sa régulation dépend d'acteurs politiques et économiques situés à d'autres niveaux d'échelle et qui se distingue clairement de l'action de développement rural. Elle persiste d'autant mieux que le contexte de sojisation de la région qui est également décrit dans l'extrait d'entretien la rend dominante. De fait, le secteur agricole n'est pas absorbé par le secteur du développement rural. La médiation moderne de l'activité agricole semble en effet plus que jamais déconnectée des pratiques du développement rural dont les acteurs participent à la dénonciation des effets territoriaux du type de médiation entretenue entre ce modèle agricole et le territoire. Toutefois, ses conséquences sur la vie sociale locale, que nous interprétons comme une forme de déterritorialisation est questionnée dans les CDL comme au sein de la *micro-región Norte*.

Ainsi, les controverses incarnées par la distinction idéologique entre agriculture entrepreneuriale et développement rural se reconstruisent au niveau local dans les scènes que nous venons d'identifier. Le développement rural en tant que secteur d'action publique devient une forme de remise en question des pactes agraires et modernes successifs qui ont produit des espaces de pouvoir et des espaces productifs aujourd'hui à l'origine des principaux problèmes de développement. L'objectif des différents espaces de participation pour le développement local rural est de faire des espaces ruraux non seulement des lieux de production, mais aussi des lieux de vie, et pour cela, ils doivent participer à la production d'un référentiel global-local.

## Conclusion du chapitre 7

Nous avons montré comment de nouvelles mailles territoriales émergent à partir de la diffusion des principes du développement territorial. Nous avons présenté ces nouvelles échelles d'action publique comme des innovations territoriales devant instaurer une gouvernance pour le développement territorial. Loin d'être standardisés pour répondre aux principes de modernisation de l'Etat et du management public, ces territoires sont le produit d'une hybridation entre des tentatives d'adéquation aux nouvelles méthodologies d'action diffusées par différents réseaux académiques ou institutionnels et l'appropriation et la reformulation auxquelles procèdent les populations et des élus locaux en fonction des contingences locales. Censé transformer les relations entre échelles de gouvernement en passant de politiques descendantes et homogénéisées à une institutionnalisation de l'action collective qui structure les problèmes depuis les territoires, le changement d'échelle de l'action publique doit aussi mobiliser les acteurs et les populations du territoire afin qu'ils participent à la résolution des problèmes. Ces innovations territoriales sont donc également des innovations au niveau de l'action publique et politique.

L'Association pour le Développement Régional et la *micro-región Norte* dont l'action se centre sur l'octroi de crédits et la mise en route de projets de territoires, sont finalement dotées de peu de compétences et de peu de capacités de régulations politiques et économiques. Pourtant, les acteurs du développement rural et en particulier les techniciens ont su saisir l'opportunité d'un changement d'échelle et des principes participatifs qui encadrent la gouvernance de ces territoires pour ériger le développement rural en scène d'action publique et finalement en secteur de l'action publique territorialisée. Ils ont notamment pris en main l'ouverture d'espaces de participation et de débat plus ou moins informels depuis lesquels des solutions sont cherchées aux problèmes du territoire. L'informalité de certaines scènes où se reconstruit l'idée du rural et à travers lesquelles des acteurs collectifs s'imposent par les marges font écho aux mots de Neira Alva (1976) qui questionnait le rôle de l'Etat dans le développement: « [...] *Dans une certaine mesure, on pourrait dire que le développement régional n'est pas donné, il se conquière* » (cité dans Bruniard, 1978, p. 113).

Si le développement rural se réinvente dans ces scènes par rapport aux objets et aux cibles visés par les différents programmes de développement rural et par des manifestations de remise en question du pacte agricole productiviste, ce sont également de nouveaux acteurs (techniciens du développement rural, petits producteurs, populations rurales) qui reformulent à ces échelles des récits sur le bien commun, transforment l'action publique locale et construisent ainsi socialement le territoire. Ceci est permis par le biais de

deux types d'apprentissages. Un premier type que nous avons désigné comme un apprentissage par « le haut », qui consiste à adopter les principes diffusés par des organisations internationales qui assistent techniquement ou financièrement ces nouveaux territoires. Et un apprentissage « par le bas » qui amène les acteurs locaux à intégrer de nouvelles connaissances issues de guides méthodologiques pour le développement territorial rural puis à les traduire en dispositifs concrets d'action publique territorialisée en fonction de leur interprétation de la réalité.

Les différents espaces de participation dans lesquels le développement rural est mis en débat favorisent les apprentissages de la démocratie et de l'action citoyenne, notamment pour des populations rurales pauvres chez qui cette parole avait été confisquée ou étouffée. Habituees à une relation de type clientéliste avec les élus locaux et à une intervention de type assistencialiste de la part des programmes nationaux, ces populations rurales participent désormais à l'action publique de développement rural grâce aux techniciens qui sont les leaders de ces espaces. La prise de conscience de la part des populations de leur droit à l'expression et à la participation, de même que les cadres participatifs et de la gouvernance imposés par les organisations internationales sont corrélatifs de la transformation du régime de citoyenneté. Le développement rural se restructure donc autour de la coopération et de la mise en mouvement de différents types d'acteurs qui débattent, formulent des problèmes et tentent de les résoudre. A cette échelle territoriale, le développement rural ne vise plus seulement la pauvreté ou la perte de compétitivité des exploitations agricoles. Il consiste à régler collectivement des problèmes formulés localement et à les appréhender de façon transversale. Nous avons identifié ce processus comme une intégration et une sectorisation du développement rural au niveau du territoire, par la reconnaissance des problèmes spécifiques qui le touchent et qui doivent être observés à la lumière des autres phénomènes à l'œuvre dans les territoires. Le développement rural se structure en effet autour d'enjeux qui amènent les acteurs à remettre en question le pacte productiviste qui déconnecte l'activité de production et l'activité agricole, du territoire et de ses problèmes. Le contenu de l'action publique de développement rural se structure d'ailleurs en opposition aux conséquences du pacte agricole ou comme une réponse à ses effets. Si le référentiel sectoriel sert à structurer des idées et des conflits autours de la représentation d'un secteur, alors le développement rural devient l'objet d'un référentiel global-local qui structure l'action publique territorialisée. Ce sont donc des rapports de force qui se jouent entre les tenants du développement rural et ceux du développement agricole, même si les premiers restent encore dotés de faibles capacités d'action, d'autant plus que les régulations politiques et économiques du secteur agricole semblent se régler à d'autres échelles.

Finalement, ce n'est pas tant de nouvelles cohérences régionales qui sont en jeu avec les territoires « cadres » du développement comme dans la définition de la région de Santos (1997). C'est la façon dont certains problèmes se structurent et trouvent une visibilité politique qui constitue selon nous un processus de reterritorialisation. Grâce à la prise de parole et à l'engagement dans la sphère publique des populations rurales, l'action publique locale restructure le développement rural en problème du territoire et médiatise de nouvelles relations entre les populations rurales pauvres, le territoire et la société, parce que les enjeux qui les concernent posent aussi la condition d'un avenir commun qui se construit dans et par le territoire et dont les contours peuvent désormais être discutés.

Les nouvelles échelles territoriales, au départ outil et « cadre » du développement, sont « appropriées » (Lefebvre, 2000) par les acteurs qui y trouvent des moyens de transformer l'intervention et le champ du développement en fonction des réalités locales et des problèmes rencontrés. Si leurs capacités d'action et leurs compétences sont encore trop étroites pour envisager d'y réguler le niveau de densité technique et informationnelle, ils semblent participer à la reconstitution d'une densité communicationnelle (Santos, 1997) propre aux populations rurales. D'« objet » de discours, le territoire (ou la région) devient « objet de pratiques » (Raffestin, 1980), parce que l'action publique s'y restructure. La territorialisation n'est donc plus un phénomène discursif ni seulement relatif à un changement d'échelle ; elle concerne l'intégration et la définition des contours du secteur du développement rural dans les territoires.

**Photo 24-**Conseil Régional à Presidencia Roca



Source : © Gisclard, 2007

**Photo 25-**Conseil Local de Colonias Unidas



Source : CORPRENOCH, 2006

**Photo 26-**Le río Bermejo, un fleuve capricieux



Source : © Gisclard, 2007

**Photo 27-**Commission « femme » du CDL de Ing. Chanourdie et son promoteur



**Source :** © Gisclard, 2007

**Photo 28-**« Rancho », habitat précaire bâti sur la *banquina*\* dans la province du Chaco



**Source :** © Gisclard, 2008

**Photo 29-**Mesa de la terre de San Martín



**Source :** CORPRENOCH, 2006

## **Chapitre 8**

### **Des innovations organisationnelles : changement des répertoires de l'action collective et mouvements sociaux**

#### **Introduction du chapitre 8**

Après environ quinze ans de fonctionnement, les programmes de développement rural et les traditionnels répertoires d'action collective ont démontré leurs limites, incitant les techniciens et les ONG à imaginer de nouvelles stratégies d'intervention. Ils cherchent ainsi à dépasser la dimension bornée des instruments qu'ils ont à disposition afin de mieux répondre aux problèmes structurels des petits producteurs et donc, aux enjeux de la fragmentation socio-spatiale et de l'exode rural qui s'accélèrent. Techniciens et organisations de développement transforment alors les répertoires d'action collective et construisent des espaces socio-organisationnels (Benencia et Flood, 2005a) dans lesquels s'articulent des techniciens, des petits producteurs, des organisations de développement rural. Ils visent une même cible : la remise en cause d'un modèle agricole productiviste agro-exportateur de plus en plus incompatible avec la permanence d'une agriculture familiale et la reconnaissance de celle-ci comme une alternative et une réponse sociale et productive aux problèmes sociaux et environnementaux engendrés par ce modèle agricole. Les différents acteurs engagés dans ces espaces touchent alors à de nouveaux objets : la représentation politique des petits producteurs et la défense de leurs droits légaux et fondamentaux, comme l'accès au foncier ou la protection de l'environnement qui, nous allons le voir, sont des objets étroitement mêlés (Van Griethuysen, 2003). Les répertoires qu'ils développent tendent d'abord à provoquer une incidence politique en alertant les pouvoirs publics et l'opinion publique sur les dangers de l'avancée de la frontière agricole et ses conséquences sociales et environnementales. Ils cherchent ensuite à faire respecter les lois provinciales et nationales en faveur des petits producteurs et de l'environnement.

Enfin, ils visent à formuler de nouvelles politiques publiques qui leur garantissent la possibilité de rester vivre et de produire à la campagne.

L'échelle d'organisation de ces nouveaux espaces socio-organisationnels éclaire sur leur dimension politique. En effet, nous avons vu dans le chapitre précédent que les territoires intercommunaux pour le développement permettaient de transformer les cibles et les objets du développement rural à cette échelle, de les diversifier et de les complexifier. Mais le développement rural en tant que secteur d'action publique ne se reconstruit pas seulement dans des scènes locales et circonstanciées. Les formes de mobilisation et d'action collective décrites dans ce chapitre démontrent que le secteur du développement rural ne peut se contenter d'une action publique territorialisée au niveau des territoires de projet mais qu'il a besoin d'atteindre de nouvelles échelles de régulation politiques et économiques. Les nouveaux répertoires d'action collective sont déployés à une échelle provinciale, voire nationale, permettant aux acteurs du développement rural d'exercer une pression politique sur les gouvernements. L'enjeu est alors de montrer que le développement rural n'est plus un secteur à la marge, reposant sur des actions sociales et palliatives, mais que les petits producteurs, qui sont les principales cibles de l'action publique, relèvent de problématiques sociales et productives et doivent être reconnus comme tels. L'activité qu'ils développent dans les espaces ruraux est alors défendue comme une alternative aux effets destructeurs et déterritorialisant de l'agriculture productiviste et comme une autre opportunité de développement, nécessitant des politiques publiques en conséquence.

Nous présentons, dans un premier temps, l'émergence d'espaces d'articulation de différents acteurs orientés vers la défense des droits des petits producteurs, notamment dans le domaine foncier, et le renforcement de leur représentation politique. Dans un deuxième temps, nous décrivons les modes d'action entrepris en faveur de la protection de l'environnement et, en particulier, contre la déforestation. Nous étudions comment ce problème est relié à la défense des petits producteurs et s'insère dans le champ du développement rural. Enfin, dans un troisième temps, nous rapprochons les nouvelles logiques de l'action collective, ses nouveaux répertoires d'action mobilisés et les cibles et objets visés, des formes d'action des nouveaux mouvements sociaux en Amérique latine et nous replaçons ainsi les nouvelles revendications sociales et environnementales dans un cadre politique plus vaste.

## **1. Des espaces d'articulation pour défendre les droits des petits producteurs**

Le changement de répertoire d'action collective dans le champ du développement rural est corrélatif du changement de ses cibles. En visant davantage les freins structurels au développement rural, les efforts des techniciens et des organisations se portent sur la question foncière et l'organisation des producteurs pour défendre des intérêts sectoriels justifiant ainsi leur accès à la terre. La protection de l'environnement devient également un nouveau front de lutte indissociable de la question foncière.

### **1.1. Les *mesas* du nord de la province de Santa Fe : renouvellement de l'action collective de développement rural**

La problématique foncière n'est pas nouvelle dans le Chaco. Cette province compte de nombreuses exploitations minifundistes et installations précaires et informelles dont nous avons expliqué l'origine dans la partie 1. Le problème de la défense et de l'accès à la terre est à l'origine des principales organisations de paysans qui naissent dans les années 1980 et 1990 dans le nord-est argentin : la UNPEPROCH dans le Chaco, le MOCASE à Santiago del Estero et le MOCAFOR à Formosa. En effet, la problématique foncière est plus aigüe dans la région depuis que les terres y sont fortement convoitées pour l'élevage, les productions pampéennes puis le soja. L'occupation informelle des terres par de nombreuses familles de petits producteurs, même après plusieurs décennies d'occupation, et la position de faiblesse de populations pauvres, parfois analphabètes, sont autant d'opportunités, pour les investisseurs, les agriculteurs, les élus provinciaux et les fonctionnaires corrompus, d'accaparer des terres qui, pour la plupart, possèdent un statut particulier au regard de la constitution provinciale (dans le cas de la province de Chaco). En effet, une grande partie des terres convoitées pour être mises en culture concerne des terres fiscales, considérées comme un « bien social » par la constitution et destinées à accueillir des agriculteurs familiaux. Mais leur attribution et la normalisation des occupations se font très lentement en raison de blocages politiques : la terre publique est devenue un marché très lucratif pour les élus et les fonctionnaires de l'Institut de colonisation du Chaco. Une autre partie de ces terres convoitées est composée de terres boisées, jusqu'ici bon marché parce que seuls l'élevage ou l'activité forestière y étaient pratiqués. Elles sont désormais déboisées pour être cultivées ou pour répondre à l'augmentation de la charge pastorale. La déforestation correspond au processus de

rationalisation spatiale. Les réglementations parfois très strictes concernant la déforestation, notamment dans la province du Chaco, ne sont pourtant pas respectées. Les pratiques de corruption sont le corollaire direct des nouveaux intérêts productifs et spéculatifs liés au « boom » du soja et de l'élevage. La rapidité de la progression de la frontière agricole provoque expulsion, déforestation, prédation des terres par des agriculteurs entrepreneuriaux ou des entreprises agricoles avec l'assentiment des pouvoirs publics qui, au mieux, croient voir dans ces processus le « développement » en marche dans leur région, ou bien, profitent des intérêts économiques suscités par les terres provinciales pour s'enrichir.

Les conflits sociaux et environnementaux autour de l'utilisation et de la distribution des ressources naturelles qui suscitent, en une période d'augmentation des prix des *commodities* agricoles, de nombreux intérêts financiers, sont désormais au cœur de la problématique du développement rural de la région *chaqueña*. Ils sont clairement liés aux conditions géographiques et institutionnelles de la région. Les organisations de petits producteurs et les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui les accompagnent sont amenées à transformer leurs traditionnels répertoires d'action pour affronter ces nouveaux enjeux. Par exemple, INCUPO entame une nouvelle période de son action démontrant l'évolution de ses référentiels internes : dans les années 1960, il axe son travail éducatif sur l'individu, dans les années 1970 et 1980, il se centre sur la famille et la communauté rurale et, dans les années 1990, il se focalise sur l'accès au marché et l'amélioration de la production. Depuis les années 2000, l'ONG s'articule davantage avec d'autres types d'organisation pour défendre les intérêts des petits producteurs et améliorer leur représentation politique.

*« Les hommes politiques ont une relation d'assistanat avec ce secteur qu'ils considèrent comme un secteur de pauvres, de promotion sociale, et ils ne prennent pas en compte leur développement économique, qui concerne, selon eux, les secteurs entrepreneuriaux. La conception de la production : c'est la monoculture et l'élevage, le reste ne se voit pas, ne se prend pas en compte dans les politiques. Il n'y a pas de politique parce que ce secteur n'est pas considéré comme lié à la production, mais comme un secteur de subsistance. Si on change cette vision, peut-être qu'on peut changer quelque chose à partir de normes et de politiques de marché adaptées ».*

(Agent d'INCUPO. Reconquista, mars 2007)

Ce sont donc la représentation politique des petits producteurs et leur reconnaissance comme secteur d'action publique au titre de leur activité de production agricole qui sont principalement visées par les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Dans ce but, elles développent des actions communes. Elles légitiment l'intégration sociale des petits producteurs en faisant référence au rôle qu'ils peuvent jouer dans des thèmes brandis par les agences de coopération internationales comme le développement durable ou

la sécurité alimentaire. Ces actions collectives sont orientées dans deux directions. D'abord, un travail de diffusion d'informations sur les dérives politiques, sociales et environnementales liées à l'agriculture productiviste et à l'avancée de la frontière agricole dans le Chaco et des conditions de vie des populations rurales pauvres en croissante marginalisation. Ce répertoire d'action vise à toucher l'opinion publique à travers une présence médiatique accrue dans les journaux locaux et nationaux afin de provoquer un coût politique assez fort pour que les élus transforment leurs routines politiques et portent à l'agenda politique de nouvelles problématiques et régulent l'avancée de la frontière agricole sur les forêts et les terres occupées par des petits producteurs et par des indigènes. En effet, comme le rappelle Roze (2007) : « *les faits dont on ne parle pas, n'existent pas* ». Dans la même optique, les répertoires d'action collective cherchent à faire respecter les cadres légaux favorables aux populations rurales et aux petits producteurs, notamment en ce qui concerne leur accès au foncier. Pour cela, ils visent à exercer un contrôle social renforcé sur ces questions et à inciter à la création de nouveaux cadres légaux et juridiques qui protègent les forêts primaires et les petits producteurs face à la pression foncière de l'agriculture entrepreneuriale. L'action d'information et de communication est favorisée par une sensibilisation récente, quoiqu'encore timide, de l'opinion publique argentine aux préoccupations environnementales.

A la fin des années 1990, trois *mesas*\* de coordination se mettent en place au nord de la province de Santa Fe. La première est la « *mesa agro-forestière* », la deuxième, la « *mesa de la terre* » et la dernière, la « *mesa des ONG* ». Elles ont pour objectif de dépasser les traditionnels répertoires d'action et l'atomisation de l'action des organisations gouvernementales et non gouvernementales centrées sur l'aspect technique, productif ou organisationnel des petits producteurs. Ces *mesas* sont des espaces informels qui permettent aux organisations y participant de mettre en commun les ressources dont chacune dispose, d'échanger des informations, des expériences et des connaissances et d'en créer collectivement de nouvelles pour renforcer leurs capacités d'action. L'action collective entreprise à partir de ces innovations organisationnelles vise les problématiques structurelles de la pauvreté rurale ; ce n'est plus seulement une question d'accès aux services de base, au marché, ou au capital, mais aussi un problème d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

Ces *mesas* réunissent chacune entre 10 et 20 organisations. Bien que les problèmes qu'elles traitent concernent de façon générale l'ensemble du Chaco argentin et que l'aire d'intervention de la plupart des ONG se déploie sur plusieurs provinces, le choix de leur échelle d'organisation est dû au fait qu'en s'attaquant aux problématiques foncières et à la défense des ressources naturelles, elles doivent s'adresser aux acteurs compétents : les pouvoirs politiques provinciaux. Leur stratégie vise à interpeller les pouvoirs publics et à

les amener à prendre des dispositions d'ordre politique qui prennent en compte les spécificités de la région *chaqueña* à laquelle appartiennent les départements du nord de la province de Santa Fe. Les changements socio-spatiaux liés à l'avancée de la frontière agricole plus brutaux que dans la Pampa humide nécessiteraient en effet des régulations plus volontaristes. En outre, l'expérience sociale commune des organisations gouvernementales et non gouvernementales de la région facilite l'action collective. Ainsi, la *mesa* de la terre réunit des ONG, des organisations de petits producteurs et des organisations indigènes du dôme oriental agricole et de la *cuña boscosa* (nous allons l'aborder maintenant) ; la *mesa* des ONG regroupe, comme son nom l'indique, l'ensemble des ONG du nord de la province de Santa Fe chargées des questions relatives au développement rural ou indigène (nous ne l'aborderons pas ici directement) ; et la *mesa* agro-forestière rassemble à la fois des organisations non gouvernementales (INCUPRO, FUNDAPAZ<sup>122</sup>), gouvernementales (INTA et PSA), des organisations de petits producteurs et des universitaires (il en sera question plus loin).

La *mesa* de la terre regroupe depuis 2000 des ONG comme INCUPRO, *Asociación Amigo del Aborigen*, ou FUNDAPAZ, mais aussi d'autres ONG comme le *Servicio Jurídico Solidario*, également créé dans les années 1960 par l'évêque de Reconquista, qui réunit des avocats qui assistent bénévolement des populations pauvres n'ayant pas les moyens d'entreprendre un procès ou de se défendre. De fait, le problème foncier est d'abord entrepris sous l'angle juridique : soit parce que les petits producteurs souhaitent accéder à la terre et que les conditions du marché ne le leur permettent pas ; l'alternative reste la redistribution de terres par le gouvernement, ce qui implique l'édiction d'une loi d'expropriation en leur faveur, soit parce que les petits producteurs doivent se défendre face à une menace d'expulsion ou du fait de transactions frauduleuses portant sur des terres fiscales ; ce qui nécessite une régularisation de la gestion des terres publiques provinciales.

*« Dans toute la province de Santa Fe, la question de la terre est un problème. En 2004, on a fait un diagnostic qui montre que 70 à 80 % des petits producteurs, des ouvriers ruraux, des indigènes sont dans une situation d'irrégularité de la tenure de la terre. Soit parce qu'ils n'ont pas résolu les questions de succession, soit parce qu'ils sont sur les terres privées du patron, soit ils sont sur la banquina\*, soit parce que ce sont des familles qui veulent rester à la campagne mais qui n'ont pas de terre. En Argentine, il n'y a pas de législation prévue pour octroyer de la terre aux paysans qui veulent s'installer. Par exemple, pour une famille qui veut une maison, il y a des programmes de construction de maison prévus pour eux. Mais si une famille dans le campo veut y rester, rien*

---

<sup>122</sup> FUNDAPAZ est depuis une dizaine d'années un des fers de lance de la protection de la forêt *chaqueña*. L'ONG avait pourtant elle aussi encouragé les familles d'anciens bûcherons de La Forestal à déboiser pour se consacrer à une activité agricole ou d'élevage quelques décennies auparavant. Ce revirement démontre le changement des conceptions relatives au développement. Celles-ci tendent à s'éloigner d'un modèle de rationalité instrumentale dominé par l'agriculture. FUNDAPAZ propose des pratiques agricoles alternatives qui prennent en compte les conditions écologiques de la région donc moins assujetties à un modèle de croissance agricole de type pampéen.

*n'est prévu pour ça, si ce n'est en l'achetant. Cependant, il y a des plans d'assistance de l'Etat si tu viens en ville et que tu es au-dessous du seuil de pauvreté, il y a une loi de l'Etat, qui n'est pas suffisante, mais qui te permet de toucher de l'argent : si la mère a plus de 7 enfants, ou si le père est au chômage. C'est prévu qu'ils t'aident, qu'ils te donnent une caisse de nourriture, il y a un tas de programmes comme ça, déficients, mais il y en a. A la campagne non. Il n'y a pas de politique agraire pour que les gens restent à la campagne [...]. Sur la question de l'usage des sols, là aussi, c'est le marché qui régit tout. Si le marché dit qu'il y a du soja qui s'achète au niveau international, tout le campo\* commence à faire du soja, si le marché international ou national de viande est intéressant : on fait de l'élevage. Celui qui a le plus fort pouvoir d'achat pour acquérir des terres, des bêtes, des infrastructures : ateliers d'abattage réfrigérés, silo à grain, de transport, c'est lui qui dirige le marché. L'autre secteur, celui des paysans, des ouvriers ruraux, des indigènes, ne participe pas à cette politique, parce que justement l'Etat fait en sorte que l'économie fonctionne de cette façon. Pour l'élevage et la monoproduction en agriculture, c'est toujours du marché dont dépendent les volumes, la façon dont on accède aux ressources, au foncier. C'est le capital qui dit : la terre vaut tant, on détruit les ressources naturelles, on utilise telle technologie... c'est pour ça qu'il y a tant de désastres en Argentine, au niveau social ou des ressources naturelles. Sans politique d'Etat en faveur d'un développement équitable qui considère tous les secteurs, il ne reste que l'entrepreneur, le capitaliste... Il y a une lutte paysanne et indigène à ce niveau, mais très peu, parce qu'il n'y a pas de mécanismes de participation. Pourtant, c'est ce type de lutte qui gagne de l'espace, et les cadres législatifs, qui obtient l'application des lois qui se transforment en politiques ou en programmes de l'Etat, tout est le produit de la lutte, il n'y a pas d'Etat qui de lui-même prenne en compte dans sa politique la participation, la production, l'économie, la culture de tous les secteurs ».*

(Représentant d'INCUIPO. Reconquista, avril 2007)

Cet extrait d'entretien souligne l'absence de cadre institutionnel favorisant le maintien de populations rurales à la campagne. Il met en relation étroite la régulation par le marché avec les problèmes sociaux et environnementaux qui touchent le Chaco et que nous considérons comme des phénomènes de déterritorialisation. La mise en place d'un cadre juridique et institutionnel est donc recherchée à travers l'incidence politique provoquée par des luttes entreprises par les mouvements et organisations paysannes et par les organisations qui les accompagnent et les pressions exercées sur le pouvoir exécutif et législatif provincial.

Le travail de la *mesa* de la terre a permis jusqu'en 2007 l'édiction de quatre lois provinciales relatives à la question foncière : i) une loi de colonisation des terres dans la *cuña boscosa* (la loi provinciale 1209) qui régularise la propriété de la terre de plusieurs familles de la *cuña boscosa* sur d'anciennes terres de La Forestal appartenant à la province ; ii) une loi d'attribution d'une île du Paraná à des communautés paysannes ; iii) une loi qui, au titre de « réparation historique » envers des communautés indigènes, leur octroie des lots de terre ; iv) une loi octroyant des titres de propriétés sur leurs maisons aux habitants du village de Los Amores, vendu avec les anciennes terres de La Forestal et menacées d'expulsion.

« C'est très zélé en Argentine pour la lutte qu'il y a eu dans les années 1970, que l'on recommence à peine à entreprendre une lutte de plus : parler plus de droit. Il y a différentes lectures de tout ce que furent les années 1970. Il y a beaucoup de gens qui disent que, oui, les pauvres se mobilisent, mais qu'ils aient des limites, qu'ils ne remettent pas en cause **notre propriété privée**. Ce n'est pas comme ça en réalité : si tu n'utilises pas la terre, l'Etat doit mettre en œuvre des moyens, des critères pour qu'il y ait plus de justice. En Argentine, c'est très difficile de faire admettre ça, au nom de la propriété privée, de l'idée de progrès qui s'est bâtie dessus et l'Etat qui a défendu ce progrès et cette propriété privée. L'autre chose sur laquelle on a avancé à Santa Fe c'est qu'on puisse utiliser des mots qui étaient auparavant interdits, comme « expropriation ». Le gouvernement actuel a procédé à deux expropriations<sup>123</sup> : Los Amores et la Gallareta (cuña boscosa). Là, l'Etat rentre dans un cadre légal et exproprie. S'il y a la volonté politique, on peut exproprier. Evidemment, il faut très bien argumenter pour que les groupes réactionnaires ne trouvent pas d'arguments contre. Une des formes de redistribution de la richesse, c'est ça. Pour des choses qui paraissaient impossibles, il y a des choses bien concrètes qui te montrent que c'est possible. Ce sont des choses qu'il faut conquérir. On gagne de l'espace petit à petit. La conscience des gens, sentir qu'ils peuvent et que surtout ils ont le droit, c'est la première chose qu'on doit récupérer en Argentine dans les secteurs pauvres. C'est très présent l'idée que celui qui a le pouvoir économique, ou celui d'octroyer des permissions, ou des ressources, c'est l'Etat ou c'est l'entrepreneur, et que donc je n'ai pas de droits. Quand on perd le plus élémentaire, on perd la dignité ».

(Agent d'INCUPO. Reconquista, avril 2007)

Face à l'aiguïssement des enjeux concernant le foncier, la question de la propriété privée est enfin posée, après des décennies de règne du latifundium et de son propriétaire. Dans l'extrait d'entretien précédent, on perçoit que la question foncière renvoie à d'autres types d'enjeux et notamment à des relations de pouvoir établies de longue date entre les groupes sociaux. C'est notamment le thème de la citoyenneté et de l'intégration sociale qui est mis en évidence à travers la référence aux droits qui sont défendus ici. Et, comme nous avons commencé à l'esquisser précédemment, l'intégration sociale des petits producteurs ne peut plus être déconnectée désormais de leur intégration sectorielle. La terre ne décrit plus seulement le statut social de celui qui la possède et qui commande, elle est un droit qu'il reste à faire valoir devant l'Etat et la société. C'est finalement autant le pacte agraire, dans lequel la relation avec le territoire est établie en fonction de la propriété privée, que le pacte moderne, dans lequel la terre devient un simple outil ou support de production, qui sont remis en cause. La propriété privée n'est en effet pas contestée en tant que telle. Ce sont davantage les pratiques spéculatives et de corruption qui l'entourent qui sont

---

<sup>123</sup> Les exemples cités ici concernent la vente dans les années quatre-vingt, d'anciennes terres de La Forestal, sur lesquelles résident encore les populations des villes et des villages. La réclamation de ces populations menacées d'expulsion du droit de propriété de leurs maisons a donné lieu à de longs procès qui ont permis dans les années 2000, l'octroi de titres de propriété de la part du gouverneur de la province de Santa Fe, donnant ainsi lieu à un processus d'expropriation inédit. L'événement a fait l'objet d'un article dans le quotidien national Clarín : [http://www.clarin.com/diario/2006/12/21/conexiones/amores\\_home.html](http://www.clarin.com/diario/2006/12/21/conexiones/amores_home.html)

dénoncées et l'impossibilité d'entreprendre le développement des espaces ruraux sans la mise en place de cadres institutionnels et juridiques qui permettent entre autres l'accès au foncier des populations sans terre et le maintien de leur activité de production.

Ce sont deux types de luttes qu'entreprennent les différentes organisations qui s'articulent dans de nouveaux espaces. Tout d'abord, il s'agit d'une lutte pour faire respecter les **droits légaux** des petits producteurs sur les terres fiscales ou les droits patrimoniaux des populations indigènes inscrits dans les lois et les Constitutions provinciales, en particulier celle du Chaco. Il s'agit ensuite de faire reconnaître des **droits « fondamentaux »**, qui sont des droits « naturels » ou « humains » évoqués dans l'entretien précédent, rattachés à des considérations éthiques nouvelles parce qu'elles remettent en cause les hiérarchies sociales traditionnelles. Ces droits fondamentaux sont au fondement des politiques publiques que les organisations et acteurs du développement rural appellent de leurs vœux.

## **1.2. Dans la province du Chaco, des *foros*\* de défense de la terre et de représentation politique**

Dans la province du Chaco, l'action collective en faveur du développement rural et des petits producteurs se redessine à une échelle provinciale, à travers deux espaces de débat et d'action, qui ont des origines institutionnelles différentes : le *foro*\* multisectoriel pour la terre et la *mesa* provinciale des petits producteurs.

### *1.2.1. Le foro multisectoriel pour la terre : exercer un contrôle social*

Le *foro*\* *multisectorial por la tierra* (le *foro* multisectoriel pour la terre) regroupe une trentaine d'organisations d'horizons divers : sociales, professionnelles, gouvernementales et non gouvernementales, religieuses, syndicales, étudiantes et politiques, œuvrant dans la province du Chaco en faveur du développement rural, ou en défense des droits des citoyens. On y trouve notamment le *Centro de Estudios y Investigaciones Sociales* Nelson Mandela basé à Resistencia, qui a pris la tête de la lutte pour la terre dans la province. On y trouve également les ONG (INCUPO, INDES, etc.) des associations civiles composées, entre autres, d'agents de l'INTA et même les *Ligas Agrarias*. Le fer de lance de leur lutte

est la dénonciation de la gestion inefficace et corrompue de l'Institut de colonisation du Chaco chargé de la gestion de la terre publique, ainsi que l'accès à la terre des populations paysannes et des communautés indigènes. Par conséquent, c'est sur le terrain juridique et législatif que le *foro* mène sa lutte, d'une part, en dénonçant, dans les médias et auprès de la justice de la province du Chaco, la vente illégale de terres publiques à des entrepreneurs extérieurs à la province et les expulsions de petits producteurs comme corollaire direct et, d'autre part, en favorisant l'accès à la terre par l'attribution de terres fiscales ou en expropriant en l'absence de terres encore publiques, comme c'est le cas à San Martín.

*« Avec des gens de toutes nos institutions on a formé ce qui est le foro pour la terre au niveau provincial. On a aussi dénoncé au niveau national à des médias de communication, des radios, des télévisions, à Greenpeace, avec l'Université des Mères de la Place de Mai. On a fait des conférences de presse au congrès de la Nation, ce qui se passe ici a été divulgué à de multiples occasions ».*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation du Chaco. Resistencia, juin 2007)

L'action du *foro* se base en premier lieu sur la dénonciation des phénomènes de corruption et de ventes illégales des terres publiques. Celui-ci s'appuie pour cela sur l'aide de mouvements sociaux qui ont une certaine influence en Argentine comme les Mères de la Place de Mai, afin que ce phénomène ait un retentissement national et même international en sollicitant des ONG comme Greenpeace (*Diario Norte*, 3.06.2007). Il s'agit surtout de faire respecter les lois provinciales sur la gestion de la terre publique et la déforestation. En effet, tout projet de déboisement dans le Chaco doit faire l'objet d'une demande et d'une autorisation à la *Dirección de bosques* (Direction des forêts).

*« En 1995, la province comptait 2 424 000 ha de terres fiscales [...]. Et en 2005, il en reste 680 000 ha. Ce sont des millions d'ha qui ont été liquidés. De ces millions, 1 million et demi ont été attribués de manière illégale. Je te montre des documents officiels qui sont enregistrés au cadastre qui montrent comment se sont faites les affaires. Un exemple : regarde, un lot a été acheté 0,06 centimes, pour 2500 ha. Ils l'ont revendu la même année 20 000 pesos. Comme ce sont des documents publics, on a accès à ces documents. La justice est achetée, les juges sont achetés dans ce processus. Regarde : ce terrain de 49 ha acheté pour 7 centimes et revendu 30 000 pesos. Et celui-là, acheté 54 centimes pour 900 ha et revendu 90 000 dollars. Un autre, acheté 1 peso 23 centimes pour 2300 hectares, revendu 2 200 000 pesos. Ils revendent à des entreprises qui sont extérieures à la province. C'est un bon investissement ! Il y a des centaines de cas comme ça. Et seulement 500 000 ha ont été attribués de manière légale. Selon la constitution provinciale – qui est une des plus progressistes du pays, elle est même révolutionnaire, sérieusement, la précédente comme la réformée – elle dit essentiellement que l'unité économique a à voir avec la production, elle doit aller aux petits producteurs ou à leur descendance, aux indigènes ou aux coopératives, ou à des entités intermédiaires à but non lucratif. C'est interdit par l'article 43 de les vendre à des entreprises. Il y a distribution d'unité économique de type familial en fonction de la qualité des sols et de sa vocation productive. Celui à qui est attribué la terre a l'obligation de l'exploiter et doit remplir les exigences légales. Tout manquement à ces exigences a pour sanction*

*l'expropriation. La terre est d'intérêt social. C'est très important, parce qu'ici, non seulement ils font des désastres du point de vue humain, technique, social, mais ils violent aussi la loi, la constitution, ce sont des dé-lin-quants. Il y a des entreprises qui ont acheté des lots avec ce mécanisme. Il y en a une qui a fait 120 opérations successives les unes à la suite des autres. Et elle a constitué un énorme latifundium. Des fois, il reste des petits producteurs à l'intérieur, les indigènes, les écoles publiques, les hôpitaux, les chemins ruraux. Qu'est-ce qu'ils font ? Dans l'Impénétrable, les sols ne sont pas aptes à l'agriculture, donc là, ce n'est pas le soja le business, comme dans d'autres parties de la province, c'est le bois qui sort illégalement de l'Impénétrable parce que la déforestation est interdite par décret théoriquement, c'est le narcotrafic, et la contrebande [...]. Ils font des affaires totalement hors de contrôle. Et curieusement, le Secrétaire aux ressources naturelles qui dépend de la Dirección de los bosques est propriétaire d'une scierie. Et le Ministre de la production est propriétaire d'une entreprise de déforestation. Tu comprends la situation ? »*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation du Chaco. Resistencia, juin 2007)

Cet extrait d'entretien, qui décrit les mécanismes de corruption autour de la terre publique, met en cause tout un ensemble d'acteurs. Tout d'abord, une partie des fonctionnaires de l'Institut de colonisation et des cadastres : les inspecteurs qui connaissent la réalité du terrain et savent si ces terres sont occupées par des familles, qui connaissent l'identité des acheteurs et qui sont censés contrôler sur place si les conditions légales d'attribution sont remplies ; les fonctionnaires qui octroient les titres de propriété à des personnes qui au regard de la loi ne peuvent y accéder ; des producteurs du Chaco qui une fois devenus propriétaires de ces terres les revendent au prix du marché ; des élus qui participent au commerce de la terre à des fins personnelles ; les juges qui, après des dénonciations de petits producteurs ou de fonctionnaires de l'Institut de colonisation ne font pas appliquer la loi. Les mécanismes de la corruption sont facilités par les formes d'occupation de la terre informelles et complexes liées à l'histoire de la colonisation du Chaco et par la méconnaissance des populations rurales de leurs droits et du fonctionnement des institutions :

*« Théoriquement, si les choses sont bien faites, une attribution ne peut pas prendre plus de 5 ans. Parce que toi, en 5 ans, tu dois payer, tu dois répondre aux exigences... Mais il y a des titres de propriétés qui mettent 40 ans à être délivrés. Il y avait le grand-père, il y avait le père et le petit-fils n'a toujours pas de titre ! C'est tout ça que l'on essaye de montrer. Avant, faire les mesures du terrain (qui est une des conditions pour l'attribution) ça coûtait très cher et donc les gens ne les faisaient pas parce qu'ils ne pouvaient pas. Et donc les gens savaient que c'était leur lot et il ne se passait absolument rien, les gens restaient là. C'est donc le problème des gens qui sont là depuis très longtemps mais qui n'ont pas leur titre de propriété. Ce sont des gens qui occupent la terre depuis 60 ou 70 ans et qui sont au milieu de la forêt. Et donc c'est aussi par ignorance que ces gens ne sont pas enregistrés à l'Institut de colonisation, certains n'y ont même pas un dossier, ils n'existent pas pratiquement ».*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation du Chaco. Resistencia, juin 2007)

La majorité des terres fiscales de la province se trouvent aujourd'hui dans l'Impénétrable, région qui compte la plus forte densité de populations indigènes. Cette région est le théâtre d'un véritable drame humain suite à l'occupation de terres en de toujours plus grandes quantités par des entrepreneurs. La destruction de sa forêt sèche par son exploitation et la désertification progressive de son écosystème pour faire du soja sont à l'origine de nombreux conflits sociaux et environnementaux.

L'arrivée massive de populations dans les ceintures périphériques des villes moyennes et grandes, comme Resistencia, et la concentration de la pauvreté dans ces espaces rendent finalement visibles à la société les processus à l'œuvre dans les espaces ruraux. Ces populations arrivent en effet des espaces ruraux après avoir vendu leur terre ou après en avoir été expulsées. L'origine principale de ce phénomène est désormais clairement identifiée : la question foncière. Cependant, si cette dernière est bien l'une des principales causes de l'exode rural, elle ne peut expliquer à elle seule ce phénomène qui reste étroitement entremêlé à l'absence de régulation politique de l'agriculture, aux relations de pouvoir dissymétrique entre acteurs, à la faiblesse de l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie :

*« Il y a un autre drame qui se produit tous les jours : que des terres soient vendues avec des petits producteurs qui sont créoles ou gringos à l'intérieur. On assiste à des expulsions forcées de ces producteurs. Et tous les jours il y en a 2 ou 3 qui nous tombent dessus à l'Institut de colonisation. On les écoute, on les accompagne à la radio, ou à un organe de presse pour qu'ils puissent s'exprimer. Que font ces gens ensuite ? Ils partent dans un bidonville. Rien qu'à Resistencia il y a 70 campements urbains et 90 % des occupants viennent du rural. Et là, commence la dénutrition, les conséquences de la marginalité, ça devient de la main-d'œuvre bon marché. Et ensuite comment tu corriges ça depuis le système? Ici, c'est une migration interne, une migration forcée. Et donc au lieu que se produise ce que prévoit la Constitution : que ces gens aient accès à la terre, on les expulse vers la périphérie. Et des fois ils vont vers d'autres provinces, comme Santa Fe qui est l'étape suivante. Et l'étape intermédiaire c'est la banquina\*. C'est là l'origine fondamentale de tous les problèmes sociaux, de l'insécurité etc... ce n'est pas le seul, mais c'est peut-être le plus important. Quand on parle de tout ça, on attaque le problème par la racine, ce sont des questions de fond ».*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation. Resistencia, juin 2007).

*« Figure-toi que la constitution nationale n'a pas incorporé le concept libéral de distribution de la terre. On a encore ce problème parce que la propriété privée est inviolable. On ne peut reprendre la terre à personne sans qu'il n'y ait avant une loi d'expropriation. Et donc, on est face à une accumulation de la terre en faveur de quelques-uns, et des petits producteurs qui demandent plus de terre et une distribution plus égalitaire. Tu auras vu que la population rurale émigre et s'en va en ville. Et ces espaces qu'ils occupaient avant, les plus puissants avec le plus de capital les accumulent surtout pour faire de l'élevage. Et ça fait qu'au lieu d'avoir des êtres humains, on a des vaches. La vache est plus importante que l'être humain ».*

(Enseignant. San Martín, juin 2007)

La complicité des pouvoirs publics et judiciaires dans les mécanismes d'expulsion des petits producteurs pousse les acteurs du développement rural à recourir à une action médiatique afin d'alerter l'opinion publique et de faire pression sur les pouvoirs politiques et judiciaires qui, non seulement laissent faire, mais participent à l'organisation de la corruption dont ils tirent bénéfice (Annexe 5). L'objectif est de transformer les représentations dominantes dans l'opinion publique de manière à ce que le coût politique de ces pratiques institutionnalisées soit supérieur aux avantages financiers qu'ils procurent :

*« Ici, ce sont plus de 5000 ha qu'ils ont attribués à Mr. G., un puissant entrepreneur de Buenos Aires. Là encore : G., pour 4900 ha. Regarde, ici ils disent qu'il a déboisé 650 ha et après ils disent qu'il doit demander l'autorisation à la Dirección de bosques ! Tu te rends compte jusqu'où va l'impunité ? L'amende a été de 704 pesos, mais comme ils disent avoir perdu le dossier, il n'en a pas payé 90 %. Tout ça a été l'objet de tout type de dénonciations par des journalistes depuis longtemps. Dénonciations pénales, administratives, mais ça continue. Nous, nous exigeons que tous ces hectares de terres fiscales retournent à l'Etat, et qu'ils soient distribués à ceux à qui ça doit revenir ».*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation. Resistencia, juin 2007)

L'objectif du *foro* est également d'informer sur les mécanismes qui institutionnalisent la pauvreté, malgré la présence de programmes sociaux et palliatifs, et la poursuite de l'exode rural. En exerçant un contrôle social sur ces pratiques, le *foro* redessine les frontières de l'action politique, étend l'influence de la société civile sur des institutions de l'Etat et reconstruit des pratiques citoyennes autour de la gestion des biens communs provinciaux. En érigeant les ressources foncières et les ressources environnementales en biens communs, ce type d'action collective participe à la reconstruction d'un sentiment d'appartenance au territoire de la part de populations qui ne souhaitent plus les laisser entre les mains d'entrepreneurs et d'hommes politiques corrompus. De cette manière, une partie de la population prend conscience que le développement de son territoire dépend désormais davantage de l'engagement citoyen et de la façon dont elle exprime ses idées et sa vision du monde que d'une improbable impulsion extérieure en provenance des marchés internationaux et des entrepreneurs extérieurs ou encore des recettes de la coparticipation fiscale du gouvernement national. Après les dénonciations des mécanismes spéculatifs et de corruption autour de la terre, le deuxième grand axe d'action collective réside dans l'incidence politique, en sensibilisant les législateurs provinciaux et nationaux, et parfois, en les acculant à des décisions politiques attendues par la population. Dans la région de San Martín, une vidéo financée par le *foro* a été tournée sur les *banquineros* en collaboration étroite avec la *mesa* de la terre de la *micro-región Norte*. Ce film était destiné à sensibiliser les députés provinciaux avant le vote de la loi d'expropriation présentée par la *mesa* de la terre de San Martín (Photo 30) qui a été promulguée en faveur des *banquineros*.

Il n'est pourtant pas évident de mobiliser les représentants d'un Etat qui participe aux phénomènes dénoncés. Les différentes institutions de l'Etat du Chaco sont en effet impliquées dans la corruption quasiment généralisée :

*« L'Etat du Chaco, ce n'est pas tellement que c'est un Etat absent qui échoue à réaliser les contrôles pour qu'il n'y ait pas de déforestation. C'est un Etat permissif à la destruction. Les contrôles sont nuls. La législation ne sert à rien dans ce cas, parce que la société argentine présente un processus très profond d'anomie, c'est-à-dire elle ne croit plus en la loi, ni ne croit que si la loi est respectée ça va aller mieux. Et la logique de l'agrobusiness gagne tous les débats ».*

(Directeur du *Centro de Estudio y investigación Nelson Mandela*. Resistencia, juin 2007)

Comme à l'époque de La Forestal, ce n'est pas tant la faiblesse des capacités de contrôle qui caractérise l'Etat provincial, c'est sa complicité et son consentement à ce que la loi soit détournée et la corruption pratiquée par ses représentants. Les intérêts économiques et politiques avec lesquels il se confond bénéficient en même temps qu'ils participent à sa « faiblesse ». L'extrait d'entretien précédent combine la présence d'un Etat faible à d'autres facteurs pour expliquer l'absence de régulation : d'abord l'anomie qui caractérise les comportements individuels et collectifs rendant l'édification de cadres législatifs et institutionnels peu opérant et rarement mis en pratique et justifie la faiblesse de la demande de la population dans ce sens. Ensuite, le fait que l'agriculture entrepreneuriale qui jouit d'un pouvoir non seulement politique et économique mais aussi symbolique et médiatique reste encore associée au progrès et au développement dans les représentations sociales. Aussi les acteurs du développement rural doivent-ils jouer sur ces différents registres : la transformation des représentations sociales du développement grâce à une présence médiatique accrue et la modification des termes du débat, la transformation des pratiques de l'Etat provincial en poursuivant les dénonciations publiques et en incitant à la formulation de nouvelles politiques publiques.

Mais, la légitimation des nouveaux objets du développement rural comme la question foncière ne peut passer que par la reconnaissance politique des petits producteurs et leur constitution en secteur d'action publique. Ainsi, bien que le renforcement des organisations paysannes et de représentation politique de ces groupes reste un objectif important, ils ne sont plus les seuls objets de l'action mais des instruments qui se renforcent dans et par l'action.

#### **Encadré 7-Articles 42 et 43 de la Constitution du Chaco relatifs à la terre publique**

Art. 42. – Le régime de division ou d’attribution de la terre publique sera assujéti à des plans de colonisation destinés à l’encouragement et au développement de la production qui prévoient :

1. La distribution en unités économiques de type familial en fonction de sa qualité et de son affectation productive.
2. L’exploitation directe et rationnelle par le bénéficiaire.
3. L’attribution et l’attribution préférentielle aux indigènes, occupants, petits producteurs et leur descendance, organisations coopératives et entités intermédiaires à but non lucratif.
4. L’assurance de l’octroi d’un crédit destiné à la résidence et à la production, au conseil et à l’assistance technique.
5. Des démarches allégées pour l’attribution des titres ou l’attestation des droits, une fois remplies les exigences légales de la part des adjudicataires.
6. Le droit de réversion à la province, par voie d’expropriation dans le cas de manquement aux fins de la propriété, dont l’effet sera de déclarer d’intérêt social la terre attribuée ou la dissolution du contrat, le cas échéant.

Art. 43. – Ne pourront pas être directement ou indirectement bénéficiaires les sociétés commerciales quelles que soient leur forme ou leur nature et les institutions à caractère religieux ou militaire.

#### *1.2.2. La mesa provincial des petits producteurs*

Contrairement aux espaces et organisations précédemment présentés, la *mesa* provinciale des petits producteurs développe moins une action médiatique ou juridique. Cet espace d’organisation professionnelle, initié en 2006, regroupe une vingtaine d’organisations de petits producteurs à la taille et aux capacités hétérogènes, des plus anciennes comme la UNPEPROCH, aux plus récentes constituées à partir d’anciens groupes du PSA. La *mesa* représente environ un millier de familles à raison d’une cinquantaine de familles par organisation. L’adoption d’une méthodologie de travail « socio-territoriale » demandée par la coordination nationale du PSA, laissant techniciens et coordinateurs dans un relatif flou pratique et technique, leur a au moins permis une certaine liberté d’interprétation. Ils ont donc choisi de la traduire par le renforcement des organisations de producteurs au niveau territorial. En fédérant ces différentes organisations à l’échelle provinciale, la *mesa* vise à donner un saut organisationnel aux petits producteurs afin qu’ils puissent prendre en main et orienter les politiques de développement rural à cette échelle d’action. A bien des égards, mais dans un contexte nouveau, le saut organisationnel recherché et la dimension politique de cet espace d’organisation, de représentation et de revendication renvoie au répertoire d’action privilégié dans les années 1960 par le *Movimiento Rural* et les *Ligas Agrarias*.

La *mesa* s’organise en assemblées générales et possède un conseil exécutif. Dans cet espace se discutent la stratégie commune à adopter, en tant qu’organisations sectorielles et

sociales par rapport aux politiques publiques proposées, et les lignes d'action prioritaires à envisager dans une politique publique adaptée. En tête des priorités figurent le problème de la terre et des dispositifs de soutien à leur production :

*« Il y a comme deux pays différents. Un pays qui bouge au rythme de la production, qui réalise de gros bénéfices et accumule des richesses et notamment la terre. Aujourd'hui, la terre est l'un des problèmes les plus importants des petits producteurs. Ce n'est pas seulement qu'ils manquent de terres, c'est aussi que face à une situation limite où l'aide aux familles est faible, ils la vendent parce qu'on leur offre beaucoup d'argent et c'est grave. Et que le modèle soja n'ait pas d'avenir à long terme importe peu. C'est un scénario très noir qui se profile. Parce qu'en plus, ce secteur très concentré ne laisse aucun type de richesse dans le territoire, il vole tout, parce qu'il le laisse sans forêt, il rend la terre improductive. Et la population rurale n'a plus la capacité de produire des aliments, et ça c'est un scénario très grave. C'est pour ça que si nous avions continué avec la méthodologie de travail de groupe, on ne serait jamais arrivé à rien. Un jour le programme s'arrête, chacun reste chez lui et il ne se passe plus rien. En revanche, de cette manière, en renforçant les organisations, le jour où ces choses se produisent, les gens vont pouvoir opposer une résistance minimum, sinon ciao ! Nous sommes en train d'entreprendre une résistance qui pour moi est un peu tardive, mais bon, elle n'a pas pu se faire avant et il faut profiter quand l'opportunité est là ».*

(Coordinateur du PSA du Chaco. Resistencia, juin 2007)

Dans cet extrait d'entretien, les problèmes rencontrés par les petits producteurs sont attribués à l'absence de régulation d'un modèle productif et à la faiblesse à l'inadéquation des politiques publiques qui leurs sont destinées. Ceux-ci, dépourvus de reconnaissance comme secteur d'activité, sont condamnés à abandonner leur activité et à migrer. Ce n'est donc pas tant le problème foncier que celui de la régulation économique de l'activité agricole qui est pointé quoique, les deux soient extrêmement mêlés. Le changement de répertoire d'action au sein même des programmes nationaux comme le PSA constitue une stratégie pour parvenir à imposer des formes de régulations nécessaires au maintien des petits producteurs. On retrouve dans cette stratégie celle que développaient le MR et les *Ligas Agrarias* en leur temps et que nous avons décrite dans la partie 2. Elle consiste à passer d'une échelle locale d'organisation des producteurs, au niveau de la colonie ou de la paroisse, à une échelle régionale de revendications, démontrant ainsi la prise de conscience de l'importance d'entreprendre à nouveau une action collective de nature politique dans les campagnes.

Les initiatives comme la *mesa* visent à substituer une action centrée sur l'assistance technique et financière à de petits groupes localisés par une action politique qui demande une plus grande participation des petits producteurs à la sphère publique. Après des décennies d'apathie politique et de repliement des individus sur la sphère privée (Hirschman, 1991), les conditions sont enfin données pour entreprendre à nouveau des actions de type revendicatif. Elles ne prennent plus la forme syndicale et corporatiste des

années 1970, mais celle, désignée en Argentine, comme ailleurs sur le continent, de « nouveaux mouvements sociaux » (Touraine, 2001), parce que ces derniers n'ont plus rien à voir avec les anciennes formes d'action collective que pouvaient être les partis politiques ou les syndicats. Ils sont présentés comme les nouveaux opposants et résistants à la mondialisation dans sa forme actuelle. Si une grande partie des petits producteurs ne possède pas encore les capacités pour intégrer des mouvements sociaux et s'en revendiquer, c'est cependant vers ce type d'action publique que s'acheminent les nouvelles formes empruntées par l'action collective.

*« La multiplication d'organisations différentes dans la province a pu être un frein. Mais la seule façon de construire quelque chose de plus grand c'est de passer par là. Si une seule organisation convoque les autres, les autres n'y vont pas. Il faut commencer petit pour atteindre plus haut. Le contraire ne marche pas, parce que depuis le coup d'Etat militaire, toutes les organisations syndicales et sociales ont été détruites, et donc il faut reconstruire toute cette structure sociale. Les gens doivent retrouver la confiance, reprendre le thème de la solidarité, et ça ne se fait pas par décret, ça doit se reconstruire au quotidien, heure par heure. [...] Tout est en construction, les petits producteurs travaillent le renforcement interne de la mesa ».*

(Coordinateur du PSA du Chaco. Resistencia, juin 2007)

Toutefois, comme le précise l'extrait d'entretien précédent, le renforcement des organisations de producteurs et de leurs capacités implique de reprendre un travail abandonné depuis les années 1970. Ceci fait écho aux propos du technicien de l'INTA retranscrits dans le chapitre précédent et qui évoquait au sujet des Conseils de développement local la nécessité de revenir à des formes intégrales d'intervention en milieu rural, ces mêmes formes qui ont été abandonnées avec la dictature et le paradigme transfériste. A travers la *mesa*, petits producteurs et techniciens cherchent donc à reconstruire les capacités d'organisation et de représentation politique des producteurs ainsi que des réseaux sociaux de solidarité qui pouvaient exister avant la dictature de 1976. Mais il ne s'agit pas pour autant de revenir en arrière. Le contexte et les enjeux actuels laissent envisager de nouveaux types d'action et de revendication. Ce sont, par exemple, moins des idéaux religieux ou politiques qui impulsent l'action collective des petits producteurs que la nécessité de faire face au quotidien et à l'urgence : les temporalités dans lesquelles l'avancée de la frontière agricole transforme l'espace sont très rapides et impliquent des réactions en conséquence. Ainsi, bien plus que dans les décennies soixante et soixante-dix, ce sont des intérêts individuels qui président à l'action collective, les innovations sociales qui ont vu le jour à la suite de la crise de 2001, répondent avant tout à des besoins immédiats : manger, s'approvisionner, travailler, etc. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont redonné un sens à l'action collective, et le sentiment d'un avenir commun aux différentes populations, et un sens à la citoyenneté qui se reconstruit en investissant la sphère publique.

*« C'est parfois difficile de se mettre d'accord sur des actions parce qu'il y a des intérêts différents. C'est le fruit de toute la destruction du système social. C'est un processus qu'ensuite la politique néolibérale a renforcé. Ça n'arrive pas seulement aux paysans, ça arrive aussi aux syndicats, aux enseignants, partout, ce qui arrive seulement au campo, malgré cette politique que l'on mène avec le programme, c'est l'exode rural impressionnant. 70 % de la population qui était dans le campo est partie. Les gens sont allés en ville en perdant toute dignité parce qu'ils n'y ont pas trouvé de travail. C'est pour cela que ce que nous proposons c'est que cette mesa aide à retrouver un terreau de solidarité dans les espaces ruraux. Tout ce qui a à voir avec des actions qui intègrent la famille et pas seulement le producteur. Voir comment faire pour que son identité se renforce et qu'un paysan se sente fier d'être un paysan. C'est cela qu'il faut renforcer ».*

(Coordinateur du PSA du Chaco. Resistencia, juin 2007).

Les espaces socio-organisationnels comme la *mesa* des petits producteurs cherchent donc à retisser des liens sociaux entre producteurs, ce que Santos (1997) appelle la « densité communicationnelle » qui aurait été perdue aux cours des années de régime politique autoritaire puis néolibéral, et à partir de laquelle entreprendre à nouveau des actions collectives. L'extrait d'entretien précédent précise qu'au cœur des enjeux politiques liés à ces espaces, se trouve la construction ou la récupération d'une identité à la fois sociale, professionnelle mais aussi territoriale, qui ne repose pas seulement sur une façon de pratiquer l'activité agricole mais qui se construit autour de la famille rurale d'une territorialité particulière donc d'une façon de vivre dans les espaces ruraux et d'y produire. Une fois encore, nous serions tentés de voir dans la référence à la famille un retour au paradigme éducatif, présenté dans la partie 2, qui a marqué un cycle d'*extensión* de l'INTA et qui s'adressait à l'ensemble de la famille agricole. Mais les enjeux et le contexte contemporains sont tout autres. La dimension politique prend désormais le pas sur la dimension éducative de l'action collective. Celle-ci s'appuie alors discursivement sur la contradiction entre l'agriculture entrepreneuriale et l'avancée de la frontière agricole, et le maintien d'une agriculture paysanne de type familiale. C'est avec l'institutionnalisation de la figure à la fois politique et professionnelle de l'agriculture familiale que la construction de cette identité paysanne semble se parachever, ce que nous verrons dans le chapitre 9. Pragmatiquement, cela implique le renforcement des organisations de défense des intérêts d'un secteur en construction, celui des petits producteurs, leur reconnaissance et la revalorisation non seulement de leur identité mais aussi de leur rôle et de leur place dans la société. Pour cela, les organisations de développement rural jouent sur deux registres de justification qui vont présenter le développement rural comme une alternative à l'agriculture productiviste agro-exportatrice. Le développement rural permettrait l'intégration sociale et professionnelle des populations rurales, assurerait leur ancrage territorial tout en redonnant une forme de cohésion sociale à une société fragmentée et inégalitaire et répondrait, enfin, à des exigences environnementales inscrites dans les principes du développement durable.

## **2. La protection de l'environnement, nouvel objet du développement rural ?**

Alors que l'action collective de développement rural devient plus politique et vise à faire respecter les droits constitutionnels et les droits fondamentaux des petits producteurs ou des populations rurales et le renforcement de leurs capacités de représentation politique, le deuxième volet, qui complète le nouveau répertoire d'action, concerne la protection des ressources naturelles et de l'environnement. Avec l'avancée de la frontière agricole et le développement du pastoralisme dans les marges pampéennes, les différents écosystèmes du Chaco sont particulièrement bouleversés (REDAF, 2004, 1999-2000). Ses forêts sont progressivement abattues au rythme de la progression de l'agriculture et des aménagements sont réalisés pour adapter les cultures pampéennes dans la région. Face à la continue dégradation des ressources naturelles du Chaco argentin, leur protection, leur gestion et leur accès s'agrègent aux nouveaux objets d'action de développement rural, dont les enjeux sont aussi sociaux et économiques.

La question de la protection de l'environnement est relativement nouvelle en Argentine. Les principes du développement durable, s'ils apparaissent en effet dans les discours des organisations gouvernementales comme l'INTA, ont encore du mal à dépasser ce stade et à être mis en pratique. Les organisations de développement rural, notamment les ONG dont les financeurs européens enjoignent à prendre en compte la question environnementale dans leur action, ainsi que des universitaires, sont à l'origine des principaux travaux sur les impacts environnementaux du modèle agricole productiviste dans la région *chaqueña*. La préoccupation pour l'environnement et le travail d'information auprès de la population mené par les ONG et différents mouvements « multisectoriels », comme le *foro* pour la terre, ne sont pas déconnectés de la défense des populations rurales et des petits producteurs. Parce que la recherche de ressources foncières et naturelles est au cœur des stratégies de la nouvelle agriculture entrepreneuriale à l'origine des principaux problèmes environnementaux et de la déforestation, les questions foncières et environnementales sont étroitement liées. La protection de l'environnement, et notamment la lutte contre la déforestation dans le Chaco, devient donc un nouvel objet du développement rural, en même temps qu'elle procure à ce champ d'action publique un nouveau régime de visibilité (Aggeri, 2005) à travers lequel les organisations de développement rural et les petits producteurs justifient et légitiment leurs revendications de la transformation de la politique publique en leur faveur.

Les nouvelles préoccupations internationales pour le développement durable et le réchauffement climatique permettent de transformer, même en Argentine et même si cela reste encore discret, les représentations qui entourent le progrès et le développement : la rationalisation socio-spatiale de l'espace *chaqueño* à travers la progression de l'activité agricole productiviste est, au regard des principes du développement durable, présentée comme irrationnelle par les mouvements de protection de l'environnement et les organisations de développement rural<sup>124</sup>. Même si cette position reste encore à défendre dans des forums de politiques publiques où dominant encore les intérêts économiques, sa visibilité médiatique et politique est de plus en plus forte. Les valeurs associées aux rationalités et aux contre-rationalités sont, sinon renversées, du moins questionnées et repensées par l'opinion publique et par les décideurs politiques.

## **2.1. L'action collective locale à l'origine de nouvelles législations provinciales et nationales**

En 1999, une rencontre des différentes organisations de développement rural du nord de la province de Santa Fe est provoquée par le REDAF\*. A cette occasion, les techniciens réunis élaborent un diagnostic de la situation des petits producteurs et des indigènes dans lequel ils pointent le problème de l'usage des ressources naturelles dans la région. La *mesa* agro-forestière est créée à la suite de ce diagnostic. Elle représente un espace d'articulation de différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales qui s'opposent à la rationalisation spatiale qui s'exprime en particulier dans la concentration foncière et la déforestation qui se déroule essentiellement dans la *cuña boscosa* et la dorsale agricole occidentale (Carte 6) pour l'élevage.

La *mesa* est à l'origine de deux lois provinciales. La première prend d'abord la forme d'un programme de bonne conduite pastorale en milieu boisé, formulé par les techniciens des différentes organisations engagées dans cet espace. Ce programme intitulé « *Bosques para siempre* » (forêts pour toujours) s'inspire et participe à l'enrichissement des principes de l'agroforesterie, dont les pratiques du développement durable. Présenté au gouvernement de la province de Santa Fe au début des années 2000, le programme se base sur un ensemble de propositions techniques permettant aux éleveurs de mettre en pratique une gestion raisonnable et respectueuse de la ressource forestière sans l'éliminer, d'en tirer

---

<sup>124</sup> Les problèmes environnementaux sont de plus en plus mis en valeur dans les travaux des chercheurs en sciences sociales, en témoigne l'intégration de la question des ressources naturelles aux travaux de l'Association des sociologues ruralistes latino-américains (ALASRU) lors de leur VIII<sup>ème</sup> congrès qui s'est tenu en novembre 2010 au Brésil.

profit pour améliorer notamment les pâtures et l'alimentation animale et de mieux gérer les autres ressources associées à la forêt (eau, sols, etc.). Ces propositions sont adaptées en fonction des types et de la taille des exploitations. Il est prévu un soutien financier de la province pour les producteurs qui adoptent ces pratiques, au nom des coûts environnementaux non engendrés grâce à leur mise en œuvre. Ce n'est ici rien d'autre que la traduction, certes à petite échelle, d'un principe de management public dominant dans les discours du développement rural en Europe : « *public money for public goods* ». Pourtant, il faut attendre l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité provoquée encore une fois par une inondation pour que le gouvernement de Santa Fe mette enfin en application le programme qu'il s'était engagé à concrétiser.

En avril 2003, la ville de Santa Fe, capitale de la province et l'une des principales villes du pays, est inondée suite à la crue du río Salado qui a conduit au débordement du Paraná. 300 000 personnes sont touchées. Le río Salado prend sa source dans la province de Salta, traverse la province de Santiago del Estero puis celle de Santa Fe. Ces trois provinces connaissent toutes trois une expansion particulièrement importante de la culture du soja et le bassin du río Salado est l'une des principales zones de déforestation du pays. Le taux de déforestation, diminuant la capacité des sols à retenir les pluies diluviennes qui s'abattent saisonnièrement sur le Chaco, est pointé par la *mesa* agro-forestière comme l'un des principaux responsables d'une telle inondation. La *mesa* entreprend alors une campagne d'information et de sensibilisation de la population à travers les médias. Elle y présente l'avancée incontrôlée de la frontière agricole comme la principale responsable, l'existence du programme *Bosques para siempre* comme un des outils pouvant freiner ou contrôler la déforestation et révèle le désintérêt des pouvoirs publics provinciaux pour cette proposition. La pression politique exercée par la *mesa* se poursuit avec l'annonce par un député de la province de Santiago del Estero que ce même programme ignoré par Santa Fe serait appliqué dans sa province. En 2004, le gouvernement de la province de Santa Fe transforme alors le programme *Bosques para siempre*, en loi provinciale 12.0363 intitulée : « *programme de gestion durable des ressources naturelles* ». Mais le faible budget, 100 000 pesos, alloué au programme en 2005 en dit long sur le peu d'intérêt que porte le gouvernement de la province à ce type d'initiative.

La deuxième loi, votée la même année sous la pression de la *mesa* agro-forestière, concerne un processus d'« *ordenamiento territorial* » que l'on pourrait traduire par aménagement du territoire s'il ne renvoyait pas à un procédé bien différent de celui que l'on trouve en France, et qui correspond en réalité à un principe de zonage. En effet, contrairement à la France où l'aménagement du territoire concerne une forme d'intervention des pouvoirs publics sur le déploiement spatial des activités et des services, autrement dit sur les « infrastructures » au sens de Santos (1997), en cherchant à les

organiser et les équilibrer sur l'ensemble du territoire selon un principe d'« égalité » d'accès des citoyens, l'*ordenamiento territorial* renvoie ici à la gestion des ressources naturelles et en particulier forestières. Il s'agit de procéder à une catégorisation des espaces forestiers en distinguant les zones qui peuvent être déboisées en fonction de critères sociaux et environnementaux et dans l'optique de protéger les essences endémiques et les forêts primitives.

L'absence de concrétisation de ces lois incite la *mesa* agro-forestière à s'engager dans la voie judiciaire, confirmant ainsi les propos d'un des représentants de la *mesa* : « *avoir la loi en sa faveur est un avantage, mais ça ne sert absolument à rien* ». Elle poursuit par ailleurs son action politico-médiatique, espérant ainsi transformer les représentations dominantes dans l'opinion publique de la forêt comme un espace improductif et générer un coût politique fort pour les élus provinciaux. Deux instruments majeurs sont alors mobilisés. Le premier instrument est juridique et est dirigé directement contre l'Etat et les fonctionnaires des Ministères. Le deuxième instrument réside dans l'utilisation des médias de communication pour influencer l'opinion publique et exercer par ce biais une certaine pression sur les élus provinciaux afin de les amener à formuler de nouvelles politiques publiques. Pour ces raisons, le contexte politique, comme son calendrier, président au rythme de travail des espaces d'action collective et des organisations de développement rural.

*« Un instrument important, ce sont les médias de communication, et l'autre chose presque indispensable pour que soient respectées les lois c'est l'appui légal, c'est-à-dire que tu dois légalement obliger à l'accomplissement des lois, que les organismes en charge des contrôles les prennent en charge et s'ils ne contrôlent pas ils vont avoir un procès ».*

(Coordinateur du REDAF, agent d'INCUPRO. Reconquista, mars 2007)

*« Le gouvernement est sourd à la demande de la société, mais nous, à travers les médias on est sans arrêt en train de donner des coups, et si on arrive à engendrer un coût politique assez important pour que le gouvernement tombe, pas seulement pour nous, mais parce que c'est pareil dans tous les secteurs, éducation, santé... dans tous les secteurs il est resté sourd à la demande de la société, donc si tout ça fait que le gouvernement change, on espère avoir une meilleure relation avec les nouveaux gouvernants ».*

(Directeur de FUNDAPAZ, coordinateur de la *mesa* agro-forestière. Vera, mars 2007)

Si la loi d'*ordenamiento territorial* est restée lettre morte dans la province de Santa Fe, elle n'est toutefois pas restée sans effets. De fait, le principe de zonage forestier s'est diffusé dans le pays et plusieurs provinces l'ont inscrit à leur agenda politique. La montée en force de la problématique environnementale dans les médias et dans l'opinion publique

grâce, d'une part, à l'internationalisation des enjeux qui y sont liés et, d'autre part, aux actions menées localement, régionalement et nationalement pour sensibiliser et interpeller l'opinion publique, donne un éclairage nouveau à ces problèmes qui finissent par être pris en considération par les pouvoirs publics. En effet, en décembre 2007, la loi fédérale 26331 de « *Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos* » (Fonds minimaux environnementaux pour la protection des forêts primitives), dite loi Bonasso, est votée par le Congrès. Elle vise à réguler l'expansion de la frontière agricole à travers un zonage des forêts qui « *réponde aux critères de la durabilité environnementale* » et que toutes les provinces sont contraintes à réaliser en y associant la population et les organisations de la société civile selon un mode (bien évidemment) participatif. Avec le vote de la loi Bonasso, l'Etat s'immisce dans l'une des compétences des provinces : la gestion des ressources naturelles. Le zonage distingue trois catégories en fonction du degré de dégradation ou de conservation des forêts : les zones rouges sont intouchables, les jaunes doivent faire l'objet d'une « gestion durable » (*sic.*) et les zones vertes peuvent être remplacées par n'importe quel type de culture. La loi prévoit simultanément la création d'un fond national pour l'enrichissement et la conservation des forêts primitives (autour d'un milliard de pesos par an) redistribué entre les provinces qui réalisent l'*ordenamiento territorial* stipulé. Il est destiné à renforcer les capacités de contrôle des provinces et à rétribuer les producteurs qui s'engagent dans des actions de conservation et dont les activités de production répondent aux critères de la durabilité environnementale, critères toutefois loin d'être définis. En attendant l'organisation des réunions publiques censées établir de façon participative et concertée les zonages provinciaux, un moratoire national est déclaré sur le déboisement sur l'ensemble du territoire.

Selon certains interlocuteurs, la peur de futures réglementations à partir de la proclamation de la loi Bonasso a conduit à une accélération des déboisements par les entrepreneurs agricoles et les entreprises de déboisement, et ce, malgré le moratoire.

*« Une loi de zonage forestier qui ressemble beaucoup à la loi santafesina vient d'être approuvée par les députés nationaux, et je te dirai que c'est une conséquence de la loi santafesina. Différentes institutions au niveau national ont repris ce qui s'est passé en 2004 à Santa Fe, l'ont vu d'un bon œil et ont commencé à travailler dans le même sens au niveau national. Donc tu vois qu'à partir d'actions concrètes que tu fais sur 12 hectares avec un producteur et qui après est répliqué avec des grands producteurs, pas sur 12 mais sur 200 ha, ça se transforme ensuite en programme, ensuite en une loi provinciale et maintenant ça se transforme en loi nationale... Je ne dis pas que tout ça vient de notre travail, ce sont des milliers d'efforts qui sont montés en puissance pour arriver à ça, mais parmi ces milliers d'efforts, sans aucun doute, il y a le nôtre qui brandit cette question ».*

(Directeur de FUNDAPAZ. Vera, mars 2007)

L'extrait d'entretien précédent met l'accent sur l'impact de l'action collective sur la formulation de politiques publiques nationales. Bien que de nombreuses réserves puissent être émises sur l'efficacité des récentes lois provinciales et fédérales, en raison de la domination du paradigme agricole productiviste et du pouvoir politique et économique que détiennent les défenseurs de ce paradigme, elles témoignent néanmoins d'un tournant en Argentine quant aux conceptions du développement rural. En se traduisant en programme politique, l'action collective portée à une échelle régionale démontre la progression d'un référentiel qui fait du développement rural une alternative au modèle agricole productiviste qui s'installe progressivement dans les esprits. Ceci est à la fois le produit de prises de conscience internes face aux dégâts environnementaux et de pressions externes qui érigent le développement durable en référentiel global d'action publique.

En 2007, la province du Chaco procède au zonage de ses forêts. L'ensemble des organisations représentatives des secteurs agricole et forestier ainsi que les organisations de développement rural, de petits producteurs et de communautés indigènes, qui sont d'ailleurs les plus touchées par la progression de l'avancée de la frontière agricole, sont conviés à participer et à s'exprimer. L'établissement d'un zonage des ressources naturelles, quel que soit l'aboutissement et les réalisations concrètes, est tout de même le signe d'un changement dans les représentations de l'espace, dans une société pour laquelle ce dernier est assujéti aux principes du progrès et du développement agricole et pour laquelle le déséquilibre du territoire est en grande partie un problème de déterminisme naturel.

*« Le climat a été un facteur de changement : il a commencé à pleuvoir plus, et la zone que nous ne pensions pas mettre en culture est maintenant une zone humide qui donne des rendements exceptionnels. C'est le prix des commodities aussi, ça a provoqué que cette terre qui a des aptitudes agricoles devienne attirante, et c'était des terres sur lesquelles il y avait des luttes, avec des propriétaires qui étaient des petits producteurs, avec un développement économique de faibles investissements. Donc ces terres ont été achetées, le capital qui est venu d'autres provinces, et surtout de Santa Fe et de Córdoba, a fait croître la demande en déforestation pour viabiliser les sols pour l'agriculture... et ça a provoqué une série de problèmes entre secteurs, dont des écologistes qui mettent la pression pour qu'il n'y ait pas de déboisement... ».*

(Fonctionnaire de la *Dirección de suelos*. Resistencia, juin 2007)

L'extrait d'entretien précédent met en exergue les logiques de la progression de l'agriculture qui a bénéficié des changements climatiques mais aussi de nouvelles conditions techniques et commerciales, rendant les espaces *chaqueños* attractifs pour les entrepreneurs agricoles. Tout ceci concourt à accroître la pression foncière et la déforestation. Toutefois, alors que l'agriculture productiviste n'a jamais été aussi puissante et hégémonique, ses formes destructrices (Albaladejo, 2009) et excluantes ainsi que sa contestation de plus en plus forte témoignent de la crise du pacte agricole.

*« La forêt n'a jamais été regardée comme un facteur de développement et de croissance, ce sont le développement agricole et l'élevage que l'on a toujours regardés. Et « l'usine à ingénieurs » continue à regarder ainsi. Mais avec le thème du changement climatique, la biodiversité, la désertification, ils sont en train de mettre en rouge toutes les lignes de travail, ça impose des conditions sur une série de choses, mais il n'y a pas un changement très fort ».*

(Fonctionnaire de la *Dirección de suelos*. Resistencia, juin 2007)

Dans le schéma de pensée « agricole-centré » sur lequel repose le pacte agricole qui est relayé par les universités, la forêt est considérée comme un espace « *sucio* » (sale). Mais cette vision du progrès serait en voie de transformation par l'intermédiaire de la mondialisation, des idées et des nouveaux principes d'intervention et d'action publique qu'elle véhicule. Toutefois, si les processus comme l'établissement de zonages forestiers témoignent de la prise de conscience de certains problèmes environnementaux, les changements restent timides. En effet, les incitations politiques, économiques, judiciaires ou même éthiques à développer des pratiques de gestion durables ne sont pas encore aussi fortes que les bénéfices que retirent individuellement les acteurs politiques et économiques de l'activité agricole entrepreneuriale.

*« Le gouvernement veut tout et ne veut pas de problèmes. Il ne veut pas stopper le développement agricole, mais il ne veut pas non plus qu'il y ait de problèmes environnementaux ni sociaux. Il n'y a pas de chemin dans le pays, rien d'écrit, personne ne sait que faire pour maintenir une forme d'équilibre. Ne rien faire, ça, nous savons faire, et faire quelque chose de contrôlé peut provoquer des problèmes ».*

(Fonctionnaire de la *Dirección de suelos*. Resistencia, juin 2007)

Les difficultés à provoquer un véritable changement dans la régulation des activités forestières et productives témoignent de l'indécision et l'indéfinition politique et économique qu'arbore le pays, et sont parfois attribuées à l'absence de « consensus social national ». L'absence de définition politique comme les demi-choix politiques effectués pourraient être interprétés comme la manifestation de la cohabitation de différents pactes territoriaux : le pacte agraire, le pacte agricole et un pacte rural en émergence. Mais plus vraisemblablement, on assiste à un décalage grandissant entre un référentiel agricole qui reste dominé par les idées issues du pacte productiviste, qui continuent de dominer la plupart des réseaux d'action publique, et un référentiel global, qui entame une transition vers des préoccupations plus sociales et environnementales qui doivent intégrer les nouvelles politiques publiques. Les réformes et les politiques publiques sont encore timides. Les discours qui accompagnent la frilosité à les mener peuvent être interprétés à la lumière des figures de rhétoriques réactionnaires proposées par Hirschman (1991) qui sont généralement mobilisées pour empêcher certaines réformes. Avec, l'inanité (*futility*), la mise en péril (*jeopardy*) et l'effet pervers (*perversity*), qui génère des effets plus néfastes

encore que les phénomènes sur lesquels on souhaite intervenir, sont les trois raisons les plus fréquemment invoquées pour perpétuer un ordre établi et maintenir un *statu quo*. La faiblesse de la régulation des activités agricoles, de la déforestation et du marché foncier est justifiée par la crainte de voir porter un coup de frein brutal à la croissance économique de la région, dont les moteurs sont l'agriculture, l'élevage et l'activité forestière, qui domine encore les représentations du développement. Cette situation nous amène à nuancer l'hypothétique transition d'un référentiel global de marché vers un référentiel global de développement durable (Muller, 2010). En effet, si nous voyons bien des signes des préoccupations grandissantes pour l'environnement, ils restent encore confinés à des groupes militants, des mouvements sociaux, des individus et maintenant les organismes de développement rural. Par conséquent, ils trouvent peu de traductions du côté des pouvoirs publics ou des acteurs économiques. Nous sommes tentés d'y voir le fait que le développement, qu'il soit territorial ou durable, est toujours l'objet de deux acceptations contradictoires luttant pour leur légitimation et leur domination, comme nous l'avons montré pour le développement agricole et le développement rural. La première repose sur une proposition démocratique à l'origine d'expériences locales concrètes et portées par les populations. La seconde repose sur une proposition néolibérale (Corragio, 2001) qui relève essentiellement d'un discours revendiqué par les organisations internationales témoignant ainsi de leur capacité à intégrer la critique mais sans formuler de changement majeur quant à leur vision de marché libre. Pour cette raison, le référentiel global de marché n'est, selon nous, pas dépassé, ou pour le moins, reste contenu dans le référentiel de développement durable, en particulier dans sa dimension économique.

Au regard des routines institutionnelles qu'ils perpétuent, les élus locaux répondent par une proposition plus néolibérale que démocratisante aux nouveaux principes du développement :

*« Ici on ne planifie rien, rien, absolument rien, on traite l'urgent et on ne fait pas l'important, le problème est là. [...] L'Institut de colonisation est dirigé par un président et deux membres, et si tu es parent avec l'un des membres, tu peux obtenir des terres fiscales... donc qu'est ce que c'est que ça de parler d'ordenamiento territorial ? A quoi on joue là ? Après ça fait bien d'être dans le journal, sur les photos, avec des mines préoccupées ».*

(Fonctionnaire de l'Institut de colonisation. Resistencia, juin 2007)

Les changements en matière de protection de l'environnement et de régulation des activités économiques sur le territoire ne seraient qu'un moyen de répondre à des injonctions venues des échelles supérieures de gouvernement et des guides de bonnes pratiques. Dans tous les cas, ces apparents changements ne relèveraient que de l'habillage discursif et rhétorique. Les routines institutionnelles que sont la corruption et les logiques électoralistes, qui consistent à gérer l'urgence par le clientélisme et l'assistanat plutôt que

d'envisager une stratégie politique à long terme, dominant. De même, les principes participatifs, qui accompagnent les processus de zonage par exemple, sont également questionnés par les différentes organisations de développement rural invitées à y prendre part. D'une part, l'issue de cette planification est déjà prévue par le gouvernement provincial quels que soient les contenus des débats, les objectifs affichés en matière de protection sont peu ambitieux et ont peu de chance d'introduire de grands changements. D'autre part, cette forme de planification ne donne pas aux organisations de petits producteurs et aux représentants des communautés indigènes les moyens de se déplacer et d'assister aux réunions publiques, même s'ils obtiennent pour cela l'aide des ONG locales qui dénoncent les propositions gouvernementales aux critères laxistes et peu contraignants visant, selon eux, à justifier et à régulariser la déforestation.

Pour ces raisons, le changement ne provient non pas de la participation à des lieux d'échanges organisés par les pouvoirs publics mais de l'action collective menée sur deux fronts : i) celui de la génération de politiques publiques par l'incidence politique, l'information et la sensibilisation de la société civile aux problématiques rurales et environnementales ; ii) l'exercice d'un contrôle social sur les questions foncières et environnementales visant à faire respecter les droits légaux et fondamentaux des citoyens. C'est notamment sur ces deux fronts d'action que le REDAF déploie son action de protection de l'environnement et des populations rurales dans tout le Chaco argentin.

## **2.2. Le REDAF, un observatoire des conflits territoriaux**

L'action du *Red AgroForestal Chaco Argentino*-Réseau agroforestier du Chaco argentin (REDAF) est emblématique des nouveaux types d'action en faveur du développement rural et de ses nouveaux objets et cibles. Tout en restant dans la lignée stratégique des espaces socio-organisationnels précédemment présentés, elle s'en démarque pour renvoyer à une échelle d'action régionale peu convoquée : le Chaco argentin. Le réseau entreprend de combattre, en les croisant, deux phénomènes particulièrement proches par les problématiques et les enjeux que sont la « *situation de pauvreté et de dégradation environnementale* » et qui témoignent de la transformation du développement rural comme objet d'action publique dans le Chaco. Créé au milieu des années 1990, le REDAF est un réseau de techniciens, d'organisations, d'universitaires qui proposent un nouveau type d'action en faveur du développement rural durable et de la préservation des ressources naturelles à partir d'une proposition à la fois technique, scientifique et politique. Il est le produit de la rencontre d'acteurs issus de sept organisations cherchant à articuler leurs

idées, leurs ressources et leurs informations pour répondre à leur objectif. Depuis les années 2000, le REDAF est devenu une Association civile à but non lucratif composée d'une douzaine d'organisations gouvernementales et non gouvernementales : des représentants de l'université de Córdoba (Conduite des agro-systèmes marginaux), des représentants de l'université de Santiago del Estero (institut national de sylviculture et de gestion forestière), INCUPO, FUNDAPAZ, GESER (*Grupo de Estudio sobre Ecología Regional*), APCD (*Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo*), JUM (*Junta Unidad de Misiones*), INDES, ASOCIANA (*Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino*) BEPE (*Bienaventurados los Pobres*), ENDEPA (*Equipo Nacional de Pastoral Aborígen*), et autant de personnes associées à titre personnel, dont des agents de l'INTA, des chercheurs de l'université de Buenos Aires, de celle de Salta, etc.

L'objectif de ce réseau est de « *contribuer au changement social, politique et científico-technologique qui conduise au développement rural durable, en faveur des paysans et des communautés indigènes de la région chaqueña depuis la perspective de l'agroforesterie* ». Le REDAF introduit le thème du développement rural durable, qui associe les conceptions d'un développement rural centré sur les paysans et les communautés indigènes à des enjeux environnementaux. Son action vise l'inclusion et l'équité sociale et la défense de la diversité culturelle, auxquelles s'ajoutent l'accès aux ressources foncières et la gestion des ressources naturelles. La création d'une organisation comme le REDAF est étroitement liée à l'avancée de la frontière agricole et à la contestation du modèle agricole qui en est l'origine. Dans ce contexte, il répond à la nécessité de mettre en place de nouveaux répertoires d'action et de nouveaux outils d'action collective qui permettent de répondre aux nouveaux enjeux du développement rural et surtout aux nouvelles perceptions et interprétations du problème. Son action qui se veut « alternative » se structure autour de cinq axes :

- 1) La promotion de politiques et d'actions se basant sur le respect et la défense de l'héritage culturel et environnemental du Chaco. Cette proposition se pose en réaction au processus de rationalisation spatiale du Chaco.
- 2) L'incidence sur la définition des politiques publiques et la contribution à la mise en place d'actions orientées vers le développement rural durable. La participation et la promotion des espaces de réflexion et de débat autour de la problématique environnementale et socio-économique de la région *chaqueña*. Le conseil technique aux décideurs politiques. Le REDAF organise des séminaires-ateliers auxquels participent des chercheurs et des organisations paysannes et auxquels sont conviés des représentants de l'INTA et de la SAGPyA. Il exerce également une action de « lobbying » à destination des décideurs politiques.

- 3) Le développement d'activités de formation et d'assistance technique, comme de recherche et d'expérimentation, appliquées à l'agroforesterie et au développement rural durable. Le REDAF est en effet capable de fournir des informations techniques et scientifiques sur le Chaco et dispose des compétences techniques pour former les agriculteurs et les organisations de développement rural à des pratiques de gestion durable des ressources naturelles. Il a produit plusieurs rapports et diagnostics sur l'état de dégradation environnementale du Chaco réalisés en particulier dans le cadre d'appels à projets lancés par des institutions nationales ou des organisations internationales (REDAF, 1999-2000 ; 2004). Le premier projet, commandé par le *Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación* et financé par la Banque Mondiale, visait la réalisation d'un diagnostic socio-environnemental de la région *chaqueña*. Une centaine de techniciens issus de différentes organisations y ont participé et l'un des ateliers organisés à cette occasion au nord de la province de Santa Fe a donné naissance à la *mesa* agro-forestière. Un autre diagnostic a été réalisé à la demande de la FAO sur le thème de la dégradation des sols dans les zones arides argentines et pour lesquels le REDAF a proposé des indicateurs de désertification qui sont devenus des références dans ce domaine.
- 4) Le développement des relations avec des organisations rurales, des réseaux et des mouvements sociaux de développement rural, comme avec des organismes gouvernementaux et de coopération technique au niveau régional, national et international. Pour répondre à cet objectif, le REDAF a créé un réseau de communication qui vise à médiatiser les processus à l'œuvre dans tout le Chaco sud-américain intitulé : « communication, développement et écologie ». Ce réseau est formé par des « *communicadores-communicateurs* » du *Gran Chaco* latino-américain qui se réunissent régulièrement pour échanger expériences et stratégies d'action. Leur rôle est de diffuser le plus largement possible dans les médias les faits de corruption, le non respect des lois provinciales et nationales quant aux questions foncières et à la gestion des ressources naturelles. Ils s'adressent à différents médias locaux, nationaux et provinciaux ; journaux, télévision, et développent leurs propres émissions de radio. Le programme de radio *A buen tiempo nacional*, qui émet de façon hebdomadaire depuis Resistencia sur une fréquence régionale, est le produit d'un partenariat entre le PSA, INCUPO et le REDAF. Il informe, dénonce et sensibilise les populations sur ces thématiques. Par ailleurs, le REDAF multiplie les rencontres avec des organisations engagées dans les mêmes thématiques dans le Chaco bolivien et paraguayen. Ensemble, ils mènent des actions de formation et de communication pour alerter sur les dérives de la déforestation dans le *Gran Chaco*.
- 5) La défense des droits des paysans et des indigènes face à l'accès la terre et à la protection des ressources naturelles. Le REDAF a créé un observatoire des conflits concernant trois types d'objets : les terres paysannes, les territoires indigènes et les

ressources naturelles. C'est un outil qui, d'une part, génère de l'information sur la situation foncière et celle des ressources naturelles et, d'autre part, exerce une veille sur les conflits qui opposent les petits producteurs aux entreprises et aux autres agriculteurs. Il permet de constituer un stock d'expériences et de connaissances juridiques sur les différents types de conflits afin de réaliser les apprentissages nécessaires pour entreprendre des actions juridico-légales dans la défense des terres paysannes et aborigènes et des ressources naturelles dans toute la région.

Par son action en faveur des populations paysannes et indigènes et la protection de l'environnement à l'échelle de ce qu'il appelle le « parc *chaqueño* », le REDAF refait du Chaco latino-américain une réalité régionale transfrontalière dont les contours pourraient être ceux d'une biorégion (Boisier, 2000) ou d'une écorégion. Mais la prise en compte de cette échelle et l'action que le REDAF y déploie ne visent pas seulement à protéger l'environnement et un écosystème particulier, elles cherchent également à protéger les territorialités des populations rurales face à l'avancée de l'agriculture entrepreneuriale en faisant des propositions productives alternatives et en développant une ingénierie de l'action politico-légale inédite.

Parmi les espaces socio-organisationnels que nous avons décrits, nous pouvons distinguer des forums de producteurs (comme la *mesa* des petits producteurs dans la province du Chaco), des forums de techniciens (comme la *mesa* agro-forestière du nord de la province de Santa Fe) et des forums mixtes (Sabourin, 2003b), comme le REDAF. Dans ces derniers, se croisent différents acteurs (universitaires, ONG, organisations de producteurs, techniciens, etc.) qui avaient jusque-là peu l'habitude et l'occasion de se coordonner. Il est tout de même de plus en plus difficile de dissocier clairement ces forums dont les acteurs se confondent toujours plus par le partage d'une même expérience sociale dans le champ du développement rural et dans laquelle il est de moins en moins évident de distinguer qui s'investit à titre personnel, à titre professionnel ou en tant que représentant d'une organisation.

Les nouveaux répertoires d'action mobilisés à travers les différents forums ou espaces socio-organisationnels révèlent les nouveaux enjeux et les nouveaux objets qui sont désormais attachés au développement rural : la question foncière, la protection de l'environnement et plus largement la défense des droits constitutionnels et fondamentaux des petits producteurs et des communautés indigènes. Ces nouveaux répertoires d'action s'accompagnent du renforcement politique des collectifs défendant cette vision du développement rural et notamment les organisations de producteurs. Si ce sont bien des techniciens et des organisations comme les ONG qui sont à l'origine de la repolitisation du répertoire d'action des acteurs du développement rural, ils vont (progressivement et

légèrement) s'effacer derrière des organisations de producteurs, qu'ils ont contribué à faire émerger et à renforcer, qui s'apparentent de plus en plus à des mouvements sociaux.

### **3. La (re)politisation du développement rural à travers les mouvements sociaux**

Les types d'action engagés dans le Chaco autour de la défense de la terre et des ressources naturelles, comme les cibles et les instruments utilisés révèlent le rôle inducteur (Hirschman, 1974) de l'action collective sur le changement politique dans le champ du développement rural. La multiplication des espaces socio-organisationnels, des forums de producteurs, de techniciens et des forums mixtes indiquent, selon nous, la montée en force des mouvements sociaux qui représenteront, à n'en pas douter, des acteurs importants dans l'orientation des futures politiques publiques de développement rural.

#### **3.1. Une nouvelle forme d'action collective : les mouvements sociaux**

Derrière ce que nous qualifions ici de mouvements sociaux, ne se cachent pas de nouveaux acteurs jusque-là extérieurs au champ du développement rural. Il s'agit plus vraisemblablement de nouvelles formes d'organisation et d'articulation qu'incarnent les espaces comme les *mesas* et autres *foros*, depuis lesquels les acteurs et les organisations mettent en œuvre de nouveaux instruments comme de nouvelles ressources pour l'action collective. Nous retrouvons donc dans ces espaces une partie des acteurs qui participent aux scènes d'action locales que nous avons présentées dans la partie 2 : organisations gouvernementales et non gouvernementales de développement rural et leurs techniciens, petits producteurs et organisations de petits producteurs mais aussi des universitaires qui s'engagent dans ces espaces d'action collective. La référence aux mouvements sociaux reflète bien le militantisme que l'on retrouve aux racines de l'action collective dans le champ du développement rural et qui fait que les techniciens ne s'engagent pas seulement à titre professionnel et qu'ils cherchent à transcender le cadre de leur organisation d'appartenance.

Les mouvements sociaux correspondent à une forme d'organisation de l'action collective (Touraine, 1973) et, en ce sens, reflètent l'évolution des relations Etat-société

civile. Décrits depuis les années 1960 et 1970, ils sont, depuis les années 1990, au centre des observations sur l'action sociale et politique en Amérique latine, où ils sont désignés comme les « nouveaux mouvements sociaux <sup>125</sup> ». Ils incarnent en effet une réaction de contestation et d'opposition à la mondialisation néolibérale et aux politiques qui ont accompagné le Consensus de Washington. Toutefois, comme le précise Svampa (2009), l'attitude des mouvements sociaux n'est pas seulement défensive, elle est surtout proactive : elle « ouvre la possibilité de penser de nouvelles alternatives émancipatrices à partir de la défense et de la promotion de la vie et de la diversité » (2009, p. 77). En Argentine, ces mouvements trouvent une visibilité et une légitimité plus forte après la crise de 2001 (assemblées de quartiers, mouvements *piqueteros\**, etc.). Les populations doivent en effet imaginer de nouveaux moyens et de nouvelles formes d'action collective face à la déliquescence des institutions traditionnelles que sont les partis politiques et les syndicats, objets d'une grande suspicion pour avoir été complices de la mise en place des politiques néolibérales. Les mouvements sociaux incarnent en cela le retour de l'investissement des populations dans la vie publique (Hirschman, 1983) et leur volonté d'entreprendre l'action politique par de nouveaux biais. La montée en puissance des mouvements sociaux sur tout le continent est concomitante de l'arrivée de nouveaux gouvernements de gauche au pouvoir, processus auquel ils ne sont pas étrangers.

Pour Touraine, un mouvement social est à la fois un conflit social et un projet culturel : ce n'est pas un courant d'opinion, puisqu'il « met en cause une relation de pouvoir qui s'inscrit très concrètement dans les institutions et les organisations, mais il est la visée d'orientations culturelles à travers des relations de pouvoir et des rapports d'inégalités » (Touraine, 1992, p. 282). Les mouvements sociaux symbolisent la défense de nouvelles idées au sein de la société et l'évolution des régimes de citoyenneté qui favorisent la visibilité de ces idées et leur intégration au débat public : l'opinion publique et les mouvements sociaux vont de pair et se conditionnent mutuellement (Bobbio, 2006).

*« Je n'ai aucun doute que nous soyons aujourd'hui en train de lutter pour un modèle qui est en train de perdre. Le modèle gagnant c'est clairement le modèle pampéen : il a une presse, c'est une économie spectaculaire... Mais je crois aussi c'est que la société qui avertit chaque fois plus sur le fait que ce modèle dominant a des problèmes très sérieux de différents points de vue : sociaux, écologiques évidemment, climatiques, hydriques... et ces problèmes personne ne les voyait il y a 5 ans, déboiser 10 000 hectares pour faire du soja, ça paraissait bien à toute la société argentine. Aujourd'hui, ce qui a été obtenu c'est qu'une grande partie de la société regarde ça de façon critique ».*

(Directeur de FUNDAPAZ, coordinateur de la mesa agro-forestière. Vera, mars 2007)

---

<sup>125</sup> García Delgado D. (1994), « De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales », dans Anonyme, *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO et Norma, col. Tesis sociales, San José, Provincia de Buenos Aires, pp. 177-210.

Cet extrait d'entretien, dans lequel on retrouve l'approche dichotomique et contradictoire du rural, souligne que les répertoires d'action mobilisés depuis les années 2000 ont permis d'alerter l'opinion publique sur les dérives du modèle agricole productiviste, ses effets déstructurants et ont installé, dans le débat public, les contradictions inhérentes à deux modèles productifs. Selon Bobbio (2006, p.45) : « *sans opinion publique, ce qui plus concrètement signifie sans canaux de transmission de l'opinion publique qui devient « publique » précisément parce qu'elle est transmise au public, la sphère de la société civile est destinée à perdre sa fonction et finalement à disparaître* ». Les espaces socio-organisationnels possèdent dans ce sens une dimension démocratique indéniable en renforçant le rôle de la société civile dans la sphère publique. Ils participent à la reconstruction de la démocratie à travers l'action collective et, dans ce sens, témoignent de l'évolution du régime de citoyenneté qui induit davantage « la régulation de l'ordre politique mais aussi les régimes de gouvernance, entendue comme l'action du politique sur les régulations économiques et sociales » (Théret, 1998). Evidemment, à l'instar de l'extrait d'entretien précédent, il faut relativiser les changements produits qui ne sont qu'émergents ; le modèle dominant n'est pas encore prêt d'être renversé tant la lutte entre deux façons de vivre et de produire à la campagne est inégale.

Malgré la diversité et l'hétérogénéité des mouvements sociaux dues aux différents contextes nationaux ou aux « systèmes d'action historique<sup>126</sup> » (Touraine, 1992) dans lesquels ils émergent, ces mouvements arborent, pour certains, un caractère transnational qui laisse entrevoir l'émergence d'un « nouvel internationalisme » (Taddei et al. 2006, cité dans Svampa, 2009). En effet, la convergence des réclamations des mouvements sociaux à l'échelle continentale, en particulier autour de la défense des paysanneries à partir de leur accès aux différentes ressources (naturelles, forestières, génétiques) et de la redéfinition des biens communs, démontrent l'existence d'une communauté de destin à l'échelle internationale et incitent différents mouvements nationaux à trouver des formes d'articulation à l'échelle internationale. L'exemple des mouvements de défense des droits indigènes dans toute l'Amérique latine est en ce sens significatif. Même en Argentine, où ces populations sont moins visibles qu'ailleurs en raison, en particulier, de la faiblesse de leur poids numérique par rapport au reste de la population et de leur forte relégation sociale, un *Movimiento Nacional Campesino Indígena* (Mouvement National Paysan Indigène) s'est organisé à l'échelle nationale. Il regroupe une dizaine d'organisations de tout le pays, adhère à Via Campesina (un mouvement paysan international défendant les valeurs et les intérêts de ses 148 organisations membres issues de 69 pays) et intègre le CLOC (*Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo*), un réseau latino-

---

<sup>126</sup> Le système d'action historique désigne les orientations culturelles propres à une société et les conflits sociaux qui montrent les luttes pour l'appropriation et la direction des modèles d'action de la société sur elle-même (Touraine, 1992, p. 288).

américain de coordination d'organisations paysannes. De façon plus générale, les mouvements sociaux environnementalistes se développent en Argentine depuis une dizaine d'années. Ils entrent en résonance avec d'autres mouvements de ce type dans les pays voisins confrontés à des problématiques similaires. La mobilisation citoyenne en assemblées locales, souvent accompagnée d'ONG nationales ou internationales contre de grands projets industriels ou miniers, au nom de l'environnement, est un fait relativement nouveau en Argentine<sup>127</sup>.

A l'instar des sphères économiques et politiques qui, avec la mondialisation, débordent des cadres nationaux traditionnels de régulation et structurent des formes de gouvernance et de régulation supranationale, les mouvements sociaux, au-delà de leur caractère hétéroclite, dépassent de plus en plus le cadre local ou national de l'action collective en assistant aux forums, espaces d'articulation qui se multiplient (c'est notamment le cas à l'échelle du MERCOSUR ou du Chaco latino-américain) et depuis lesquels il tentent de se renforcer, parfois de mettre en œuvre des stratégies communes ou de rendre convergentes les différentes luttes en leur donnant une cohérence dans le cadre de la mondialisation. Quelle que soit l'échelle d'action des mouvements sociaux et quelle que soit la relation de pouvoir qu'ils souhaitent transformer, les mouvements entretiennent souvent des liens stratégiques avec l'extérieur. Ils s'articulent avec d'autres organisations ou en intègrent des réseaux internationalisés derrière lesquels se trouvent des communautés épistémiques. Le forum social mondial de Porto Alegre, créé en contre-pied au forum économique mondial qui se réunit tous les ans à Davos en présence des dirigeants politiques de la planète, reste un événement phare et symbolique où se retrouvent de nombreux représentants des mouvements sociaux à travers le monde (en particulier ceux se revendiquant de « l'altermondialisme ») pour échanger expériences et informations et élaborer des alternatives sociales et économiques au modèle néolibéral qu'ils combattent. Le processus d'homogénéisation spatiale par la technique, dont nous faisons référence dans la partie 1, confronte différentes régions du monde à des problèmes similaires et constitue donc aussi un vecteur de convergence des idées de la part d'acteurs confrontés à des phénomènes d'exclusion et qui se mobilisent derrière les mêmes notions telles que la « souveraineté alimentaire », le « développement durable », l'« agroécologie », etc. Les mouvements

---

<sup>127</sup> L'exemple le plus significatif est la mobilisation contre l'installation d'une entreprise finlandaise de pâte à papier en Uruguay sur le fleuve Uruguay face à la province argentine d'Entre Ríos, et risquant de contaminer les eaux du fleuve. Cette mobilisation s'est traduite par un barrage routier sur le pont reliant les deux pays au niveau de la ville de Gualeguaychú qui a duré plus de trois ans et a été levé en juin 2010. De même, les concessions minières du gouvernement argentin à des entreprises étrangères dans les Andes du Nord-Ouest et en Patagonie, ont donné lieu à de grandes manifestations et mobilisations citoyennes qui, outre les conséquences environnementales, dénoncent l'acheminement vers un modèle économique d'extraction (qu'incarne aussi le soja) consolidant la brèche sociale, épuisant et dégradant les ressources naturelles (Svampa, 2009) et induisant une faible redistribution des ressources économiques dans les provinces comme dans le pays. Les mouvements d'opposition réactivent à cette occasion des discours anti-impérialistes et un nouveau type de colonisation économique.

sociaux s'organisent à l'échelle internationale pour défendre une même vision de la ruralité (comme c'est le cas avec Via Campesina). La circulation des idées à l'échelle internationale n'est donc pas du seul ressort des agences multilatérales et des organisations internationales.

Nous ne rentrerons pas dans les détails des caractéristiques spécifiques aux mouvements sociaux argentins qui, dans ce pays d'urbains et pour diverses raisons déjà exposées, sont plus forts en ville que dans les campagnes. Ils relèvent d'ailleurs d'une singulière complexité en raison, pour certains, de la nature de leurs relations avec les représentants du pouvoir politique et les partis politiques. Nestor Kirchner puis Cristina Fernandez de Kirchner se sont en effet appuyés sur certains d'entre eux pour accéder au pouvoir et s'y maintenir. Nous souhaitons seulement montrer que l'émergence d'espaces socio-organisationnels (Benencia et Flood, 2005a), qu'ils soient emmenés par des techniciens, des organisations de développement rural, des organisations de producteurs ou par des *mesas* ou *foros* hybrides, comme le REDAF, participent, à travers leurs revendications, tels que le droit à la terre et la protection des ressources naturelles, et à travers les instruments et les stratégies qu'ils mettent en œuvre, d'un renouveau plus général de l'action collective, et ce, même s'ils n'ont pas la même ampleur que ceux que l'on peut observer en ville dans les quartiers populaires ou dans les pays voisins.

Tilly (1984), qui associe la notion de répertoire d'action collective à celle de mouvement social, définit ce dernier par le nombre, la volonté et le programme. Les mouvements sociaux défendent des intérêts et promeuvent des ambitions collectives. Pour Wallerstein (2009), il s'agit d'un mouvement collectif engagé dans une action éducative et politique. Nous ne voudrions pas céder à un effet de mode ou à « l'air du temps » en qualifiant les organisations paysannes ainsi que des forums hybrides (Lascoumes, 2004) ou mixtes (Sabourin, 2003a) tel que le REDAF, de mouvements sociaux, d'autant plus que si la volonté et le programme sont bien identifiables (encore qu'ils relèvent tous deux plus du rôle des techniciens, des universitaires et des organisations de développement que des producteurs), la question de la « masse critique<sup>128</sup> » qui constitue ce type de mouvement reste posée. De fait, qu'est-ce qui permet de passer sémantiquement des organisations paysannes à un mouvement social ? Un forum hybride réunissant une quantité d'acteurs divers peut-il être considéré comme un mouvement social ? Plus que le nombre ou le type d'acteur, il nous paraît important de mettre en exergue le changement du répertoire d'action et des formes d'organisations qui tendent à converger à une échelle d'abord provinciale, puis nationale et enfin internationale. L'orientation de l'action de

---

<sup>128</sup> Interprétation libre d'un concept en physique qui décrit certains seuils à partir desquels des informations peuvent être transmises, donnant lieu à des phénomènes physiques et permettant ainsi le passage d'un état vers un autre.

développement rural vers le renforcement des organisations paysannes afin qu'elles puissent participer à un mouvement de contestation et de revendication qui dépasse l'échelle locale, est aussi important à souligner que leurs réelles capacités d'action, encore en construction. C'est donc bien dans les registres mobilisés et les objectifs visés, orientés vers la transformation sociale, que nous parlons de mouvement social. Ce qui différencie les types d'acteurs qui se construisent dans le monde contemporain des précédents (Touraine, 1992) ce sont les répertoires d'action, les instruments mobilisés et la mise en réseau des différentes organisations.

Tilly (1984) propose trois acceptions de l'idée de **répertoire d'action** : une **faible**, pour laquelle l'action se répète, devient reconnaissable pour des observateurs et des participants et se façonne une histoire indépendante. Une **forte** qui pose l'hypothèse d'un choix délibéré chez ceux qui revendiquent, entre des modes d'action bien définis, les possibilités de choix et les choix eux-mêmes, changeant essentiellement en fonction des conséquences des choix précédents. Et une **moyenne** dans laquelle le répertoire présente un modèle où l'expérience accumulée d'acteurs s'entrecroise avec les stratégies d'autorités. Les registres d'action renvoyant aux régimes de gouvernementalité des différents programmes de développement rural portant sur une action sociale ou palliative tout comme l'action traditionnelle des ONG orientée vers la sphère privée correspondent à l'acception faible. L'action politique et éthique en défense des droits légaux et fondamentaux des petits producteurs et des populations indigènes combine, en proportion variée, l'acception moyenne et l'acception forte. L'acception forte réside dans l'articulation, dans des forums hybrides d'acteurs et d'organisations, de techniciens et de producteurs, dans la mise en œuvre une nouvelle expérience commune du développement rural et dans la participation active soit au respect des lois dans le domaine foncier soit à la formulation de nouvelles politiques publiques régulant les effets collatéraux de l'*agrobusiness* ainsi que dans l'évocation de nouveaux référents, comme le développement durable, qui donnent une visibilité publique à des problèmes environnementaux auparavant peu pris en compte dans les politiques publiques. En revanche, l'acception moyenne est comprise dans la poursuite et la continuité, parallèlement à ces actions, des programmes de développement et dans l'influence toujours déterminante des techniciens et des organisations de développement rural sur le renforcement des organisations de petits producteurs. Ce sont d'ailleurs encore des programmes et des techniciens des programmes ou des ONG qui donnent l'impulsion aux nouveaux espaces socio-organisationnels comme c'est le cas de la *mesa* de petits producteurs dans la province du Chaco.

Dans les différents forums décrits, les acteurs se constituent d'abord en réseau technique, en mettant en commun leurs ressources, ils développent des compétences collectives particulières, puis en réseau cognitif pour les mettre au service d'une même

vision de la société et du développement rural. Ils finissent par constituer une communauté de politique publique (Le Galès et Thatcher, 1995) et intègrent une communauté épistémique du développement rural. Cette communauté, en associant de nouvelles cibles et objets au développement rural, de nouvelles représentations et de nouvelles valeurs, contribue à montrer le décalage entre son interprétation de la réalité et le référentiel de développement rural dont elle vise la reformulation. Comme l'affirment Lascoumes et Le Galès (2007) c'est souvent une minorité novatrice qui perçoit le décalage entre la société globale et le référentiel sectoriel. Si l'échelle d'action de ces acteurs est avant tout régionale et provinciale et si les techniciens se situent essentiellement à un niveau local d'action concrète, ils atteignent à travers leur organisation qu'elle soit publique ou privée des forums nationaux de politiques publiques. Bien que nous ayons commencé à dévoiler le contenu de ce référentiel, dans ce chapitre et dans le précédent, à travers de nouvelles cibles, de nouveaux objets et de nouveaux instruments, il sera précisé dans le chapitre suivant, en abordant le changement de la politique publique nationale de développement rural.

Les mouvements sociaux de défense des espaces ruraux et des populations paysannes sont en plein processus de construction n'ont pas l'envergure politique qu'ils possèdent chez le voisin brésilien. De fait, au regard des actions entreprises par des organisations paysannes, notamment au Brésil où le Mouvement des Sans Terre est présenté comme un exemple paradigmatique de l'action des « nouveaux mouvements sociaux », les organisations paysannes en Argentine sont loin d'avoir atteint de telles capacités d'action, un tel niveau d'organisation et une telle maîtrise de la rhétorique de la revendication sociale. Le fossé qui sépare les organisations paysannes brésiliennes et argentines, pourtant intéressant à relever, ne peut être expliqué ici. Si le rôle de la dictature est, selon nous, un des facteurs, il n'est certainement pas le seul. Un travail de comparaison, dans lequel apparaîtrait à n'en pas douter, les institutions sociales et politiques qui en sont responsables serait utile à mener.

Ainsi, les phénomènes que nous venons de décrire démontrent encore la faible capacité d'action des organisations *foros* et *mesas* que nous avons mis en lumière au regard de ce que peuvent décrire d'autres observateurs des mouvements sociaux (Svampa, 2009). Ils participent cependant d'une transformation des régimes de citoyenneté et des relations Etat-société civile, puisque les nouveaux répertoires d'action qu'ils mobilisent contribuent à l'apprentissage collectif de la démocratie et de l'action citoyenne : « *les nouveaux mouvements sociaux, même quand il leur manque une organisation et une capacité d'action permanente, font déjà apparaître une nouvelle génération de problèmes et de conflits à la fois sociaux et culturels* » (Touraine, 1992, p. 286). A travers ces nouvelles formes d'organisations collectives, de nouvelles revendications, en lien avec le

développement rural, intègrent l'espace public en Argentine et, « *même si beaucoup n'y voient que leur faiblesse politique* » (Touraine, 1992), elles nous semblent participer à une recomposition de l'action publique par le fait que certaines populations et acteurs du développement rural réintègrent la sphère publique, notamment les organisations paysannes, participent à la définition de nouvelles politiques publiques, notamment en faveur de l'environnement et renouvellent le débat citoyen autour de la notion de « droits » et de « bien commun ».

### **3.2. En défense des contre-rationalités socio-spatiales**

Nous pouvons interpréter les mouvements sociaux et leurs revendications comme des formes de contre-rationalité (Santos, 1997) qui, non seulement ne répondent pas aux principes de la rationalité instrumentale telle que nous l'avons définie dans la partie 1, mais en plus s'y opposent, en renversant les représentations traditionnellement associées au développement et au progrès. Ceux-ci rompent avec les anciens répertoires d'action des organisations de développement rural. Ils révèlent de nouveaux conflits sociaux motivés par de nouvelles demandes envers l'Etat et peuvent ainsi être interprétés avec Touraine (1992) comme le passage à une nouvelle forme de modernité. Selon Svampa (2009), le développement des réclamations socio-environnementales dans toute l'Amérique latine, qui, dans les espaces ruraux, mettent en scène les populations paysannes et indigènes, vont de pair avec un registre de défense d'un « *estilo de vida* », un « mode de vie », que l'auteur associe directement à des formes de construction sociale du territoire et à des territorialités. Celles-ci s'opposent à d'autres formes qui menacent et conditionnent leur continuité et leur survie. Nous pouvons l'interpréter comme une « tension de territorialités » (Porto Gonçalves, 2001, cité dans Svampa 2009).

La Figure 10 qui caricature les débats autour de la loi Bonasso, illustre parfaitement les contradictions ou « tension de territorialités » dans laquelle on retrouve la vision duale du rural : les petits producteurs, plus nombreux et armés de bâtons, résistent à la déforestation face à un « grand producteur » qui conduit l'engin mécanisé et accompagné d'un homme politique qui l'appuie, symboles de la continuité d'une violence physique et symbolique. L'action des mouvements sociaux ruraux traduit par conséquent la remise en cause des territorialités issues du pacte agricole moderne. Toutefois, les mouvements sociaux n'incarnent pas seulement une territorialité en position de défense dans son rapport à l'altérité. Ils ne sont pas en train de défendre une territorialité, que nous avons également décrite comme en crise, en plein processus de dé-territorialisation, comme en témoignent

l'augmentation de la pauvreté et l'exode rural. Il s'agit de trouver de nouveaux médiateurs de l'« identité » et de la « singularité » des populations rurales et paysannes et de négocier une nouvelle forme de territorialisation de leur activité. Selon Raffestin : « *les acteurs périphériques peuvent en effet chercher à innover en abandonnant le principe du triangle équilatéral (une forme de territorialité) et en recourant à d'autres formes d'emprise territoriale. D'autres modèles sont possibles bien évidemment mais ils ne feraient que fournir d'autres arrangements qui n'ajouteraient rien à la notion d'emprise ou de relation à l'extériorité* » (1986a, p. 94). C'est donc bien de nouvelles relations à l'espace, de nouvelles pratiques et de nouveaux systèmes de connaissances que ces groupes construisent. Ils entreprennent alors un processus de reterritorialisation.

**Figure 10**-Illustration d'une « tension de territorialités »



Source: <http://bionativa.blogspot.com/2009/08/ley-de-bosques-nativos-ley-bonasso.html>

Ce qui transparaît de manière sous-jacente dans la remise en question de la dérive du pacte agricole dans des formes destructurantes et excluantes, c'est la nécessité de transformer la vision politique de l'objet et la politique publique d'intervention, autrement dit, de redéfinir les frontières et le contenu du développement rural en tant que secteur

d'action publique. Cette remise en question s'appuie donc sur une certaine conception de la ruralité et de sa réalité et place au centre de la problématique rurale deux mouvements dialectiques : un paradigme agricole et un paradigme rural, chacun d'eux incarnant des territorialités différentes qui entrent en contradiction et qui s'excluent mutuellement. Le développement rural, son identité et ses représentations se construisent par rapport au développement agricole, en tant que modèle de développement hégémonique et excluant :

*« Et donc je dis que le "modèle" est installé dans tous les milieux et dans la société aussi. L'autre modèle de développement : la vision plus intégrale du développement rural, de la famille rurale, qui vit du campo\* et dans le campo, comme acteur du développement c'est très dur de l'installer. Parce que l'autre est si fort, que si on veut avoir un rapport de force, on va perdre à chaque fois. Donc notre stratégie c'est : comment les deux modèles peuvent cohabiter ? Comment peut-on petit à petit installer certaines questions qui fassent que les gens commencent à se rendre compte que le modèle du soja, de l'agrobusiness nous amène à la déroute totale de la société ».*

(Actuel coordinateur du PSA de Santa Fe. Reconquista, février 2007)

Dans cet extrait d'entretien, « deux modèles » sont mis en balance. Un modèle de développement agricole dont l'hégémonie est clairement contestée parce qu'elle remet en question, dans un rapport de force inégal, le modèle « intégral » de développement rural relevant d'un ancrage territorial fort et d'une ruralité « vécue ». Au cœur de cette opposition se trouvent des valeurs et des représentations intellectuelles donc politiques. Nous allons reprendre les trois sphères de l'activité proposées par Albaladejo (2009) pour penser les nouvelles relations de l'activité agricole, au territoire et à la société que construisent, au nom du développement rural, les acteurs et populations qui s'en réclament. L'agencement des sphères publiques, privées et professionnelles qui se dessine à travers le contenu des répertoires d'action mobilisés et les revendications exprimées traduit une forme de reterritorialisation des petits producteurs, comme une nouvelle légitimité accordée à leur activité.

La transformation des répertoires et des formes de l'action collective, ainsi que des cibles visées, renouvellent, en premier lieu, les formes de l'action publique. Les organisations de producteurs et les forums mixtes et hybrides s'engagent dans une action politique, induisent la formulation de nouvelles politiques publiques, et leur mise en œuvre, et exercent un contrôle social sur les représentants politiques pour les faire respecter. Leur action politique place la sphère publique au cœur des nouvelles relations qui s'instaurent entre ces groupes, leur territoire et le reste de la société, en faisant notamment respecter les droits des citoyens et en légitimant et en justifiant leur action auprès de la société. *« Défendre la région, défendre le lieu "c'est peut-être simplement la quête du sens ; cet enjeu n'est plus à recevoir dans une acception philosophique ou psychologique, mais comme une question de rapport de la société aux individus, comme*

*question de consentement des individus à appartenir à telle société (Dulong, 1978).” C’est la découverte que l’appartenance à une société passe par l’appartenance territoriale sensu lato. C’est tout le problème de la territorialité » (Raffestin, 1980, p. 166). A travers la définition de la territorialité et la question de la défense du lieu, de la région, du mode de vie, qui sont étroitement entremêlées, nous pouvons envisager que l’action collective entreprise en faveur du développement rural reconnecte les territorialités des petits producteurs à la société à travers la sphère publique, qui est celle de l’expression citoyenne.*

Toutefois, le développement de la sphère publique n’est pas déconnecté des revendications portant sur des aspects privés, qui sont contenus dans les territorialités défendues. Ces territorialités sont en effet associées à un mode de vie, et non seulement à un mode de production et à la défense d’une identité à laquelle est suspendu le recouvrement d’une forme de dignité, dont nous parlait un technicien d’INCUPO, ce qui est aussi le signe d’une réintégration sociale passant par une autre relation qu’une relation dominée par l’assistance sociale. Il y a donc un chevauchement des sphères publiques et privées. Par ailleurs, la sphère privée prend dans ce type d’action une dimension particulière, parce que c’est dans des motivations issues de la sphère privée que l’on trouve les déterminants de l’engagement dans l’action publique. Ce n’est pas seulement le cas des petits producteurs qui défendent des intérêts privés en se projetant dans l’action publique, c’est aussi le cas des techniciens du développement rural, des fonctionnaires des Ministères et Secrétariats provinciaux qui s’engagent à leurs côtés et procèdent aux dénonciations de fraudes et de corruption. Ces derniers ne satisfont pas des intérêts publics (bien que la protection de l’environnement soit de plus en plus considérée comme un bien public bénéficiant à tous) ou professionnels. L’action collective à laquelle ils participent est aussi impulsée par des sentiments, par une volonté d’infléchir l’évolution de la société et du territoire. Les mouvements sociaux mobilisent en effet des principes et des sentiments (Touraine, 1992). Dans ce type d’action, le rôle des idées est important pour comprendre la transformation des routines organisationnelles et les comportements individuels qui en sont parfois à l’origine.

Ainsi, loin d’un individualisme décrit comme un trait culturel national, ou comme un héritage des années 1990, souvent pointé du doigt comme un frein à l’action collective et comme la cause des écueils de la démocratie et de la citoyenneté en Argentine, les mouvements sociaux, mais aussi et peut-être surtout, les acteurs individuels qui en sont à l’origine, démontrent l’existence d’une conscience morale, de valeurs, à s’engager dans l’action militante et à se tourner vers l’action envers les plus pauvres qui subissent davantage les conséquences de la domination de la rationalité instrumentale et contre laquelle la notion de « bien commun » fait surface. Dans la conception de l’action

collective de Touraine(1992), la mobilisation est autant tournée sur soi-même que contre l'ennemi. C'est bien ce qui est en jeu dans le champ du développement rural dont les répertoires d'action collective cherchent autant à réguler un modèle de développement jugé contradictoire avec des valeurs et des territorialités incarnées par les petits producteurs, qu'à construire leur identité sociale et professionnelle, justifiant et légitimant ainsi de nouvelles politiques publiques en leur faveur.

Quant à la sphère professionnelle, elle vient également se juxtaposer aux deux autres sphères, à l'image des médiations territoriales citoyennes décrites par Albaladejo sur la Figure 7. Elle est comprise dans les revendications des mouvements sociaux et donc justifie l'action publique. La revendication du droit d'accès à la terre est à la fois une revendication d'ordre privé et professionnel. A travers elle, les producteurs accèdent à la « dignité » sociale, assurent la reproduction de la cellule familiale, apportent une réponse aux besoins de leur famille et, par ailleurs, poursuivent une activité de production dont la dimension éthique et les valeurs personnelles qu'ils y attribuent relèvent à la fois de la sphère privée et professionnelle. Mais ce sont les organisations paysannes qui émergent et se renforcent dans cette période qui illustre le mieux le développement de la sphère professionnelle. Leur participation aux *foros* et *mesas* qui s'organisent à des échelles locales, régionales ou provinciales démontrent par ailleurs que leur parole est enfin recueillie et représentée politiquement. Dans le Chaco argentin, la UNPEPROCH du Chaco, le MOCASE de Santiago del Estero ou le MOCAFOR de Formosa, trois organisations créées notamment dans l'optique de défendre et de favoriser l'accès à la terre pour les petits producteurs se rapprochent davantage de la définition des nouveaux mouvements sociaux que d'un syndicat agricole ou professionnel, mais c'est pourtant leur identité de producteur et leur fonction de production qui sont défendues et revendiquées à travers elles. A Santiago del Estero, où les conflits pour la terre et les expulsions des petits producteurs prennent un caractère particulièrement violent, le MOCASE semble mettre en œuvre de plus grandes capacités d'action et d'organisation que d'autres organisations paysannes, bien qu'il soit l'objet d'une scission en deux fractions, l'une restée fidèle au PSA qui a impulsé l'organisation et l'autre qui adhère à *Via Campesina* et démontre que les petits producteurs parviennent à s'émanciper des techniciens et des programmes.

L'engagement dans l'action publique à travers ces mouvements et autres formes d'organisations est bien une réponse à une nécessité, à des besoins et des aspirations que le repli sur la sphère privée ne satisfaisait pas, pas plus que la médiation sociale qui relie ces populations à l'Etat et à la société à travers des programmes d'assistance :

*« Quelle est la force que chacun possède ? La nécessité de donner des réponses, tous les jours pour ta production et pour ta famille, cette force de trouver des stratégies, d'être créatifs, de voir qu'il n'y a pas le moindre parti politique qui s'est mis au milieu de ton action, trouver des stratégies qui, dans les zones urbaines sont portées par les femmes dans 80 % des cas, les hommes se sentent déprimés parce qu'ils savent travailler et recevoir un salaire, il savent être employés, mais ils ne savent pas comment transformer cette économie, le ménage se maintient pas seulement avec l'argent qu'apporte le mari, et donc ce qui est important c'est d'arriver à former des organisations. Une fois que tu y es arrivé, tu parles d'égal à égal avec le technicien.[...] Par exemple [pour le Prohuerta] on dit toujours que la semence est une excuse, tu vas dans les foyers les plus pauvres, avec la semence tu peux y entrer et tu vois les problèmes des jeunes, des femmes, de la santé, de l'homme déprimé, le problème du manque de ressources, et que les gens se noient en étant assisté que par un Plan Mano a la Obra. Mais c'est aussi l'intensité de la pauvreté qui te donne les outils pour trouver des réponses, ça te donne une logique pour penser le PSA, pour penser ce rural, pour changer la méthodologie, et évidemment il y a des facteurs externes qui t'aident : comme la crise mondiale, la crise du système des retraites, la crise de représentation des médias qui ne nous montrent jamais, tout ça, ça te donne de la force, pour petit à petit, revoir les lignes d'action possibles dont tu disposes ».*

(Coordinatrice nationale du FONAF. Buenos Aires, novembre 2008)

Comme l'ont montré Negri et Cocco (2006) le néolibéralisme et le désengagement de l'Etat ont aussi permis d'impulser de nouvelles formes de solidarités et de nouvelles organisations. Poussées par la nécessité, par le développement de la précarité, les populations des pays du Sud ont mis au point de nouvelles stratégies de survie. L'amalgame de formes anciennes et nouvelles d'informalité dans ces stratégies s'apparente davantage à de l'innovation qu'à de la résistance (Negri et Cocco, 2006). C'est ce que corrobore cet extrait d'entretien qui présente la constitution d'organisations comme des innovations pour répondre aux différentes nécessités auxquelles doivent faire face les populations pauvres. Si les programmes de développement rural sont présentés comme insuffisants, ils sont aussi des biais, des éléments déclencheurs ou des tremplins dans certains cas vers l'action collective et l'émancipation des populations pauvres des programmes, des plans sociaux et des partis politiques qui encadrent ces populations. Ceci confirme le décalage repéré par Thoenig (1998) entre le contenu d'une politique publique et sa mise en œuvre qui amène souvent à sa modification ; mais aussi les intuitions d'Hirschman pour qui, les déséquilibres produits par l'Etat ou par la faiblesse de son intervention, poussent à la créativité et à l'action des acteurs locaux (Hirschman, 1974).

Les médiations territoriales qui se construisent ou sont défendues dans des espaces socio-organisationnels n'apparaissent désormais plus comme des contre-rationalités évoluant à la marge du pacte moderne. L'idée de contre-rationalité a été développée par Santos (1997) pour rendre compte de situations d'exclusion, de marginalité, dont les vertus créatrices ne l'étaient que par défaut, par simple question de survie. Grâce à la prise de parole des populations rurales à travers des mouvements sociaux et des organisations de représentations professionnelles qui s'articulent de façon horizontale en défendant les mêmes valeurs et idées, ces contre-rationalités font reconnaître leur rôle et leur place dans la société et se constituent comme des forces de propositions alternatives à un modèle productif présenté comme irrationnel dans une perspective de développement durable. Elles construisent ainsi une identité à la fois sociale, citoyenne et professionnelle.

## **Conclusion du chapitre 8**

Nous avons présenté l'émergence d'espaces d'articulation de différents acteurs du champ du développement rural comme des innovations organisationnelles, résultats de la mobilisation de nouveaux répertoires d'action collective. Les échanges d'informations et d'expériences qui se jouent dans ces espaces se traduisent par des actions orientées vers la défense des droits des populations rurales dans leur accès à la terre, le renforcement des organisations de petits producteurs et la protection des ressources « naturelles ». Ces trois processus sont étroitement mêlés parce qu'ils ont comme origine un processus de rationalisation spatiale incarné par l'avancée de la frontière agricole et des relations sociales hiérarchisées et marquées par une forte collusion entre intérêts politiques et économiques dont sont victimes, en premier lieu, les petits producteurs. Ils sont aussi étroitement mêlés parce que les problématiques foncières, de protection de l'environnement et la représentation politique des petits producteurs visent un même objectif : la défense de leurs territorialités et la légitimation, devant la société, du rôle qu'ils jouent dans la défense des biens communs incarnés notamment dans les ressources naturelles et culturelles.

Cet objectif amène les acteurs engagés dans ces espaces à développer une action plus politique qui est l'essence des nouveaux répertoires d'action collective. Les stratégies employées se manifestent d'abord dans la diffusion d'informations à destination de la société civile sur les phénomènes de corruption et les conséquences sociales (expulsion de petits producteurs, augmentation de la pauvreté et exode rural) et environnementales (inondations, perte de fertilité des sols, désertification, etc.) de la progression de la

frontière agricole, visant ainsi à transformer les représentations dominantes dans l'opinion publique de l'agriculture et de son rôle dans la société et dans l'économie nationale et régionale. Les phénomènes de spéculation autour de la terre, d'expulsion des populations rurales des terres fiscales, dont sont complices les pouvoirs publics corrompus, la location ou l'achat de ces terres par des entrepreneurs extérieurs à la province, sont désormais dénoncés et médiatisés, et font de la propriété privée un problème d'ordre public. Par ailleurs, le contexte international et la diffusion d'un référentiel de développement durable représentent une opportunité pour légitimer les revendications de ces acteurs. Ensuite, leur stratégie vise à la reconnaissance des droits légaux et fondamentaux des petits producteurs et des communautés indigènes notamment dans leur accès à la terre publique qui renvoie à une vision éthique du développement. C'est cette vision qu'ils défendent et qui légitime leur intégration à la sphère publique. Contrairement aux années 1960 où les organisations de promotion humaine agissaient à la marge du pacte moderne, après les années 2000, l'objectif des acteurs du développement réunis dans des espaces socio-organisationnels est, d'une part, de démontrer l'action irrationnelle sur la nature et la culture d'un paradigme agricole auquel elles opposent des modes alternatifs de vivre et de produire à la campagne qu'incarnent l'activité (à la fois publique, privée et professionnelle) des petits producteurs et, d'autre part, de les légitimer au regard de la société.

La pression politique et médiatique et la prise de conscience des populations rurales de leurs droits visent finalement la reconnaissance politique des organisations de petits producteurs dont les formes d'action et de revendications, certes encore discrètes, s'apparentent aux nouveaux mouvements sociaux paysans, environnementalistes et indigénistes qui montent en force sur tout le continent. La reconstruction des droits des petits producteurs, de leur identité et, finalement, de leur représentation politique comme groupes sociaux et professionnels, passe par une reconnaissance et une légitimation de leur fonction sociale, environnementale et productive qui se jouent dans ces espaces et qui deviennent la cible du développement rural. C'est par leur reconnaissance professionnelle que le secteur du développement rural se redéfinit, que de nouveaux objets plus complexes sont associés au secteur et que sont formulées les politiques publiques permettant de protéger leur mode de vie et d'assurer les conditions du maintien de leur activité agricole.

Le recours discursif au terme de « paysan » (*campesino*) dans différents extraits d'entretien – qu'un agent de développement nous décrivait pourtant comme connoté négativement et renvoyant à une époque révolue, antérieure à la dictature – témoigne de la reconstruction d'une identité reposant sur les fonctions à la fois sociales et économiques qu'assurent les petits producteurs dans le territoire et qu'ils affirment en réaction au pacte moderne et à ses manifestations néfastes. A travers leur participation aux mouvements sociaux et la mobilisation de nouveaux répertoires d'action collective à l'origine desquels

on retrouve des techniciens de différentes organisations de développement rural, les petits producteurs intègrent davantage la sphère publique. Dans cette sphère, ils revendiquent la reconnaissance de leur activité productive et de leur mode de vie à la campagne qui va s'institutionnaliser avec l'émergence de la figure de l'agriculture familiale. Ils mettent donc en place de nouvelles médiations territoriales qui reposent moins sur la dimension sociale de leur activité que sur des dimensions professionnelle et publique. Ceci correspond, selon nous, à une forme de reterritorialisation qui passe par la reconnaissance réciproque de la société et des petits producteurs à faire partie de cette même société, et par leur participation à son évolution.

**Photo 30-**Tournage d'une vidéo sur les *banqueros*\* de San Martín



**Source :** © Gisclard, 2007

**Photo 31-**Famille sur son exploitation après une lutte pour la terre à Colonias Unidas, accompagnée d'un technicien



**Source :** © Gisclard, 2007



## Chapitre 9

### L'agriculture familiale : une innovation institutionnelle à l'origine d'un référentiel du développement rural

#### Introduction du chapitre 9

En 2009, à peu d'intervalle de la fin de notre travail de terrain, le *Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural* (Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural) était inauguré. Cette création institutionnalise un espace national de rencontre de différentes organisations de petits producteurs, le *Foro Nacional por la Agricultura Familiar (Foro\** pour l'agriculture familiale) (FONAF) qui construit depuis 2004 des propositions alternatives pour le développement rural. L'agriculture familiale représente une innovation institutionnelle dont nous retraçons dans ce chapitre l'histoire quelque peu chaotique, même si nous manquons de recul quant à ce processus, et encore davantage sur ses effets, d'autant plus que, comme il est de mise en Argentine, les conflits et enjeux politiques sous-jacents ne sont jamais très loin et peuvent brouiller l'analyse. Toutefois, nous ne pouvons occulter cet élément déterminant, même si nous sommes conscients que « *quand les processus d'« institutionnalisation » sont en cours, c'est plus difficile et obscur à comprendre et à suivre* » (Lascoumes et Le Galès, 2007).

Si nous ne pouvons décrire ses effets en raison de son institutionnalisation récente, l'agriculture familiale (comme paradigme de développement et projet politique) est pourtant le signe de plusieurs changements de nature politique, normative et cognitive dans le champ du développement rural, dont l'analyse permet de montrer la cohérence des innovations territoriales et organisationnelles que nous avons présentées dans les chapitres précédents. En effet, ces innovations concourent à réduire le décalage entre la politique publique de développement rural avec les différents régimes de gouvernementalité mis en

évidence, avec les idées et les actions portées par les acteurs locaux du développement rural. Elles transforment ainsi l'action publique au niveau local et mettent en évidence la nécessité de transformer les politiques publiques de développement rural et le référentiel sectoriel afférent. En effet, celles-ci ne sont plus en mesure de gérer les tensions sociales dans les espaces ruraux qui sont le produit de la remise en question des effets néfastes du pacte moderne par des organisations qui présentent une plus grande propension à entreprendre une action politique et donc, à participer à la sphère publique. Mais ce n'est pas seulement la prise de parole des petits producteurs qui conduit à l'institutionnalisation de l'agriculture familiale. Celle-ci témoigne de l'évolution du référentiel global, au moins au niveau du MERCOSUR. L'agriculture familiale, qui est d'abord une figure politique portant des revendications d'un mode de vie et d'un mode de production à la campagne, est également reconnue pour les fonctions économique, sociale et culturelle qu'elle remplit, autour desquelles se cristallise un nouveau référentiel sectoriel du développement rural. Cette figure multifonctionnelle est particulière parce qu'elle représente une médiation entre le secteur du développement rural qui se recompose et se redéfinit au niveau national, et le territoire à partir duquel est légitimée l'agriculture familiale pour le rôle qu'elle y joue.

Aussi l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et l'émergence d'un nouveau référentiel de développement rural participent-elles à la construction d'une nouvelle identité collective, à la fois professionnelle, culturelle et sociale pour les exclus du pacte moderne à partir de laquelle ils tissent une nouvelle relation avec la société et le territoire. Ceci permet de démontrer et de confirmer l'hypothèse d'Albaladejo (2009) concernant l'émergence d'un nouveau pacte territorial rural, dont les chapitres précédents montraient déjà les contours, et dont l'agriculture familiale est le principal acteur.

Dans un premier temps, nous présentons l'institutionnalisation de l'agriculture familiale comme le produit de la combinaison et de la succession de trois processus dans lesquels priment le rôle des idées, des intérêts et des institutions et qui concourent au changement de cadres cognitifs et normatifs du développement rural. Dans un deuxième temps, nous étudions comment l'agriculture familiale favorise la formulation d'une nouvelle politique publique de développement rural. Nous formaliserons le nouveau régime de gouvernementalité et le nouveau référentiel de développement rural et établissons les dispositifs institutionnels et techniques correspondants.

## **1. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale, un changement en trois séquences et à trois échelles**

L'institutionnalisation de l'agriculture familiale est le produit d'une série d'événements qui se bousculent à partir de 2006 et qui aboutissent en 2009 à la création d'un Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural dépendant de la SAGPyA<sup>129</sup> (Figure 12). Les différents facteurs qui sont à l'origine de ce processus et que nous avons séparés dans les paragraphes suivants, selon qu'ils relèvent du rôle des idées, des intérêts ou des institutions, sont finalement étroitement entremêlés et difficilement séparables. Pourtant, en distinguant trois séquences à l'origine du renouvellement de l'action publique de développement rural, nous mettons en évidence les grands événements (l'influence politique du MERCOSUR, les demandes formulées par le secteur et les pressions exercées par les mouvements sociaux, et l'opportunisme politique) qui ont conduit au décret n° 571 et à la résolution ministérielle 395/08, du 29 octobre 2008, point de départ de l'évolution des dispositifs institutionnels.

### **1.1. Agriculture familiale et mouvement sociaux, une idée de la ruralité**

En 2004, une Commission de l'Agriculture Familiale est organisée par le Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur à l'initiative de la FAA, à la suite de l'organisation du *Congreso Nacional y Latinoamericano Sobre uso y tenencia de la tierra* (congrès national et latino-américain sur l'usage et la tenure de la terre) (Buzzi et al., 2005). La FAA, à travers son département de développement rural, prend la tête d'un espace en construction, le *Foro National pour l'Agriculture Familiale*, qui vise un processus déjà tenté mais avorté dans les années 1990, à savoir, fédérer les organisations représentatives de ce que l'on nomme encore les « petits producteurs » et les communautés indigènes. Cette rencontre vise à réduire l'atomisation des organisations et des mouvements sociaux dispersés sur tout le territoire national et dépourvus de réelle représentativité politique, et à présenter des revendications communes de politiques publiques pour le développement rural. La légitimité et la représentativité de la FAA à qui le gouvernement accorde un certain crédit, permettent la reconnaissance du *Foro* comme interlocuteur. De fait, la FAA est la seule organisation de « petits » producteurs en possession des capacités institutionnelles, organisationnelles et financières pour

---

<sup>129</sup> En 2010, le Sous-secrétariat à l'agriculture familiale devient un Secrétariat, et le Secrétariat à l'agriculture dépendant du Ministère de l'économie, devient un ministère à part entière.

entreprendre un tel mouvement à une échelle nationale. Mais ceci instaure dans le même temps une certaine main mise du syndicat sur cet espace et donc certaines tensions internes. En 2005, une centaine d'organisations de petits producteurs se réunissent au siège de la SAGPyA et font une déclaration commune et émettent en particulier le souhait de l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de développement rural. A partir de 2006, la SAGPyA reconnaît officiellement l'espace du FONAF comme un espace formel de débat et de concertation des politiques publiques à travers la résolution n°132/06, auquel participent également le Secrétaire à l'agriculture et les coordinateurs nationaux des principaux programmes de développement rural de la SAGPyA ainsi que de Cambio Rural.

A la suite de sa reconnaissance institutionnelle, le FONAF se réorganise en *foros* régionaux de concertation au niveau des cinq grandes régions NEA, NOA, Centre, Cuyo et Patagonie. Au mois de mai 2006, la première rencontre plénière nationale à laquelle participent 250 organisations a lieu à Mendoza. Un diagnostic de l'agriculture familiale est élaboré à cette occasion et présenté à la SAGPyA qui demande qu'un plan stratégique répondant à ce diagnostic lui soit proposé. Celui-ci est présenté au mois août, à la suite de la deuxième réunion plénière organisée à Buenos Aires en présence de 450 organisations. Il comporte des lignes d'action pour la formulation de politiques publiques de développement rural qui reconnaissent l'aspect multidimensionnel du développement rural et reconnaissent l'ampleur des besoins de l'agriculture familiale que n'ont jamais palliés les programmes focalisés et basés sur la demande.

La première ligne d'action concerne une réforme agraire, peu probable dans le contexte argentin, mais qui place au moins le problème de l'accès à la terre et la régulation de l'usage des sols au cœur d'une possible réponse à la souveraineté alimentaire<sup>130</sup>. Des propositions sont faites quant à la colonisation des terres fiscales et aux régimes de location pour l'agriculture familiale par exemple. Ensuite des politiques publiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale sont suggérées, afin de la soutenir dans un environnement déterminé par la compétitivité et les marchés internationaux. Elles concernent en premier lieu les infrastructures avec des actions portant sur l'approvisionnement en eau, en énergie,

---

<sup>130</sup>L'approvisionnement alimentaire est loin d'être un thème neutre, c'est pour cela que des concepts différents portés par des acteurs différents apparaissent. C'est notamment le cas de la « sécurité alimentaire » concept utilisé par la FAO et l'UE alors que Via Campesina et le FONAF revendiquent celui de « souveraineté alimentaire ». Ce dernier terme désigne le droit des peuples et des Nations à définir leurs propres politique agricole et stratégie durable de production, distribution et consommation d'aliments, qui garantissent le droit à l'alimentation pour toute la population sur la base de petites et moyennes exploitations, respectant la culture et la diversité des modes paysans et indigènes de production (définition reprise par INCUPO). Pour que ces droits soient respectés, les ressources naturelles comme le contenu génétique des semences ne peuvent être privatisés. Pour cette raison, les revendications sur la souveraineté alimentaire s'accompagnent bien souvent d'une demande de réforme agraire. Pour Via Campesina, la souveraineté alimentaire ne peut être garantie par les organismes nationaux et internationaux qui appuient un modèle technologique productiviste. Elle dépend au contraire d'un principe d'autonomie vis-à-vis des ressources génétiques et naturelles assuré par les agriculteurs et les consommateurs.

sur les transports, le logement et les infrastructures de production et de services : école, santé et communication, pour laquelle la mise en place de radios communautaires permettant aux populations des *parajes* voisins de communiquer entre elles est demandée avant la téléphonie et internet. Ensuite, les difficultés d'accès au marché des petits producteurs sont abordées. Pour cela, la nécessité d'adapter les normes fiscales et sanitaires, et de trouver des systèmes de soutien et de financement de la production et de la commercialisation est pointée, ainsi que la mise en place d'un système de protection sociale pour les agriculteurs et les salariés agricoles<sup>131</sup> (FONAF, 2006). Enfin, le FONAF demande à ce que la recherche scientifique et l'assistance technique soient mises au service des productions traditionnelles (sous-entendues « non-pampéennes»), question sur laquelle l'INTA se penche par ailleurs en créant les CIPAF (Centres de Recherche pour l'Agriculture Familiale) en 2005 (Figure 12).

Finalement, toutes ces revendications convergent vers un projet de professionnalisation de l'agriculture familiale, c'est-à-dire la reconnaissance de la part de l'Etat et de la société de l'activité de production qui est liée aux catégories de populations qui s'en réclament. La particularité de cette revendication est qu'elle ne se justifie pas seulement par l'activité de production mais également par un « mode de vie » auquel elle est intrinsèquement liée. C'est pour cela que le développement rural comme secteur d'action publique est étroitement associé à l'agriculture familiale dans la mesure où il renvoie à l'aspect pluridimensionnel des conditions de vie de la famille rurale, à la prise en compte du contexte local et régional particulier dans lequel elle s'insère et aux multiples enjeux du maintien des populations rurales à la campagne. Par conséquent, le FONAF porte un référentiel d'action collective (Muller, 2005) pour le développement rural dans lequel sont mis en évidence deux aspects que ses membres souhaitent voir traduire en politiques publiques : l'indissociabilité des petits producteurs de leur fonction productive et le fait que cette fonction productive doive également être mise en relation avec les dimensions sociales et culturelles de la vie à la campagne. Les contours du développement rural en tant que secteur d'action publique sont redéfinis autour des dimensions à la fois productive, politique et sociale de l'agriculture familiale. Pour cela, ce secteur ne doit plus être dissocié des autres secteurs d'action publique ; autrement dit, il est l'objet d'une régulation à la fois sectorielle et territoriale. Ce référentiel correspond donc à une approche « intégrée » du développement rural.

Si la demande de dispositifs de professionnalisation et de sectorisation de l'agriculture familiale est forte, la dimension territoriale de son activité est au cœur de sa caractérisation et de sa différenciation avec l'agriculture du pacte moderne. En effet, les producteurs qui

---

<sup>131</sup> Le Ministère du travail estime à 75 % le taux d'emploi non déclaré dans le secteur agricole (*Página/12*, 28.07.2010).

se réclament de l'agriculture familiale disposent de structures productives et relèvent de catégories sociales très hétérogènes. Ils ne se distinguent donc pas seulement pas par la taille des exploitations, mais pas le rôle joué par leur activité dans le développement des territoires. L'agriculture familiale regroupe aussi bien des exclus du pacte moderne, des producteurs petits et moyens des régions intérieures comme les colons de Reconquista, que des producteurs pampéens, petits et moyens, fragilisés par leur endettement dans les années 1990 et la suppression des mécanismes d'encadrement de la production, et qui correspondent aux *chacareros* pampéens décrits par Albaladejo et Bustos Cara (2001). Ainsi, tous ceux qui, selon les régions et les périodes sont nommés : petit producteur, minifundiste, paysan, *chacarero*, colon, métayer, producteur familial, mais aussi les paysans et les producteurs sans terre et les communautés des peuples autochtones rejoignent l'agriculture familiale (FONAF, 2006). L'agriculture urbaine est également en voie d'intégration à une vision élargie de l'agriculture familiale, ce qui permet d'inclure au mouvement les bénéficiaires du Prohuerta ainsi que les activités halieutiques, forestières, de cueillette, la production agroindustrielle, l'artisanat et le tourisme rural (FONAF 2006). Ce sont bien un « mode de vie » et une façon de produire et donc une idée particulière de la ruralité et du développement rural qui distinguent l'agriculture familiale d'un autre type d'agriculture, parce qu'elle revendique aussi un lien fort au territoire, qui est amoindrie au-delà d'un certain seuil de production.

**Figure 11**-Logo et slogan du FONAF : « une agriculture d'agriculteurs »



Source : FONAF, 2006

Avec la reconnaissance du FONAF, un nouvel acteur politique, derrière lequel se trouvent des organisations paysannes et des mouvements sociaux, est né. En regroupant l'ensemble des bénéficiaires des programmes de développement rural et au-delà, il témoigne de la construction d'une identité paysanne singulière qui revendique un ancrage fort au territoire, mais aussi de la reconfiguration du champ du développement rural, de ses objets et de ses cibles, autrement dit de sa recomposition comme secteur d'action publique. En donnant l'impression que les petits producteurs parlent désormais d'une seule et même voix, le *Foro* permet de rompre avec une réalité fragmentée et une vision parcellaire des populations rurales, par ailleurs mal connues et mal représentées, ayant peu l'occasion d'accéder à une tribune politique nationale. Mais l'institutionnalisation du FONAF n'est pas du seul ressort de la pression politique des mouvements sociaux. Encore une fois, elle est favorisée par un double mouvement à la fois ascendant et descendant à partir de la diffusion d'idées au sein du MERCOSUR, derrière lesquelles on retrouve également des stratégies commerciales et économiques.

## **1.2. Un changement institutionnel dans le sillage du MERCOSUR**

Si l'institutionnalisation du FONAF par la SAGPyA relève bien d'une volonté politique nationale, cette décision est influencée par la structure institutionnelle du MERCOSUR qui, depuis les années 2000, cherche à étendre ses capacités d'action en matière politique et sociale. En effet, les organisations et mouvement sociaux réunis dans le *Foro* ont parallèlement bénéficié de la montée en puissance de la thématique de l'agriculture familiale au Brésil, leader économique du MERCOSUR et à l'influence politique grandissante. La création de la REAF (*Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar* – Réunion Spécialisée sur l'Agriculture familiale) en 2004, explique la rapidité de l'organisation de l'action collective à l'échelle nationale. Elle a favorisé la reconnaissance du FONAF et l'instauration d'un dialogue entre autorités politiques et organisations paysannes.

Les Réunions Spécialisées sur des domaines d'action publique communs aux pays membres du MERCOSUR et à ses associés ont pour but de renforcer l'« institutionnalité » du MERCOSUR et son intégration, en donnant une consistance sociale et politique à ce bloc régional avant tout économique. Le renforcement institutionnel souhaité vise à transformer un strict espace d'échange commercial et d'ajustement économique en un « *outil de développement au service des populations du MERCOSUR* » (REAF, 2006). Le nouveau scénario politique de la région est évidemment propice à un rapprochement politique des pays du MERCOSUR et au-delà. Dans cet objectif, le MERCOSUR reconnaît

depuis les années 2000 des organes auxiliaires non prévus dans le traité fondateur de 1991 comme le sont les Réunions Spécialisées. Celles-ci sont organisées sur proposition des Etats membres et se constituent en espaces de dialogue, de participation et de propositions d'action publique (REAF, 2006).

La REAF a pour origine la proposition brésilienne d'harmonisation et de renforcement des politiques nationales en faveur de l'agriculture familiale, secteur qui dispose dans ce pays d'un Ministère du développement agraire qui lui est spécifique, en plus du Ministère de l'agriculture. La coopération et la coordination entre Etat s'adosent également sur la volonté de favoriser les échanges agricoles commerciaux entre les pays membres et les pays associés (le Chili et la Bolivie) ; ce qui nécessite une réglementation commerciale et sanitaire commune aux différents partenaires et une politique différenciée pour l'agriculture familiale afin de la protéger des déséquilibres commerciaux (REAF, 2006).

La proposition brésilienne repose d'abord sur le besoin d'analyser la situation de l'agriculture familiale afin de préparer les négociations commerciales de l'OMC à Cancún en 2003. L'Argentine et le Brésil intègrent le groupe du G20 qui, lors de ces négociations, demandait qu'un traitement spécifique et différencié soit accordé à l'agriculture familiale dans les négociations commerciales. Les raisons invoquées tiennent à l'importance de ce type d'agriculture dans la sécurité alimentaire de ces pays agro-exportateurs, et le fait qu'il réponde, par ses pratiques, aux critères du développement durable. La même année, un séminaire intitulé : « les asymétries dans les politiques économiques et agricoles dans le MERCOSUR » est organisé par la COPROFAM (Coordination des Organisations de Producteurs Familiaux du MERCOSUR) et le FIDA. A l'issue de ce séminaire, la « *carta de Montevideo* » est élaborée, signalant l'existence de deux types d'agriculture clairement différenciés dans la région : une agriculture de base entrepreneuriale et une agriculture de base familiale, et réclamant aux gouvernements la mise en place de politiques publiques qui tiennent compte de leurs spécificités. La définition officielle de l'agriculture familiale retenue par les équipes techniques de la REAF est attribuée à la Plateforme Technologique Régionale pour l'Agriculture Familiale du PROCISUR (*Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur*) : « *l'agriculture familiale est un type de production où l'unité domestique et l'unité productive sont physiquement intégrées, l'agriculture est la principale occupation et source de revenu de la cellule familiale, la famille apporte l'essentiel de la force de travail utilisée sur l'exploitation, et la production est conjointement orientée vers l'autoconsommation et le marché* ». Le FONAF regrette que cette définition se limite trop aux aspects économiques et productifs (FONAF, 2006).

La REAF se réunit deux fois par an depuis 2004 en présence des délégations de différents ministères de chaque pays membre, notamment les Ministères des affaires étrangères, les Ministères de l'agriculture ou leurs différentes déclinaisons et/ou le Ministère du développement social quand la problématique est renvoyée à son domaine de compétence, comme c'est le cas pour l'Argentine. La société civile est représentée par différentes organisations paysannes, ainsi que des ONG. En 2005, la UNPEPROCH, le MOCASE, le MOCAFOR, le MAM entre autres organisations, ont participé aux réunions. Le programme FIDA-Mercosur a permis de financer les déplacements des représentants de petits producteurs à ces réunions dont le lieu change à chaque séance ; le MERCOSUR n'affectant aucun budget à cet effet. A partir de ce moment, l'agriculture familiale, d'abord en tant que discours, fait une apparition soudaine en Argentine où les premiers à s'en saisir sont les représentants du FONAF et l'INTA, qui depuis 2003, a mis en œuvre le PROFAM (Tableau 5), un programme d'assistance technique à l'agriculture familiale. La REAF, en tant qu'espace d'échange d'expériences, d'idées, de connaissances, mais aussi d'intérêts commerciaux communs au MERCOSUR constitue un espace d'apprentissage collectif mais aussi un forum de politiques publiques supranational. Chaque cycle de la REAF se termine en effet par la formulation de propositions et de suggestions de politiques publiques aux gouvernements des Etats membres du MERCOSUR.

On s'achemine alors vers la reconnaissance publique de la dualité socio-spatiale de l'agriculture, à partir de laquelle se reconfigure le secteur du développement rural. S'il y a fort à parier que le thème de l'agriculture familiale ne serait pas venu à l'agenda du gouvernement argentin sans la REAF, c'est un conflit politique national (Encadré 8) qui parachève le processus d'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine.

### **1.3. Le gouvernement argentin dans la tourmente : un conflit qui révèle des intérêts politiques autour de l'agriculture familiale**

Depuis 2003, l'Etat argentin donne des signes concrets de redéploiement et de recouvrement d'une certaine capacité d'action dans la régulation politique et économique du pays. Ils se traduisent par la reprise économique incarnée par un taux de croissance annuel d'environ 9 %, une baisse du chômage passée de 17,5 % en 2003 à 8,5 % en 2007 (CEPAL, cité dans Svampa, 2009), une augmentation des rétentions aux exportations minières et agricoles, une politique de condamnation des exactions commises contre les droits de l'homme pendant la dictature la plus poussée et affirmée de toute la région, une politique sociale d'envergure (bien qu'elle retombe dans les travers de l'assistanat). Nous

pouvons également signaler que dans le champ du développement agricole et rural le retour à l'autonomie financière de l'INTA et de sa capacité d'action est également un changement significatif. Mais si l'action des deux gouvernements Kirchner successifs démontrent des signes de rupture avec des modèles idéologiques des décennies précédentes en s'inscrivant dans une rhétorique anti-néolibérale qui trouve un ton commun dans la région, ils n'ont pas pour autant remis en cause le régime d'accumulation basé sur un modèle « extractif-d'exportation » (Svampa, 2009), symbolisé par la production de soja. Dans ce contexte, l'institutionnalisation de l'agriculture familiale puis l'inauguration du Sous-secrétariat à l'agriculture familiale auxquels va procéder le gouvernement ne remettent pas en cause le paradigme productiviste dont dépend une grande partie des ressources fiscales de l'Etat. Par ailleurs, elles répondent à un intérêt et à une stratégie politique de la part du gouvernement.

#### **Encadré 8-Le conflit « *campo-gobierno* » de 2008**

Nous allons tenter d'éclairer un conflit qui, quelques mois après les élections présidentielles de 2007 a réveillé les passions et les animosités politiques. Les sous-bassements et enjeux politiques, idéologiques mais aussi économiques de ce conflit, dont le débat a été comme souvent confiné à un traitement binaire, sont parfois obscurs pour un observateur extérieur et qui, par ailleurs, a peu bénéficié ou accédé à des analyses dénuées d'un regard passionné pour le comprendre. De fait, présents au moment du vote de la loi 125 au Sénat, nous avons été confrontés aux débats tumultueux et aux avis tranchés qui l'ont précédé et succédé. Nous tentons ici de résumer brièvement les contours du conflit et les nombreux débats qui l'ont suivi.

En 2007, peu de temps après son élection, la présidente Cristina Fernández de Kirchner augmente le niveau des rétentions aux exportations sur les produits miniers, hydrocarbures et agricoles, qui passent à 35 % pour le soja, 25 % pour le maïs, 28 % pour le blé, et 32 % pour le tournesol. Additionnées aux produits agro-alimentaires, ces productions constituent 74 % des exportations argentines. Dans un contexte de prix internationaux élevés des matières premières agricoles, la présidente propose en 2008 une nouvelle augmentation pour le tournesol et le soja indexée sur l'évolution des prix internationaux (les rétentions mobiles). Dans la conjoncture de l'époque, le niveau des rétentions atteindrait 42 % dans le cas du soja (Reboratti, 2008). L'argent des rétentions représente 15 % du budget de l'Etat et lui rapporte chaque année autour de 9 milliards de dollars, servant à financer en grande partie la politique sociale du gouvernement<sup>132</sup>.

Les producteurs entament alors une « grève agricole » (qualifiée de *lock-out* par le gouvernement et ses alliés) contre cette mesure et installent des centaines de barrages routiers qui vont durer 121 jours, paralysant l'essentiel du pays, où il n'existe quasiment plus d'autre moyen de transport. Cette mesure réussit l'exploit de réunir les segments très hétérogènes du secteur agricole argentin qui se revendiquent les représentants du « *campo\** ». La FAA et la SRA, défendant jusque-là des intérêts et des producteurs fort différents s'unissent à CRA et à CONINAGRO et forment la « *mesa de enlace* ». Ils y défendent une position commune contre les rétentions, dénonçant notamment la situation difficile des « petits producteurs » sans jamais vraiment expliciter qui ils sont, (ils seraient majoritaires en nombre, environ 60 000, mais minoritaires en volumes de production : moins de 20 % (*Le Monde Diplomatique*, ed. *Cono Sur*, mai 2008)) face à l'augmentation des coûts de production (intrants, services agricoles, location des terres : 50 % de la superficie agricole seraient en location d'après le Secrétaire à l'agriculture (*Clarín*, 14.09.2008)). Malgré l'entame d'un dialogue entre la

<sup>132</sup> Avec les prix internationaux de 2008, l'instauration de rétentions mobiles aurait permis à l'Etat de récupérer environ 2,5 milliards de dollars supplémentaires alors que les marges brutes réalisées sur les principales productions pampéennes passaient sous ce schéma de 1302 \$/ha à 1038 \$/ha. En comparaison, ces marges étaient de 551 \$ et de 750 \$ en 2006 (*Le Monde diplomatique*, ed. *Cono Sur*, mai 2008).

présidente et les quatre organisations agricoles, les positions se durcissent progressivement des deux côtés, alors que la violence des accusations va crescendo et que l'ensemble du pays prend position. Les grands médias nationaux ralliés à la cause du « *campo* » font pencher l'opinion publique. Les groupes d'opinion en faveur des rétentions n'ont pas su construire d'espaces où discuter et défendre cette mesure, même si certains trouvent des tribunes médiatiques ou politiques, comme l'économiste Rofman entre autres (*La Nación*, 2008), alors que certains mouvements sociaux s'empressent de soutenir le gouvernement. Cette incapacité provient en partie de l'absence de transparence sur l'utilisation gouvernementale des rétentions qui brouille le débat, démontrant l'absence de projet politique national à long terme que pourrait pourtant participer à construire la manne financière des rétentions aux exportations.

Les producteurs accusent cette mesure de causer une perte de rentabilité et de compétitivité de l'agriculture argentine et de menacer la continuité de la production (*Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, mai 2008). Ils dénoncent à la fois l'absence de cadres institutionnels qui permettraient de donner une prévisibilité et une sécurité à l'activité agricole, et, paradoxalement, « la constante intervention de l'Etat sur le marché » des viandes et des grains (*Clarín*, 22.06.2008). La réaction rigide de la présidente stigmatise leur refus de participer à la redistribution d'une « rente extraordinaire<sup>133</sup> » (*La Nación*, 28.06.08), compare le soja à une « mauvaise herbe » (*La Nación*, 2.04.08), et révèle l'augmentation des fraudes fiscales dans le secteur agricole<sup>134</sup>. Les symboles mobilisés dans ses discours dénotent son incapacité à considérer l'hétérogénéité de l'agriculture argentine. La *mesa de enlace* pointe l'attitude autoritaire de la présidente et la dérive d'un pouvoir politique qu'elle juge autocratique qui ne gouverne plus que par décret et sans négociations. Acculée, la présidente transforme le décret en proposition de loi, la désormais célèbre 125, qui comporte cette fois des mesures spécifiques pour les « petits producteurs » et les producteurs extra-pampéens dont la rentabilité est moindre, en raison des coûts de transport supplémentaires et une moindre fertilité des sols. Après une nuit de débat au Sénat et une égalité parfaite des voix, le président du Sénat, et vice-président, obligé de trancher, rejette la loi 125, le 17 juillet 2008.

La baisse du prix international du soja qui se produit les semaines et mois suivants, démontre que des rétentions mobiles, auraient été favorables aux producteurs.<sup>135</sup>

Le conflit « *campo-gobierno* » (Encadré 8) qui éclate au début de l'année 2008 oppose le gouvernement et les principales organisations professionnelles agricoles réunies autour de la *mesa de enlace* au sujet de l'augmentation des rétentions aux exportations. Paradoxalement, c'est aussi dans le champ du développement rural que ce conflit a de nombreuses répercussions parce qu'il braque le projecteur sur la dualité des structures socio-économiques à la campagne et ses enjeux. Il permet en effet l'ouverture de débats de fond sur des questions relevant de domaines très variés qui avaient jusqu'alors peu bénéficié de couverture médiatique et d'intérêt de la part des gouvernants comme des citoyens. Ces questions proviennent aussi bien des gouverneurs de province réclamant que l'impôt des rétentions soit redistribué aux provinces productrices, que des citoyens et des producteurs qui lancent une polémique autour de l'utilisation de cette manne financière à des fins clientélistes voilant à peine l'absence de projet politique national, ou encore des

<sup>133</sup> Les revenus des producteurs de soja auraient en effet augmenté de 850 % entre 2001 et 2008 (Rofman, *La Nación*, 20.06.2008).

<sup>134</sup> Selon les sources officielles, (dont la validité est de plus en plus contestée) l'évasion fiscale en 2009 avoisinerait les 6,5 milliards de pesos (*Página/12*, 8.08.2010).

<sup>135</sup> Pour davantage de précisions sur ce conflit, voir notamment : Barsky O., Davila M. (2008), *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Sudamericana, Buenos Aires, 352 p.

organisations de développement rural ou de protection de l'environnement qui pointent les conséquences sociales et environnementales des cultures d'exportation et de leur expansion. La question de l'avancée de la frontière agricole et du changement de modèle agricole depuis les années 1990 avait été jusque-là confinée à des milieux restreints, experts, scientifiques ou militants. Les voix, peu nombreuses, s'élevant pour contester le paradigme agricole<sup>136</sup>, rencontraient des difficultés à faire entendre que le moteur de l'économie du pays ayant permis de redonner un dynamisme à une agriculture profondément en crise et apportant des ressources substantielles à l'Etat, lui permettant de régler sa dette auprès du FMI, possédait une face sociale et environnementale beaucoup moins réjouissante. Ainsi, au-delà de la lutte politique et idéologique qui est livrée par médias interposés et du durcissement des positions antagonistes, le conflit a au moins le mérite de mettre en lumière une variété de positions qui révèle la complexité d'une réalité rurale dont les enjeux sont mal connus de la population et de donner l'opportunité, presque 10 ans après la crise, de questionner le rôle de l'Etat dans la trajectoire économique et sociale qu'emprunte le pays. Pour une fois, c'est moins en regardant le rétroviseur du passé (même si de nombreuses références y sont faites) comme sont habitués à le faire les Argentins, et davantage à travers une projection dans le futur, que les citoyens et les acteurs en présence ont posé les termes du débat.

Les organisations de développement rural ainsi que le FONAF, qui désormais les représente, trouvent dans la tournure que prend le conflit une fenêtre d'opportunité qu'ils orientent vers deux stratégies. La première consiste à informer sur les conséquences socio-environnementales de l'avancée de la frontière agricole et en particulier du soja, ce qui était déjà au cœur des nouveaux répertoires d'action collective des mouvements sociaux. La seconde consiste à révéler l'existence d'une partie reléguée et non visible du *campo\** : les petits producteurs et les populations indigènes. Le conflit donne une envergure nationale aux actions menées à une échelle régionale et présentées dans le chapitre précédent. La manœuvre consiste à contrebalancer un peu la formidable force médiatique et symbolique<sup>137</sup> déployée par les organisations professionnelles et syndicales agricoles et retourner contre la *mesa de enlace* le terme « petits producteurs » qu'ils utilisaient pour rallier en particulier l'opinion publique à leur cause, mais dans lequel ne se reconnaissent pas les organisations atomisées de petits producteurs des régions intérieures. Les

---

<sup>136</sup>L'usage des sols et les types de culture sont déterminés par le niveau de rentabilité d'une culture. En infléchissant cette rentabilité, les rétentions aux exportations auraient pu jouer un rôle de régulateur et influencer sur l'avancée de la frontière agricole.

<sup>137</sup> Dans le registre symbolique, on peut noter l'apparition du terme péjoratif « *oligarquía sojera* » par analogie avec « *oligarquía vacuna* » qui désigne les grands propriétaires *estancieros* (*Página/12*, 3.08.10). La mobilisation de ce vocabulaire démontre que les partisans du gouvernement n'hésitent pas à réactiver des images du passé, à faire appel à des clichés renvoyant à une époque, un contexte et une réalité bien différents des formes structurelles et institutionnelles inédites sur lesquelles repose le « modèle soja ». On peut également noter que le soja est devenu tellement important dans le pays qu'il a fait apparaître l'adjectif : *sojero/a*.

organisations de développement rural démontrent alors que ceux qui se revendiquent le « *campo* » représentent environ 70 000 producteurs et n'incluent pas les 240 000 familles de petits producteurs et d'indigènes. Elles jouent pour cela sur une rhétorique d'opposition entre deux réalités contradictoires, qui devient l'interstice dans lequel se glisse une nouvelle représentation de l'agriculture familiale qui acquiert une certaine visibilité médiatique, comme en témoignent les titres significatifs des articles de presse parus dans les rares journaux encore en faveur du gouvernement : « Autres entités, autres demandes » (*Página/12*, 27.07.08), « le « champ/*campo* » critique est devenu invisible » (entretien avec Maristella Svampa, *Página/12*, 1.09.08) ou encore « le *campo*\* argentin ne se résume pas au soja et à la *mesa de enlace* » (*Página/12*, 10.09.2010). La représentation d'une agriculture fragmentée portée par les mouvements sociaux rencontre l'intérêt du gouvernement, non seulement par opportunisme politique, mais parce qu'elle s'inscrit dans le nouveau référentiel global qui se développe dans le cadre du MERCOSUR et place le débat sur l'agenda politique que porte ce dernier.

Au mois de juin de la même année, INCUPO édite en plein conflit une publication intitulée : « *Este campo también habla* » (Ce *campo*\* aussi parle). Celle-ci dresse un panorama statistique et qualitatif de la situation des populations rurales pauvres et des populations indigènes dans le Nord-Est du pays, par rapport en particulier à la tenure de la terre et à la déforestation, et dresse la liste des problèmes auxquels ces populations sont confrontées. Elle décrit les principales organisations qui les représentent, ainsi que les propositions d'action formulées par chacune d'entre elles. Elle donne également la parole à ces « autres » représentants du « *campo* » : « *Nous croyons que le problème n'est pas seulement celui du soja. La colère qui vient du campo ne date pas d'aujourd'hui. Ce que demandent les producteurs c'est qu'il y ait une politique différenciée pour le nord de l'Argentine. Ce n'est pas pareil de produire dans le Chaco, que de produire dans la Pampa : les coûts sont plus élevés, les intrants et les semences plus chers, il n'y a pas de gasoil, les exploitations sont appauvries, il n'y a pas de crédits, pas d'outils. Je crois que la demande historique c'est celle-là, au-delà des rétentions sur le soja. Le petit producteur n'est pas touché par les rétentions sur le soja. C'est seulement celui qui exporte qui est touché. Les contributions du soja ne reviennent pas dans le Chaco et elles devraient revenir pour financer une politique différenciée pour les petits et moyens producteurs, sinon, nous allons tous finir en ville* » (Président de la UNPEPROCH, dans INCUPO, 2008). Ce témoignage pose clairement la question de la séparation entre deux politiques publiques – présentées ici dans leur séparation géographique – l'une qui renvoie au développement d'un secteur agro-exportateur compétitif sur lequel l'Etat prélève une rente constituant une part significative de son budget, et une autre qui renvoie à la préservation d'une agriculture dans les régions défavorisées. Dans ce nouveau schéma, la rupture avec une politique sociale populiste et clientéliste est nécessaire et elle implique qu'une

politique finance l'autre. Nous verrons que cette séparation est réalisée avec la construction d'un secteur autonome du développement rural, s'appuyant sur la nouvelle représentation de l'agriculture familiale qui a été mise en évidence.

Le point de vue des leaders indigènes est convergent mais s'appuie sur une justification différente qui est d'ordre patrimonial (droit des communautés indigènes sur la terre de leurs ancêtres) : « *Nous voyons que [les producteurs de soja] ont beaucoup de possibilités, des outils, et nous, comme indigènes, ici, dans le Chaco, des fois nous allons couper la route pour réclamer de la terre, pour notre production de coton que nous cultivons depuis toujours, mais qui aujourd'hui n'est pas bien rémunérée... Nous vivons dans une grande misère, une pauvreté totale. Nous avons passé notre vie à réclamer : le gouvernement provincial et national devraient séparer ces deux situations* » (Président de la *Unión Campesina* de Pampa del Indio, dans INCUPO, 2008).

« *Nous, nous sommes la Terre, l'Eau, les Semences, les Forêts, l'Air, nous ne sommes pas le "campo". Nous ne considérons pas la nature comme une ressource mais comme un bien commun, que nous devons conserver pour les peuples et les futures générations. La nature aussi est sujet de droit* » (communiqué du *Movimiento National Campesino Indígena*, mai 2008).

Alors que les deux premiers témoignages renvoient davantage aux conditions de production et de l'exercice de l'activité professionnelle des petits producteurs et des indigènes ainsi qu'à leur condition sociale, le dernier communiqué joue sur un vocabulaire qui renvoie aux enjeux du développement durable, par lequel se démarquent l'agriculture familiale et les indigènes. Ces derniers demandent la reconnaissance de l'aspect multifonctionnel de leur activité, notamment dans la préservation de l'environnement et des ressources naturelles considérées comme un bien commun.

A partir de ce moment, si le gouvernement voit dans l'agriculture familiale un possible allié politique, le contexte dans le Cône Sud et au niveau international après la « crise alimentaire » mondiale de 2008 (qui a certes en partie profité à l'agriculture argentine) est favorable à un changement du référentiel global. L'Etat voit un intérêt immédiat à jouer sur un registre discursif mettant en opposition l'agriculture entrepreneuriale et une « autre » agriculture porteuse de valeurs éthiques et environnementales, et à la défendre, même si cela passe par une instrumentalisation politique de son image et conduit à diviser les organisations paysannes fraîchement ralliées sous la bannière du FONAF. En effet, avec l'appui (voire à l'initiative) du Ministère du développement social (l'un des grands financeurs de projets de développement rural), le *Frente National Campesino* (Front National paysan) voit le jour. Il regroupe des organisations de petits producteurs défendant leurs intérêts mais surtout la position du gouvernement dans ce conflit. Les tensions et stratégies politiques dues aux différentes institutions publiques et organisations incitant les

petits producteurs à faire entendre leur voix à ce moment-là, rendent moins lisible cette période et les stratégies adoptées par les différents acteurs. Le Ministère accélère également la mise en place d'un projet de *monotributo social*\* (Encadré 9) censé favoriser l'insertion des populations pauvres dans les circuits de l'économie formelle et leur apporter une couverture sociale.

#### **Encadré 9-Le Monotributo Social**

Le *monotributo social* s'adresse aux participants d'un projet de développement local ou d'économie sociale et solidaire. Il est délivré par le Ministère du Développement Social (dont Alicia Kirchner, la sœur de l'ancien président de la République, est à la tête depuis 2002) qui, dans la stratégie de gouvernement péroniste et en particulier kirchneriste représente une vitrine de l'action sociale du gouvernement. Il s'agit d'une catégorie fiscale qui permet l'accès à un régime de cotisation et de protection sociale, aux personnes qui réalisent une activité de production, de service ou de commercialisation, et qui pour des raisons de vulnérabilité sociale peinent à intégrer l'économie formelle. Il s'adresse à des personnes physiques, des coopératives de travail ou des projets productifs, qui génèrent moins de revenus annuellement que la catégorie la plus faible du *monotributo general*. La cotisation du *monotributo social* s'élève à la moitié du *monotributo general* que les populations demandeuses doivent pouvoir être en mesure d'assumer. En plus de la couverture sociale (accéder à une sécurité sociale, participer à un système de caisse de retraite, toucher une allocation familiale (*Asignación universal por hijo*)), il leur permet de délivrer des factures, seuls éléments garantissant la formalité d'une activité économique.

Durant cette période très courte, mais riche en événements et qui voit le déploiement de stratégies politiques diverses, le FONAF parvient à mener les négociations avec le gouvernement au titre de représentant de l'agriculture familiale. Il a donc constitué un acteur (de l'ombre) du conflit mais également de la nouvelle politique de développement rural du gouvernement :

*« Ce furent deux semaines terribles durant lesquelles j'ai mené les négociations avec le Secrétariat à l'agriculture qui exigeait que le Foro s'allie : "si vous voulez être visibles il vous faut vous rallier". [...] Ce qui n'a pas été négociable c'est que cet espace du Foro se brise. Ce n'était pas négociable que les compagnons qui, jusque-là, appartenaient à la FAA, qui étaient dans la structure du Foro, doivent s'en aller pour que l'Etat nous appuie. Ça n'a pas été négociable. Et l'Etat a compris que nous n'étions pas en train de défendre les dirigeants de FAA, on était en train de défendre les producteurs de tous les jours, mais que pour des raisons politiques et stratégiques qui font que dans ce pays quand il y a une structure importante, si tu as la chance d'en faire partie, c'est mieux. Et donc ce n'était pas pareil d'être un producteur d'un mouvement paysan à une certaine époque de l'Argentine que de faire partie de FAA... tu comprends, le PRESTIIIIGE... Etre paysan, c'est être pauvre, c'est quelqu'un qui ne veut pas travailler, tout ce discours... Et donc, devant cette réalité, on a décidé pour la énième fois de défendre les droits des producteurs familiaux, terme importé du Brésil, et arriver à ne pas faire de politique partisane, ne pas servir l'Etat et l'inciter à faire des politiques qu'il n'avait pas non plus faites jusqu'ici. Ce n'est pas comme s'il y avait quelque chose de fait, et que l'on était en train de*

*défendre quelque chose : il n'y avait rien. Et donc, ce que nous pouvions faire, c'est nous réunir avec les mouvements sociaux et commencer à trouver une stratégie ensemble ».*

(Coordinatrice du FONAF<sup>138</sup>. Buenos Aires, novembre 2008)

Pour être considéré comme un interlocuteur du gouvernement et représenter une voix différente du *campo\**, le FONAF doit rompre avec la FAA qui portait jusqu'alors le *Foro* mais qui intègre *la mesa de enlace*. Au-delà de l'injonction gouvernementale, la majorité des organisations paysannes qui constituent le *Foro* a déjà consommé sa rupture avec la FAA qui défend alors ce qu'elles nomment « l'autre modèle ». La légitimation et la justification du *Foro* se construit à partir d'une opposition au paradigme du développement agricole. Cette position est exposée dans l'extrait d'entretien suivant :

*« Et donc ce que nous voulions au début c'était éviter de briser cet espace, que l'on se divise et s'atomise à nouveau. Et donc il fallait tenir un discours, que ce que nous étions en train de défendre dans cet espace du Foro, ce n'était pas le modèle du soja et on l'a dit ouvertement, que nous étions en train de défendre et que nous construisions le nouveau modèle agraire pour le nouvel acteur agraire qui est l'agriculture familiale [...]. Donc on a présenté nos propositions dans les médias, nous parlions d'un modèle différent, d'une construction différente, le modèle de redistribution, le modèle de production, des systèmes durables, la valorisation de rester à la campagne, et de pouvoir vivre avec la famille, au-delà de résister, un modèle productif dans lequel on puisse commencer à penser la possibilité que l'urbain qui vit entassé aujourd'hui, puisse retourner vivre à la campagne, récupérer la terre, qui est aujourd'hui est un business pour les producteurs de soja ».*

(Coordinatrice du FONAF. Buenos Aires, novembre 2008)

La rupture entre acteurs et leurs différents positionnements politiques dans ce conflit ne se font pas seulement sur un mode stratégique. Il y a bien une vision du monde, de la société et du développement rural qui est défendue dans cette lutte entre les différentes parties en présence. Le coordinateur du département de développement rural de la FAA, démissionne pour poursuivre l'action entreprise avec le FONAF et la mener à terme. La promesse de la création d'un Sous-secrétariat à l'agriculture familiale et au développement rural n'a jamais été aussi proche d'être réalisée, même si cela dépend plus d'un intérêt politique de la part du gouvernement que d'une claire adhésion au référentiel porté par le FONAF :

---

<sup>138</sup> La coordinatrice nationale, habitante de la Matanza – un district particulièrement défavorisé du cordon périurbain de Buenos Aires qui représente un enjeu électoral du fait du nombre d'habitants qu'il compte – et donc particulièrement habituée au jeu clientéliste politique, est une bénéficiaire du PROHUERTA. Son discours doit donc être associé à son origine urbaine et sociale qui la distingue fortement des petits producteurs du nord argentin, en particulier dans ses relations vis-à-vis des techniciens. Elle possède par ailleurs une expérience et une connaissance des mouvements sociaux beaucoup plus fortes.

*« D'un côté il y a la mesa de enlace. Beaucoup voudraient que l'espace du Foro soit la cinquième entité de la mesa, comme si c'était un syndicat. Aujourd'hui les syndicats, dans n'importe quel endroit ils sont en train de mourir. Ce que nous ne voulons pas, c'est réduire le débat à une seule entité. Aujourd'hui ce serait une erreur. Peut-être plus tard on y verra une logique. Mais aujourd'hui en 2008, les 5 entités ça n'a pas de sens. Parce que l'on y perdrait de la prépondérance, ça supprimerait des voix différentes, on rendrait leur pouvoir hégémonique, et c'est dangereux. Nous avons besoin en ce moment qu'il y ait deux visions. Mesa de enlace d'un côté/ FONAF de l'autre. La mesa de enlace, ils sont 4, le Foro, on est 900, 1500, 2000, ce que tu veux. Parce que tout ce qui est PSA peut représenter des organisations : 15 000 groupes, 15 000 organisations. L'Etat a besoin du Foro parce qu'il a un problème avec la mesa de enlace. Pas parce qu'il veut parier sur le Foro, mais parce qu'il veut tuer ces types [...] ».*

(Coordinatrice nationale du FONAF. Buenos Aires, novembre 2008)

Les négociations entre le *Foro* et le gouvernement débouchent sur l'institutionnalisation d'un nouveau secteur d'action politique avec un Secrétariat d'Etat inauguré en décembre 2008. Un nouveau référentiel global s'affirme, porté par l'ensemble des intérêts qui voient dans une politique qui serait uniquement agro-exportatrice un danger, non seulement pour les régions défavorisées, mais aussi pour l'indépendance alimentaire nationale. L'enchérissement du prix de la viande et l'importation de produits alimentaires contribuent à une prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'agriculture nationale après une période libérale durant laquelle on a été abandonnées les politiques de régulation des marchés. La sécurité alimentaire et l'agriculture familiale investie de cette mission sont à la base du nouveau référentiel global. Ses nouveaux principes s'inscrivent dans le référentiel de développement rural en Argentine (selon le modèle du Brésil) et constituent le moyen de son autonomisation. A défaut de provoquer, dans un premier temps, de grands bouleversements dans la vie des petits producteurs, le Secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural représente un événement symbolique qui a le mérite de reconnaître la nécessité de renouveler la stratégie, les instruments et les dispositifs institutionnels encadrant le développement rural. L'agriculture familiale est donc tout autant une figure politique que professionnelle. C'est l'engagement des organisations de petits producteurs et des mouvements sociaux dans la sphère publique qui permettent sa reconnaissance et la formulation d'une nouvelle politique publique de développement rural en faisant basculer le champ éclaté du développement rural orienté sur l'assistance sociale vers un secteur d'action publique unifié autour de l'agriculture familiale, empreinte d'une dimension multifonctionnelle.

## **2. Un nouveau régime de gouvernementalité et un nouveau référentiel de développement rural**

Les principes de justification développés par le FONAF pour légitimer ses revendications et obtenir la reconnaissance de l'agriculture familiale comme un secteur de politique publique, sont orientés à la fois sur la fonction de production des petits producteurs et sur la défense d'un « mode de vie » qui lui est inhérent, rendant des services publics globaux en protégeant les ressources naturelles considérées comme des biens communs, en freinant l'exode rural et en réduisant la pauvreté. Le référentiel de développement rural se transforme alors avec l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et augure ainsi la formulation d'une nouvelle politique publique. Nous mettons d'abord en lumière le nouveau régime de gouvernementalité et le référentiel sectoriel de développement rural, avant de présenter les dispositifs institutionnels et techniques sur lesquels s'adosse sa mise en œuvre. Ceux-ci témoignent d'une fragmentation du secteur agricole entre une agriculture agro-exportatrice compétitive et une agriculture familiale.

### **2.1. Vers un référentiel unifié de développement rural**

A partir de nouveaux principes de justification, l'agriculture familiale est institutionnalisée autour d'un nouveau régime de visibilité, de nouveaux objets et de nouvelles cibles qui se réfèrent au développement rural. Cette institutionnalisation conduit à la reconnaissance de la dualité du secteur agricole et du monde rural. Le changement politique au niveau continental et national, sur lequel nous avons insisté dans l'introduction de cette partie, favorise le dépassement de politiques basées sur de grands programmes nationaux palliatifs visant l'inclusion sociale et marchande des petits producteurs. Le développement rural est désormais porté par des acteurs à la fois économiques et sociaux dont l'identité se construit autour de la figure de l'agriculture familiale, et dont le soutien, à travers des politiques publiques renouvelées, peut permettre de résoudre de grands problèmes structurels dépassant la question de la pauvreté, qui était la principale cible des régimes de gouvernementalité pilotant le champ du développement rural depuis les années 1990.

L'agriculture familiale est tout d'abord légitimée par son rôle sur la « *stabilité sociale et démographique* » (REAF, 2006). Son soutien doit permettre de réduire les problèmes de pauvreté et l'expansion urbaine croissante considérés comme des effets collatéraux de

l'exode rural. Aussi, par ses effets indirects sur la pauvreté et en respectant les critères du développement durable, les lignes et les programmes d'action proposés pour l'agriculture familiale répondent en grande partie aux Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans ce sens, ils sont aussi un outil pour le gouvernement national mais aussi pour les gouvernements provinciaux pour atteindre les objectifs qu'ils se sont engagés à réaliser.

L'agriculture familiale est ensuite légitimée parce qu'on lui attribue la fonction de répondre à une question stratégique, celle de la sécurité alimentaire des pays agro-exportateurs du MERCOSUR. En Argentine, l'agriculture familiale représente 60 %<sup>139</sup> des exploitations agricoles et 54 % de l'emploi rural et produit l'essentiel des cultures dites régionales ou industrielles (tabac, fruits, maté, etc.) (Banque Mondiale, 2006). Alors que la crise alimentaire apparaît comme un nouvel enjeu international, l'approvisionnement du marché intérieur dans un pays comme l'Argentine, où la majeure partie des surfaces agricoles sont destinées à l'agriculture d'exportation, devient une question stratégique en termes économique et social : « *l'agriculture familiale possède des fonctions sociales, économiques et culturelles qui contribuent à la sécurité alimentaire et la durabilité environnementale* » (REAF, 2006). La résolution 759/2009 qui instaure une Commission de l'agriculture familiale au sein de la SENASA témoigne de la prise en compte de sa fonction de production mais aussi des prémices de sa professionnalisation à travers l'adaptation des normes sanitaires. Outre l'établissement de normes en collaboration avec les municipalités et les gouvernements provinciaux détenteurs des compétences dans ce domaine, cette Commission envisage également la formation des agriculteurs familiaux et des fonctionnaires à la spécificité de cette agriculture.

Un autre des grands principes de légitimation souligne le rôle de l'agriculture familiale sur l'environnement ; grâce à ses pratiques respectueuses des ressources naturelles, notamment l'agroécologie, l'agriculture familiale répond (au moins en théorie) aux trois dimensions (sociales, économiques et environnementales) du développement durable que les gouvernements s'engagent à mettre en œuvre dans différents accords internationaux. Par ses différentes fonctions, l'agriculture familiale devient un objet d'action publique permettant d'atteindre des cibles dont les enjeux sont internationaux : le développement durable, la sécurité alimentaire, etc. Elle n'est pas un sujet social comme l'étaient les populations rurales pauvres ; elle devient un acteur économique, social et culturel dont l'identité se construit autour de ces nouveaux attributs.

---

<sup>139</sup>Pour avoir observé des agents du recensement agricole de 2008, nous savons qu'une partie des petits producteurs (dans une proportion que nous ne saurions évaluer) n'est pas recensée. Pour des raisons qui tiennent au type de contrat de ces agents, du temps et des distances qu'ils doivent parcourir, de l'informalité des situations d'occupation de la terre auxquelles ils sont confrontés, certains producteurs isolés, *banqueros*, ou vivant à l'intérieur de propriétés plus grandes ne sont pas recensés et n'apparaissent pas comme des producteurs. Pour cela, ces chiffres, qui sont d'ailleurs ceux du recensement de 2002, sont peut-être différents.

**Tableau 7-**Le régime de gouvernementalité unifié du développement rural

<b>Référentiel global</b>	Le développement d'une agriculture domestique assurant la sécurité alimentaire du pays, répondant aux principes du développement durable, permettant de freiner l'exode rural et d'endiguer la pauvreté côtoie et doit être complémentaire d'une agriculture entrepreneuriale compétitive et tournée vers les marchés mondiaux.
<b>Cibles</b>	Populations recensées dans un registre de l'agriculture familiale
<b>Objets</b>	L'insertion sociale, territoriale et économique de la famille agricole : - des normes et dispositifs de marchés, des normes fiscales, sanitaires, bromatologique adaptées, soutien et financement de la production afin de faire des petits producteurs de nouveaux agents du marché ; - l'accès au foncier et aux services publics ; - système de protection sociale ; - recherche scientifique et génération de technologies adaptées. Enclenchement de dynamiques de développement territorial autour de l'agriculture familiale
<b>Régime de Visibilité</b>	La protection de l'environnement et la crise alimentaire comme enjeux internationaux. Dimension éthique à aider la catégorie productive la plus nombreuse. Dimension sociale à travers la régulation des problèmes sociaux et démographiques urbains et la concentration de la pauvreté dans les couronnes périurbaines Apport de services sociaux et environnementaux. Au centre des dynamiques du développement territorial. Action politique des mouvements sociaux et critique du paradigme agricole dominant Stratégie politique gouvernementale visant à contrebalancer le pouvoir de l'agriculture entrepreneuriale.
<b>Forme de gouvernement</b>	Coopération Sous-secrétariat de l'agriculture familiale du développement rural avec le FONAF Dispositifs de représentation politique à toutes les échelles de gouvernement Création de Secrétariats à l'agriculture familiale et au développement rural dans les provinces.
<b>Instrument</b>	La professionnalisation de l'agriculture familiale Sa représentation politique à toutes les échelles de gouvernement La génération de technologie adaptée et formation spécifique Fin des programmes ciblés au profit d'une politique différenciée intégrale et intégrée.
<b>Mise en œuvre</b>	Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural et l'INTA à travers une collaboration avec les organisations sociales et professionnelles et l'établissement de Structures territoriales chargées de la mise en œuvre de la politique nationale.

La fonction productive associée à l'agriculture familiale est indissociable de sa fonction sociale et des dynamiques territoriales qu'elle engendre ou assure. Pour la REAF, l'agriculture familiale, qui constitue l'essentiel de la population rurale, est génératrice de main d'œuvre agricole et rurale et est à la base du tissu social et économique des villes petites et moyennes du MERCOSUR. Celles-ci accueillent une grande partie des populations rurales émigrantes, par conséquent le soutien de l'agriculture familiale permet de stabiliser leurs dynamiques socio-spatiales et économiques et de préserver une certaine cohésion socio-territoriale. Son rôle dans le développement territorial est d'ailleurs explicitement reconnu par l'INTA (CIPAF, 2005), pour son caractère multifonctionnel et son influence sur le développement d'activités non agricoles (FONAF, 2006). En ce sens, elle permet de mettre en pratique les principes de la « nouvelle ruralité ».

L'agriculture familiale cristallise finalement autour d'elle un nouveau régime de gouvernementalité. Le changement des cibles et des objets du développement rural n'intervient pas avec l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et le changement des discours et des idées au niveau international ; nous avons montré dans les chapitres précédents que ce changement est perceptible dans des scènes locales d'action publique et qu'il est aussi rendu visible par le changement de répertoire d'action collective et les mouvements sociaux. Les innovations territoriales et organisationnelles auxquelles ont recours les acteurs du développement rural ont mis en évidence le décalage entre les instruments qu'ils ont à leur disposition et les cibles et les objets sur lesquels ils souhaitent intervenir. L'agriculture familiale devient un moyen de justification d'une nouvelle politique publique de développement rural, et les dynamiques territoriales qu'elle favorise deviennent un outil et un instrument pour répondre à des défis globaux.

Le régime de gouvernementalité du développement rural, tel que nous venons de le formaliser, relève avant tout de déclarations de bonnes intentions, puisque nous n'avons pas suivi la mise en œuvre et la concrétisation de la nouvelle politique publique. La figure politique de l'agriculture familiale donne une cohérence au développement rural comme secteur d'action publique et permet de l'unifier autour d'un seul régime de gouvernementalité et d'un nouveau référentiel dont nous allons montrer les contours. La formulation d'un nouveau référentiel de développement rural, la prise de parole des petits producteurs dans la sphère publique et leur construction identitaire autour de l'agriculture familiale vont de pair. En effet, *le référentiel d'une politique renvoie à une dimension identitaire, dans la mesure où il contribue à définir l'existence sociale d'un acteur collectif* (Muller, 2005, p. 174).

Si l'on reprend les différentes composantes du référentiel établies par Muller (1990), celui du développement rural apparaît alors ainsi :

Les valeurs (représentations de ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter, elles définissent un cadre global de l'action publique) qui y sont attachées sont : *un secteur agricole de base familiale dont la production est orientée vers le marché national doit être reconnu mais séparé d'une agriculture agro-exportatrice compétitive et générant des devises. En tant que pourvoyeuse d'aliments pour le marché national et jouant une fonction à la fois sociale culturelle et économique, l'agriculture familiale doit faire l'objet d'un traitement différencié en termes de politiques publiques. Son soutien permet d'agir sur la pauvreté, l'exode rural et les déséquilibres régionaux, car elle porte les dynamiques territoriales. Son maintien est alors indispensable à la génération d'un processus de développement territorial. L'appui à l'agriculture familiale à travers des politiques publiques différenciées permet de répondre aux principes du développement durable et aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.*

Les normes (elles définissent des écarts entre le réel souhaité et le réel perçu et des principes d'action) deviennent : *il faut aider l'agriculture familiale qui représente la majorité des populations rurales et dont l'ancrage territorial assure les dynamiques territoriales. Il faut remplacer les programmes focalisés qui ont montré leurs limites par des politiques intégrales qui prennent en compte l'ensemble des dimensions économiques, sociales et culturelles de ces populations et leur permettent de rester vivre et de produire dans les espaces ruraux. La politique publique en faveur de l'agriculture familiale doit être élaborée en fonction des contextes locaux et régionaux dans laquelle elle s'insère. Les populations rurales doivent participer à sa formulation et à sa mise en œuvre.*

Les algorithmes (sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action) : *si l'agriculture familiale est aidée, alors on réglera l'exode rural et la pauvreté, et on assurera la sécurité alimentaire du pays. Si ces populations produisent selon les principes de l'agroécologie, elles pourront mieux valoriser et différencier leur production et préserveront l'environnement. Si ces populations restent à la campagne, elles peuvent permettre d'enclencher des processus de développement local et territorial qui ne peuvent se faire qu'en conservant certains savoir-faire et traditions régionales dont elles sont détentrices. Si les populations rurales participent à leur propre développement et à la formulation de ces politiques, celles-ci seront plus efficaces et mieux acceptées.*

Les images (elles font sens dès qu'on les évoque) associées au développement rural renvoient à l'agriculture familiale et aux différentes fonctions qu'elle joue dans la production d'aliments (destinés au marché et à l'autoconsommation), sur la protection de l'environnement, et participant au processus de développement territorial rural. Cette image ne vaut que si on l'associe à ce quoi elle prétend s'opposer : l'agriculture entrepreneuriale destinée en majorité à l'exportation et à la production énergétique.

A travers les trois chapitres précédents et les différentes innovations produites à différentes échelles d'action publique, nous pouvons avancer que les médiateurs à l'origine de ce nouveau référentiel ne proviennent pas d'un groupe social ou professionnel unique. Si le FONAF permet à la fois de théoriser le changement tout en le mettant en œuvre, c'est plus vraisemblablement « un espace ou un champ de médiation » (Muller, 2005) dans lequel on retrouve des acteurs situés à différents niveaux d'échelle qui est à l'origine de l'établissement du référentiel de développement rural. Nous avons souligné le rôle des techniciens dans la mise en place de nouvelles stratégies d'action dans le champ du développement rural ainsi que dans la transformation de nouveaux répertoires d'action collective. Mais ce sont également d'autres acteurs qui ont conjointement joué un rôle dans la formulation du nouveau référentiel de développement rural : les mouvements sociaux, les cadres de l'INTA et des programmes comme le PSA, ou encore des institutions comme le MERCOSUR dans lequel le Brésil, grâce à son influence, diffuse des idées politiques et fait valoir des intérêts économiques.

Le champ de médiation en question met en évidence les relations réciproques entre les innovations institutionnelles et les innovations des acteurs de terrain. Les techniciens et les organisations de producteurs s'appuient sur la diffusion internationale de nouvelles idées et de nouveaux principes d'action publique ainsi que sur les nouveaux cadres ou outils institutionnels mis à leur disposition pour réaliser des apprentissages et transformer l'action publique locale. En pointant les décalages entre la politique publique élaborée dans les années 1990 et les réalités actuelles, les apprentissages collectifs et les innovations réalisés participent également à renouveler les cadres cognitifs et normatifs des politiques publiques nationales.

Avec l'institutionnalisation de l'agriculture familiale, l'Etat montre un intérêt à faire émerger une agriculture domestique liée au développement rural aux côtés d'une agriculture exportatrice. Le nouveau référentiel de développement rural contient le principe d'une séparation au sein du secteur agricole entre ces deux types d'agriculture, porteuses de paradigmes différents. Cette dissociation qui reflète aussi des intérêts différents au sein de l'Etat est légitimée par un nouveau référentiel global répondant à un modèle qui se construit dans le Cône Sud. Par conséquent, le secteur agricole éclate entre des représentations corporatistes différentes qui conduisent à la professionnalisation de l'agriculture familiale. Bien qu'elle soit le produit d'un changement de référentiel global, l'agriculture familiale n'échappe pas aux particularités qui sont celles de l'Argentine et de l'histoire du champ du développement rural.

## **2.2. Dispositifs institutionnels de soutien à l'agriculture familiale : la construction d'un secteur d'action publique**

Au regard du régime de gouvernementalité et du référentiel de développement rural que nous avons formalisés, nous nous sommes bien en présence d'un changement de politique publique au sens de Muller (2005). Celui-ci est identifiable dans la réorientation des objectifs des politiques et plus généralement des cadres normatifs qui encadrent l'action publique, dans la création de nouveaux instruments qui permettent de la concrétiser et de la mettre en mouvement, enfin, dans la création de cadres institutionnels qui la structurent. Deux types de dispositifs institutionnels sont créés pour encadrer l'agriculture familiale. Des dispositifs d'abord politiques qui assurent sa professionnalisation et sa participation depuis les échelles provinciales jusqu'à l'échelle nationale. Ensuite, des dispositifs d'assistance technique qui sont l'apanage de l'INTA et attestent de l'existence d'un nouveau référentiel d'action pour cet organisme.

### 2.2.1. Des dispositifs professionnels et politiques

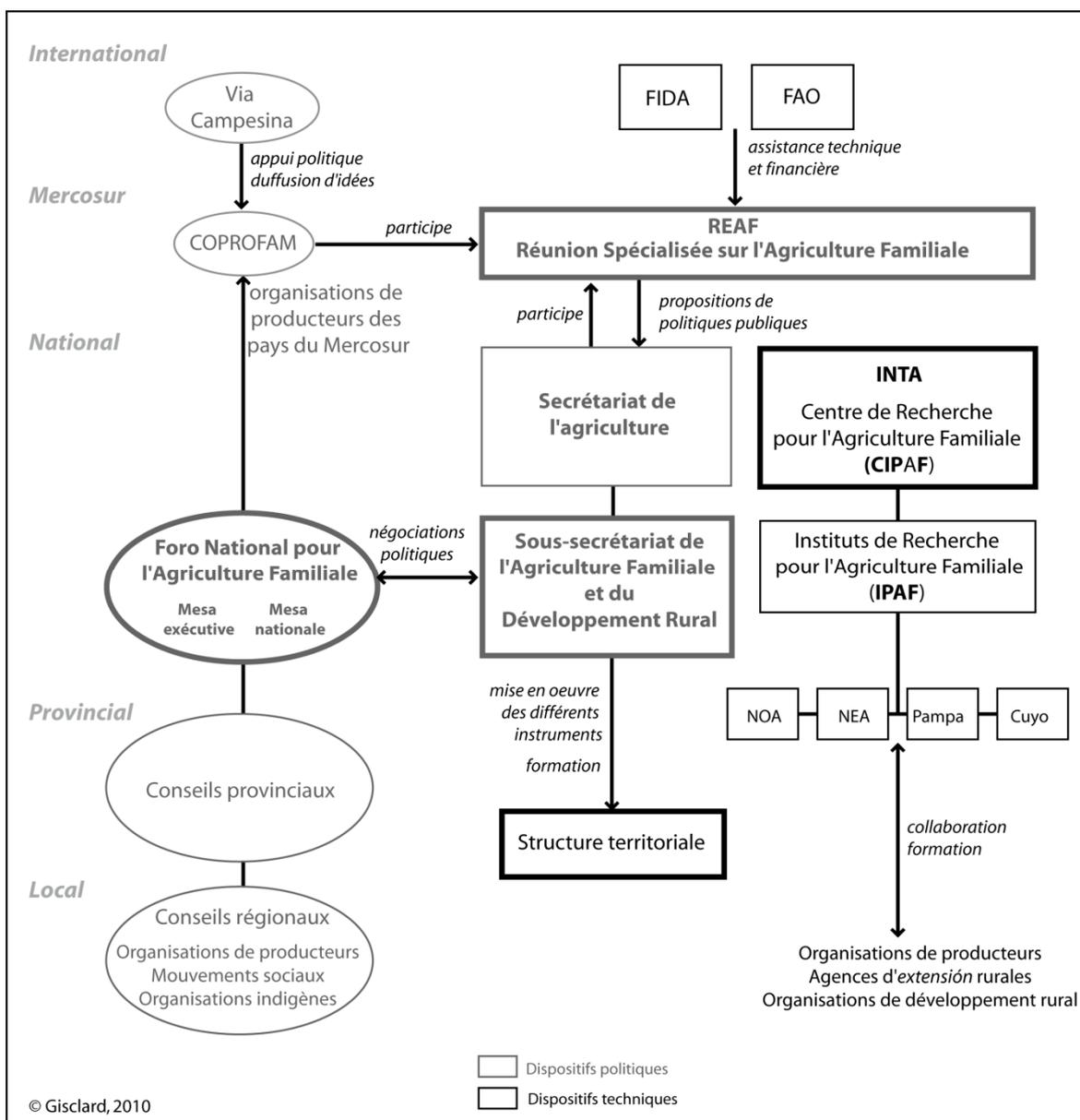
Le FONAF ne disparaît pas avec la création du Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural. Il conserve un rôle de courroie de transmission d'intérêts corporatistes avec le Sous-secrétariat dans une relation à la fois de coordination et de coopération dans la définition de la nouvelle politique publique pour le secteur.

*« Et parmi les choses concrètes que nous avons obtenues, il y a le Sous-secrétariat, avec un discours, un simple discours sur la souveraineté alimentaire et sur le fait que le gouvernement argentin soutient davantage la production que les banques. Maintenant, si on reste dans le discours, la production peut être la production d'un petit nombre de groupes concentrés, et la souveraineté alimentaire ce n'est pas non plus quelque chose qui passe bien dans la bouche d'un gouvernement. Sauf si c'est Evo Morales. Nous savons que ce sont des termes à la mode : "genre", "construction citoyenne", "participation", "cogestion", et il faut donner une réalité à ces termes. L'unique façon d'y parvenir c'est de lutter, le [sous-secrétaire] ne va pas venir me donner tout l'argent dont j'ai besoin, ici, il faut se le gagner et se positionner. C'est pour ça que le Foro est parallèle au Sous-secrétariat. Premièrement, parce que ça leur convient à eux, parce qu'ils veulent un seul interlocuteur et pas cinq cent. Tu dois penser qu'ils sont encore du côté du marché, du capitalisme... on ne parle pas de réforme agraire, on parle d'intérêts ».*

(Coordinatrice nationale du FONAF. Buenos Aires, novembre 2008)

Les représentants du FONAF sont conscients que la reconnaissance institutionnelle de l'agriculture familiale est aussi le produit d'un effet d'annonce et d'un intérêt politique lié à un contexte particulier. Ils ont moins admis l'idée que la professionnalisation en marche de l'agriculture familiale n'a pas pour objectif de se substituer à l'agriculture entrepreneuriale et à ses mécanismes. Au contraire, le référentiel de développement rural reconnaît leur coexistence, bien que ses bénéficiaires conservent une rhétorique d'opposition entre les deux paradigmes. La formalisation du FONAF comme espace de **représentation des intérêts collectifs** permet de répondre au premier principe de professionnalisation. Les intérêts des petits producteurs sont désormais représentés par une organisation professionnelle comme peuvent l'être la SRA ou la FAA. Seuls les membres du FONAF, qui les représente et les fédère, pourront être bénéficiaires de la nouvelle politique de développement rural, ce qui est une manière de parachever la reconnaissance du secteur en identifiant l'ensemble des populations bénéficiaires et de fédérer des acteurs jusque-là atomisés.

**Figure 12**-Schéma simplifié des dispositifs institutionnels supportant et encadrant l'agriculture familiale



Des dispositifs de participation et de représentation des centaines d'organisations constituant le FONAF sont mis en place afin d'assurer la représentation politique de l'agriculture familiale à tous les niveaux d'échelle (Figure 12). Le premier échelon de la représentation de l'agriculture familiale se fait au niveau des **Conseils régionaux** de développement rural où sont posés les problèmes et formulés les besoins, et dans lesquels sont représentés des membres des organisations locales ou zonales de petits producteurs et des institutions publiques ou des programmes. Des délégués de ces Conseils siègent ensuite dans un **Conseil provincial** de développement rural, aux côtés des membres des ONG ou des représentants des anciens programmes de développement rural. 18 Conseils provinciaux, composés de 23 délégués chacun, sont en fonctionnement. Ces Conseils

envoient ensuite des mandataires (deux représentants des organisations de petits producteurs, deux représentants des communautés indigènes et un coordinateur) participer à une *mesa* des représentants des organisations provinciales, qui se réunit de façon trimestrielle. Leurs idées sont ensuite portées devant des **mesas des grandes régions** (deux représentants de petits producteurs, un représentant des communautés indigènes et un coordinateur par province y participent) qui se réunit mensuellement. La participation des organisations de petits producteurs et des communautés indigènes est favorisée par un travail de longue haleine de la part des techniciens et des ONG qui ont largement œuvré à consolider la représentation politique des petits producteurs, qu'il s'agisse des organisations qui ont une plus longue trajectoire comme la UNPEPROCH ou des groupes plus locaux comme *Fortaleza Campesina* à San Martin ou ceux issus des groupes du PSA. En tentant de fédérer ces organisations atomisées au niveau provincial par exemple, comme c'est le cas avec la *mesa* des petits producteurs du Chaco que nous avons vue dans le chapitre 8, ou à une échelle plus vaste avec l'Assemblée paysanne du Nord argentin promue par INCUPO (regroupant toutes les organisations de petits producteurs des provinces où l'ONG est présente plus celle de Salta) les ONG et organisations de développement rural ont facilité l'apprentissage de la participation des petits producteurs et anticipé leur reconnaissance dans la sphère publique.

Enfin, chaque *mesa* provinciale désigne des délégués<sup>140</sup> qui siègent à la *mesa* nationale où différents groupes de travail établissent des lignes d'action pour l'ensemble des thèmes qui touchent à l'agriculture familiale. Une *mesa* exécutive, composée de deux délégués par grande région se charge de la coordination du FONAF et de sa relation avec le Sous-secrétariat de l'agriculture familiale à qui elle présente des propositions de politiques publiques en fonction des objectifs de son Plan Stratégique. La première demande du FONAF concerne l'arrêt des politiques d'assistanat et la formulation de « *politiques publiques qui garantissent l'inclusion de la famille rurale dans un processus de croissance et de développement* » et « *la récupération de la capacité régulatrice de l'Etat* » (FONAF, 2006), ce qui sous-entend la restauration des politiques de prix garantis et la défense des productions internes face à la compétition internationale.

Le deuxième principe de professionnalisation passe par l'identification des producteurs qui vont jouir d'un statut particulier et de droits correspondants, comme celui de bénéficiaire du *monotributo social* (Encadré 9). Le Sous-secrétariat et le FONAF procèdent donc à l'établissement d'un Registre National de l'Agriculture Familiale dont la gestion est dévolue au FONAF. Celui-ci a pour objectif d'identifier, de recenser et de répertorier les familles répondant aux critères de l'agriculture familiale et futures bénéficiaires de la

---

<sup>140</sup> Parmi les délégués des départements du nord de la province de Santa Fe, on trouve un ancien représentant des *Ligas Agrarias*.

politique de développement rural. Sans rentrer dans les détails pour lesquels nous renvoyons à la publication du FONAF (2006), différentes catégories (allant de la A à la E) sont établies à l'intérieur de l'agriculture familiale afin de prendre en compte l'éventail très hétérogène des producteurs qui la composent. La catégorie A englobe les familles produisant essentiellement pour l'autoconsommation alors que la E regroupe les producteurs capitalisés dont les conditions de vie et de travail en font le modèle de référence : ils vivent sur l'exploitation ou à proximité, ont d'accès aux services de base, les enfants sont en mesure de terminer les cycles primaires et secondaires et de poursuivre des études universitaires.

Tous les anciens programmes de la SAGPyA et donc, leur budget, intègrent une unique unité coordinatrice : l'unité centrale nationale. Le financement du développement rural est de ce fait à nouveau renvoyé à une échelle nationale. L'unité centrale nationale fait le lien entre le FONAF, le Sous-secrétariat et la Structure territoriale située au niveau provincial (qui s'appuie sur l'ancienne structure du PSA) et qui est chargée de la mise en œuvre les politiques et programmes à destination de l'agriculture familiale et de sa formation. Un coordinateur provincial entouré d'une équipe technique, dont les effectifs sont censés être renforcés par rapport à ceux du PSA, dirige la Structure territoriale. Elle doit travailler en étroite articulation avec l'INTA qui développe une action spécifique pour l'agriculture familiale, mais aussi les Secrétariats du développement rural provinciaux dont la rapidité de l'adoption du vocabulaire propre à l'agriculture familiale est étonnante. Les gouvernements des provinces de Santa Fe et du Chaco qui ont changé de couleur politique lors des élections de 2007 proposent respectivement un nouveau programme intégral d'intervention intitulés à quelques nuances près : « Programme de développement rural et d'appui à l'agriculture familiale ». Si l'on en croit les propositions qu'ils contiennent, leur mise en œuvre doit se faire en étroite collaboration avec les échelons locaux et nationaux de représentation de l'agriculture familiale. Le processus de réorganisation du secteur du développement rural dans la province du Chaco est intéressant parce que le nouvel Institut du développement rural et de l'agriculture familiale, qui remplace le Sous-secrétariat du développement rural, fusionne avec l'Institut de colonisation pour ne former qu'une seule entité. Même si nous pouvons d'abord y voir un effet d'annonce, ce symbole fort montre néanmoins que le développement rural est désormais « intégré » aux autres problématiques du territoire et que de nouveaux objets lui sont associés, notamment la problématique foncière. Les revendications des mouvements sociaux et les dénonciations des phénomènes de corruption au niveau national dans ce domaine ne sont pas étrangères à cette évolution. N'oublions pas que l'accès à la terre (même si la réforme agraire est davantage un instrument rhétorique et politique qu'un réel objectif du FONAF) est au cœur du projet politique de l'agriculture familiale et une condition de son développement. Nous ne présentons pas davantage ces programmes provinciaux dans la mesure où, au moment de

notre enquête, tout ceci relevait encore du discours de bonnes intentions. Toutefois, la volonté accrue de s'articuler et de viser les mêmes cibles et objets, affichée par les différents acteurs, nous invite à y voir une forme de renforcement institutionnel du champ, confirmant ainsi que « *les principales institutions nationales et provinciales liées au développement rural [démontrent] une plus grande rationalité technique politique. Cette ré-institutionnalisation peut être interprétée comme un retour de l'Etat, cependant, plus qu'un retour il s'agit d'un nouvel Etat [...]* » (Sili et al., 2007).

Evidemment, il n'est pas simple de définir les contours du nouvel Etat que semblent entrevoir Sili et al. (2007). Malgré les craintes de certains observateurs et de certains acteurs de développement rural quant à un évidement politique de l'Etat, pris en tenaille entre la mondialisation de l'économie et la territorialisation de l'action publique, force est de constater qu'il ne perd pas de son importance. La fragmentation entre l'agriculture familiale et l'agriculture agro-exportatrice relève en effet d'une décision politique. Les revendications citoyennes portent sur son rôle dans la régulation des marchés et la formulation d'objectifs nationaux pour le secteur et leur traduction en politiques publiques. Le redéploiement de l'Etat en faveur du développement rural et de l'agriculture familiale révèle, par ailleurs, qu'il est plus perméable aux idées d'acteurs auparavant considérés comme marginaux.

Au-delà de nouvelles relations Etat-société civile qui se construisent dans le champ du développement rural, les nouveaux dispositifs d'encadrement de l'action publique semblent avoir pour but de renverser les hiérarchies sociales établies dans la mise en œuvre des politiques :

*« Le saut au Sous-secrétariat, c'est notre position, ce que l'on a défendu. Que ça serve pour que le technicien dans les territoires, qui avait un sens parce qu'il y avait trois personnes qui l'écoutaient, aujourd'hui il faut qu'il se charge de toutes les personnes, et il va avoir des ressources pour ça, pas seulement du PSA, mais aussi pour apporter des réponses à tous les bénéficiaires de façon universelle. Ce ne sera plus la décision d'un petit groupe, pour bénéficier seulement à un petit groupe, le technicien ne sera plus attaché à aucun groupe. Il ne va pas se charger de la terre, de l'eau, de la commercialisation, des laitues, des poules, dans tout le territoire, mais il y aura des gens chargés de traiter de l'eau, de la terre, etc.; sur tout le territoire. Pour nous, c'est techniquement positif, parce que tu ne disperses pas le travail du compagnon qui n'a pas été formé pour avoir une lecture complète. Ça veut dire que maintenant ils ne dépendent plus de toi, et toi d'eux : toi là et moi là. C'est ce qu'on prépare doucement pour les producteurs du PSA : la seule chose qu'il reste à faire au compagnon c'est de venir au Foro. Et ce que tu vas faire, tu ne le fais plus parce que c'est ce que te conseille le technicien du PSA, mais parce que tu en as vraiment besoin pour te développer. Et ils vont devoir vraiment travailler sur la terre, l'eau, etc., de grandes politiques, pas celles qui t'assistent... Ils te disaient de faire telle chose, quand la seule chose à faire c'était penser à changer le modèle. »*

(Coordinatrice du FONAF. Buenos Aires, novembre 2008)

L'extrait d'entretien précédent pointe les limites des programmes ciblés et focalisés et en particulier les relations établies entre les techniciens et les petits producteurs que l'institutionnalisation de l'agriculture familiale est censée transformer en promouvant des politiques intégrées et attribuées de façon universelle aux bénéficiaires. Mais cela suppose que les groupes de producteurs s'autonomisent par rapport aux techniciens qui, jusqu'à maintenant animaient et géraient les groupes. Si dans le contexte argentin, le renversement de la hiérarchie sociale établie entre ces deux types d'acteur est prématuré au regard du rôle central joué par les techniciens, il n'en demeure pas moins que cette relation n'est pas toujours aussi verticaliste que cet extrait d'entretien veut bien le laisser entendre. De fait, une grande partie du travail des techniciens a été consacrée au renforcement de l'autonomie des petits producteurs, de leurs organisations et de leurs capacités de participation à la vie publique. Ce discours ne peut être entendu qu'à l'aune de l'identité de celle qui le prononce : une dirigeante de mouvements sociaux du cordon urbain de Buenos Aires dont le parcours et l'expérience sociale peuvent difficilement être comparés à celles des populations rurales ni même à celle de la plupart de leurs dirigeants des régions intérieures. Toutefois, cette critique acerbe du fonctionnement des programmes n'en est pas moins révélatrice d'une forme de « prise de pouvoir » des organisations de producteurs, même si, encore naissante, elle reste fragile, et que les comportements institutionnalisés ne se modifient pas si facilement.

Les dispositifs qui viennent d'être analysés possèdent les caractères qui ont pu être décrits pour les processus de professionnalisation de l'agriculture européenne. Cependant, l'agriculture familiale dans l'étape actuelle de développement en Argentine (comme au Brésil) n'est pas au centre d'un référentiel sectoriel agricole, mais inscrit l'institutionnalisation du développement rural dans un modèle qui est donc tout à fait original. La professionnalisation recouvre classiquement plusieurs processus : la construction d'intérêts sectoriels (corporatistes) et de formes de représentation de ces intérêts, ce qui apparaît avec les groupes locaux de petits producteurs, leur union et leur fédération dans des Conseils locaux et régionaux ; la construction d'un statut et de catégories, ce qui est mis en place avec le registre de l'agriculture familiale ; des objets et dispositifs techniques spécifiques ; une « mission » qui légitime la construction d'une identité professionnelle, ce qui est le cas avec l'objectif de la souveraineté alimentaire. Toutefois l'institutionnalisation du développement rural ne s'appuie pas uniquement sur des groupes de nature professionnelle. La problématique des droits des communautés et des droits patrimoniaux des indigènes y a une place importante. Les techniciens également, qui sont animateurs de projet et qui constituent un monde professionnel à part entière. Leur rôle et leur position dans cette configuration conservent une certaine ambiguïté et ne peuvent finalement se comprendre que dans les contextes locaux d'interaction dans lesquels on les observe. Ils peuvent apparaître comme des moteurs de l'action collective à

l'origine des principales innovations qui voient le jour dans des arènes locales, mais leur comportement est également parfois orienté par des intérêts privés qui révèlent que le développement rural est aussi un marché du travail.

En créant les CIPAF, chargés de la formation et de l'assistance technique de l'agriculture familiale, l'INTA parachève son processus de professionnalisation. De cette façon, il l'accompagne afin qu'elle puisse remplir la mission qui lui est dévolue : produire pour les marchés intérieurs.

### *2.2.2. Des dispositifs d'assistance technique (recherche, conseils, formation)*

Dans le même temps que se constituent le *Foro* et la REAF, l'INTA crée le programme PROFAM puis le CIPAF (Centre de recherche pour l'agriculture familiale) dont dépendent quatre instituts (Institut Pour l'Agriculture Familiale) situés dans chacune des grandes régions du pays à l'exception de la Patagonie. Ces centres de recherche, qui doivent beaucoup à l'expérience de l'EMBRAPA (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*), travaillent à la mise au point de « technologies adaptées » pour l'agriculture familiale en fonction de ses caractéristiques régionales : types de producteurs, types de production, problèmes spécifiques, etc. Ils répondent à une stratégie établie dans le cadre du Programme National de Recherche et de Développement Technologique pour la Petite Agriculture Familiale, qui témoigne d'une volonté politique et stratégique forte de la part de l'INTA d'appuyer ce secteur. Les IPAF se veulent un outil de « recherche-action participative » au service du développement de l'agriculture familiale et de son insertion productive comme sociale, par l'amélioration de sa production, de ses possibilités de commercialisation et le soutien aux productions traditionnelles fragilisées ou en voie de marginalisation par le bais de la technique et de la formation. Ils orientent les recherches vers la production biologique et agroécologique, utilisatrice de main d'œuvre, permettant de préserver la biodiversité et l'environnement, de sauvegarder les savoir-faire locaux et de qui donnent une plus forte valeur ajoutée aux produits (CIPAF, 2005).

En concevant des technologies adaptées à une catégorie productive que l'INTA ne prenait jusque-là en compte que de façon marginale, il assume et reconnaît désormais que la technique n'est pas neutre (CIPAF, 2005). Le changement de référentiel interne à l'INTA qui l'amène à assumer l'agriculture familiale et le développement rural est dû non seulement à une volonté politique nationale à laquelle ne peut être étrangère une institution publique comme l'INTA, mais également aux apprentissages collectifs réalisés en son sein,

grâce notamment à l'incorporation de techniciens issus d'ONG ou du PSA avec une certaine trajectoire dans le champ du développement rural. L'émergence d'un référentiel unifié de développement rural, ainsi que les réseaux sociaux et professionnels d'agents de développement permettent de résorber en partie la fragmentation et l'émiettement de l'action publique qui prévalait quand différents régimes de gouvernementalité lui étaient associés.

*« Je te raconte une anecdote pour que ce soit plus clair : je vivais dans le Chaco, je travaillais avec des petits producteurs, surtout avec des femmes paysannes et indigènes, pour renforcer la participation des femmes dans les organisations mixtes. Et puis un jour, on m'appelle de l'INTA et on me dit que c'est parce que je suis spécialiste de l'agriculture familiale, et je ne comprenais pas et je lui dis : "et qui est-ce qui vous a dit que je suis une spécialiste de l'agriculture familiale ? " - "un tel". Et donc j'appelle cet ami et je lui dit -"che, qu'est-ce que tu as dit ? Que je suis spécialiste de quoi ?", -"de l'agriculture familiale, parce que tu as travaillé avec des petits producteurs", -"ah, et donc ça s'appelle l'agriculture familiale maintenant, ils ont changé le nom et personne ne m'a avertie !". Ça fait 4 ans qu'on a commencé ce processus. Je crois que c'est dans le milieu politique où c'est le plus fort, parce que ni les producteurs, ni les scientifiques, ni les programmes de l'Etat n'avaient incorporé la question de l'agriculture familiale [...]. Depuis 13 ans que s'est institué le PSA et que les petits producteurs ont obtenu une visibilité, aujourd'hui je te parle d'agriculture familiale après un certain apprentissage et encore, je ne sais pas bien... Ce sont des paysans, ce sont des indigènes, ils ont un nom et un prénom pour nous [rires], ils ont un visage, ce n'est pas l'agriculture familiale [rire]. L'institution d'où tu travailles te donne la possibilité de travailler, la possibilité d'accompagner d'un lieu qui est, soit l'Etat dans notre cas, soit une ONG. Ce qui se passe c'est que pour l'agriculture familiale ils sont allés chercher des techniciens dans des organisations de l'Etat et d'autres dans des ONG et d'autres dans des programmes, et on essaye de former une vision commune depuis ces programmes et institutions ».*

(Technicienne de l'IPAF NEA. Laguna Nainck (Formosa), juillet, 2008)

L'extrait d'entretien précédent évoque en creux l'existence d'un réseau social et professionnel qui dépasse les frontières des organisations et des programmes et qui est mobilisé par les organismes gouvernementaux comme l'INTA pour construire la vision politique de l'agriculture familiale et pour rendre cohérente l'intervention publique. Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, ce réseau préexiste, mais il se construit aussi avec le nouveau référentiel de développement rural. Les agents de développement font désormais l'apprentissage collectif des idées et de l'intervention afférente à l'agriculture familiale comme ils ont dû le faire avec la notion de territoire par exemple. Avec l'agriculture familiale, les techniciens doivent construire une nouvelle « sphère de conduite » et un nouveau corps de connaissances, un vocabulaire et des recettes propres à l'agriculture familiale, même si les bénéficiaires restent les mêmes. La frontière plus ou moins poreuse entre les individus, les idées, les contextes géographiques et institutionnels qui forment le champ du développement rural, semble s'estomper presque totalement avec l'agriculture familiale. Il est presque paradoxal que l'INTA soit à la pointe

de la construction de ce corps de connaissances, du vocabulaire et des recettes qui accompagnent l'agriculture familiale. Il est pourtant le mieux pourvu cognitivement, financièrement et politiquement, pour prendre la tête d'un processus de reconfiguration et de réorganisation du champ du développement rural et mettre en relation les différentes organisations qui s'en réclament, situées à des échelles locales ou provinciales.

Les IPAF cherchent à coordonner leur action et leurs projets avec les autres organisations du champ du développement rural. Leur articulation est favorisée par les réseaux sociaux et professionnels des techniciens, mais aussi par une direction commune au CIPAF et au PSA (qui se dissout officiellement en 2009 dans le Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural). Par ailleurs, une diversité d'acteurs participe à la gouvernance des IPAF. La Direction nationale du CIPAF est adossée à la Direction de l'INTA et se compose d'un Conseil consultatif formé par les directeurs de chaque IPAF régional et le coordinateur du PROFEDER et d'un Conseil assesseur composé de représentants d'institutions publiques, d'ONG, d'organisations de producteurs et, avant la création du Sous-secrétariat à l'agriculture familiale, des représentants de programmes de la SAGPyA. Cette structure est reproduite au niveau des IPAF qui disposent également d'un Conseil consultatif composé par le directeur de l'Institut et le coordinateur national ; et par un Conseil assesseur dans lequel siègent différents acteurs et représentants d'institutions (ministères provinciaux, municipalités, agences d'*extensión*, organisations de petits producteurs, etc.). Nous pouvons signaler que le chef d'agence d'*extensión* de l'INTA de San Martín intègre le Conseil assesseur de l'IPAF-NEA.

La structure fonctionnelle des IPAF et le souci d'articulation de leur action avec celle des autres organisations du développement rural répondent à une volonté de renforcer institutionnellement le secteur et de lui donner une plus grande cohérence. Toutefois, peut-être désormais plus qu'avant, l'INTA incarne la contradiction entre le paradigme agricole et le paradigme du développement rural :

*« Ce que je dis, c'est que l'Argentine, dans cette contradiction que nous avons, qu'il nous manque une identité, et une définition politique de dire : "l'Etat va faire "ça", et "ça", il ne va pas le faire, que s'en charge le privé". Mais comme nous avons beaucoup de demandes du secteur qui a le pouvoir, ils sont peu nombreux, mais ils ont le pouvoir, ils ont les journaux etc. Et en plus, parce que l'université nous forme pour ce secteur, et donc il y a une déformation professionnelle qui est de croire que notre rôle et notre travail est bien vu et a plus de succès avec les entrepreneurs... ce qui est vrai ! Maintenant, la question c'est que ce pays a 65 % de petits producteurs. Qui développe la technologie pour les petits producteurs? L'Etat doit accompagner, mais l'Etat néolibéral des années 1990 ne les a pas accompagnés. Aujourd'hui, il y a une décision très forte dans l'INTA de travailler avec les petits producteurs ».*

(Coordinateur national de *Transferencia y Extensión* de l'INTA. Buenos Aires, juillet 2007)

### 2.2.3. *L'institutionnalisation de deux territorialités contradictoires*

L'institutionnalisation de l'agriculture familiale correspond finalement à l'institutionnalisation de deux paradigmes différents souvent considérés comme contradictoires. C'est parce que ces paradigmes sont désormais réunis au sein d'un référentiel global que l'INTA est dans la capacité de porter intrinsèquement des univers de sens différents. C'est ce qui permet aux acteurs du développement rural, jusque-ici marginaux, de concrétiser leurs idées dans une nouvelle politique publique. Or, le paradigme de développement rural ne vient pas se substituer à celui de l'agriculture productiviste au terme d'une compétition entre les normes, les valeurs et les principes qu'ils portent respectivement. L'agriculture productiviste continue de dominer les représentations au sein de la société, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les universités restent un relais important de ce paradigme auprès des futurs professionnels.

L'institutionnalisation des deux paradigmes est perceptible dans les documents officiels de l'INTA et notamment dans les trois grands principes de son Plan Stratégique. En effet, l'agriculture familiale est en grande partie la caution des volets « équité » et durabilité » de ce dernier. La « compétitivité », son troisième volet, renvoie plus vraisemblablement au paradigme agricole ; quoique qu'il puisse aussi faire référence à la « compétitivité » des territoires – principe auquel l'INTA adhère en appuyant les territoires de projet et les initiatives de développement local – et qui pourrait bien dépendre de leur capacité à renforcer l'agriculture familiale, la plus à même de mettre en valeur les ressources et les spécificités locales. Nous pouvons alors parler de l'institutionnalisation de territorialités différentes qui légitime et justifie finalement la fragmentation socio-spatiale à laquelle nous faisons référence dans la partie 1. Mais dans ce nouveau contexte, les petits producteurs qui font figure de contre-rationalités et subissent la fragmentation socio-spatiale (Santos, 1997) sont relégitimés par le biais d'un nouveau référentiel global parce qu'ils répondent aux problèmes intrinsèques du modèle agricole productiviste. La justification de l'agriculture familiale se pose d'ailleurs en contre-pied à l'agriculture productiviste d'exportation : marché domestique contre marchés internationaux, durabilité environnementale contre compétitivité économique, inclusion contre exclusion, ancrage territorial contre déterritorialisation. La question qui se pose alors est celle de leur coexistence concrète alors que, nous l'avons vu, elle est créatrice de conflits.

A travers l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et sa professionnalisation, ce sont les relations des petits producteurs avec l'Etat et le reste de la société qui sont transformées. En passant d'une identité centrée sur la pauvreté à la reconnaissance des fonctions multiples que joue l'agriculture familiale, touchant à la fois aux dimensions

professionnelle (et communautaire) et privée médiatisées à travers la sphère publique, la médiation territoriale qui distingue ces producteurs se caractérise par l'entrelacement des trois sphères de l'activité identifiées par Albaladejo dans la Figure 7 et qu'il nomme « citoyenne ». Cette médiation est aux principes même de leur reterritorialisation qu'incarne le nouveau pacte territorial rural en émergence (Albaladejo, 2009). Les petits producteurs ne sont plus des exclus ou des contre-rationalités, ils s'inscrivent dans une nouvelle rationalité qui est l'essence du pacte rural et répondent à un projet politique dont ils participent à la construction. Nous interprétons donc à travers le nouveau pacte territorial rural la marque d'un retour du Sujet et de sa désormais participation à la direction de l'historicité (Touraine, 1973).

Le Sujet correspond à une certaine forme d'action collective organisée par laquelle les mouvements sociaux luttent pour la direction sociale de l'historicité (Touraine, 1973). L'historicité désigne l'ensemble des modèles culturels par lesquels une société, à partir de son activité, produit des normes dans les domaines de la connaissance, de la production et de la morale. On peut voir dans ces domaines les conditions des trois sphères de l'activité d'Albaladejo : le public, le professionnel et le privé. Et, de fait, le Sujet est considéré comme « *l'incarnation de cette volonté perceptible à l'intérieur de la société de réunir ce que la modernité a séparé* » (Touraine, 1992). Il rapproche les contraires, c'est-à-dire les dimensions culturelles qui sont toutes orientées pour donner une réponse à la rationalité instrumentale liée au pacte productiviste. L'imbrication étroite des trois sphères de l'activité qui caractérisent les médiations citoyennes semble réunir les fragments de la modernité éclatée au sens de Touraine (1992).

L'historicité fait l'objet de conflits entre des groupes sociaux (classes sociales) qui veulent lui donner une direction. De fait, le changement de l'historicité est le produit de « *l'action et du mouvement, et non pas du seul contrôle social de l'Etat, de sorte qu'elle désigne l'ensemble des rapports entre les acteurs sociaux du changement* » (Touraine, 1992). Le Sujet correspond à la construction de l'acteur collectif et à sa reconnaissance pour participer à la transformation de l'historicité. Cette capacité d'être un acteur dépend de la volonté de défendre une certaine identité et une certaine singularité (Touraine, 2001). C'est justement ce que visent les nouvelles formes d'action collective et d'action publique, qui sont aussi la marque d'un processus de transformation de l'acteur (Touraine, 1992) : les agents de développement, les petits producteurs, au sens où ils ne sont plus des simples exécutants (ce à quoi ils ne se sont en réalité jamais restreints) ou bénéficiaires des programmes de développement. C'est dans les territorialités propres aux petits producteurs que peut être lue l'identité et la singularité ici défendues. Comprise par Raffestin (1986a) comme une théorie de la production de la société, l'historicité « *conditionne le pourquoi et le comment des processus de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation* ».

En ce sens, elle est partie prenante de l'émergence et de la crise d'un pacte territorial, puisqu'elle est déterminante dans les médiations qui s'instaurent entre l'Etat et le territoire. Les luttes menées par les mouvements sociaux réorientent également les déterminants des formes d'organisation spatiale, des territorialités menacées et des possibilités de reterritorialisation. Car c'est bien ce qui est en jeu dans le Chaco et pour quoi de nouveaux répertoires d'action sont mobilisés. Le mouvement social chez Touraine (1992, p. 257) est « *l'effort d'un acteur collectif pour s'emparer des "valeurs", des orientations culturelles d'une société en s'opposant à l'action d'un adversaire auquel le lient des relations de pouvoir* ». La définition d'un référentiel n'est pas bien éloignée. C'est donc dans le registre de revendication et d'intégration à la décision sur la direction sociale de l'historicité, à défaut de son contrôle (déterminé par le pacte moderne et ses acteurs dominants), que les mouvements sociaux et les espaces socio-organisationnels sur lesquels ils s'appuient apparaissent comme des acteurs et témoignent d'une reterritorialisation. Les tensions de territorialités perceptibles dans les conflits qui se jouent autour de l'utilisation et la gestion des ressources naturelles relèvent d'un conflit pour la réorientation de l'historicité, comme avait pu tenter de le faire les *Ligas Agrarias* à une autre époque, et que rend aujourd'hui possible le nouveau pacte territorial rural.

Alors que la modernité a conduit à la domination de la rationalisation instrumentale sur l'orientation historique de la société, le Sujet correspond à un mouvement de recherche d'une sortie à cette modernité destructrice (Touraine, 1992). Le Sujet « *est un mode de construction de l'expérience sociale, comme l'est la rationalité instrumentale* » (Touraine, 1992). Mais avec le pacte territorial rural ce n'est alors plus la raison instrumentale qui domine, c'est une autre forme de rationalité, mais qui ne substitue pas pour autant à la rationalité instrumentale qui continue de se manifester. En effet, l'institutionnalisation de l'agriculture familiale nous a amené à parler d'institutionnalisation de deux paradigmes différents et de territorialités contradictoires. Ceci nous conduit à penser que le pacte territorial rural n'est pas l'unique principe de reterritorialisation né de la crise du pacte moderne, celui-ci se combine avec un pacte institutionnalisation la forme productiviste et exportatrice de l'agriculture.

## Conclusion du chapitre 9

Le chapitre 9 rend compte de l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et de son rôle dans la sectorisation et la reformulation du référentiel de développement rural. Elle se produit au terme de trois événements de nature politique étroitement entremêlés qui soulignent que le changement de politique publique est bien le résultat d'un double mouvement, à la fois ascendant et descendant. Le premier événement est la naissance du FONAF, espace regroupant différentes organisations de petits producteurs à l'échelle nationale et porteur de revendications politiques. Le deuxième événement est la création de la REAF à l'échelle du MERCOSUR visant à harmoniser les politiques régionales sociales et commerciales en faveur de l'agriculture familiale. Enfin, un conflit politique interne opposant le gouvernement aux principaux représentants du secteur agricole précipite la création d'un Sous-secrétariat de l'agriculture familiale et du développement rural.

Avec l'institutionnalisation de l'agriculture familiale, le champ du développement rural régi depuis les années 1990 par des régimes de gouvernementalité différents, se reconfigure sur la base d'un changement de politique publique qui met fin au décalage entre les problèmes structurels des populations rurales et un référentiel éclaté entre différentes cibles et objets que les acteurs locaux pointaient du doigt. Ce sont en effet de nouveaux cadres cognitifs et normatifs qui circonscrivent le développement rural et son référentiel de politique publique. Le développement rural ne vise plus à intégrer au marché et à la société des populations pauvres. Il prend désormais en compte les fonctions sociales, économiques et environnementales jouées par l'agriculture familiale qui répond ainsi aux problèmes engendrés par le modèle d'agriculture productiviste dominant et aux défis plus globaux que sont le développement durable et la sécurité alimentaire. Ce principe, ainsi que des intérêts différents au sein de l'Etat, justifient la séparation du secteur agricole entre l'agriculture entrepreneuriale et l'agriculture familiale, et la formulation de politiques publiques différenciées pour chacune. Investie de la mission collective d'approvisionner les marchés nationaux et de réduire les déséquilibres régionaux, représentée politiquement par le FONAF, appuyée au niveau de la formation et de l'assistance technique par de nouveaux instituts de recherche, et disposant de nouveaux droits et de nouveaux statuts, l'agriculture familiale se professionnalise. Les différentes fonctions qui lui sont attribuées la projettent au cœur d'une nouvelle relation avec la société, qu'elle intègre en tant que figure à la fois politique, économique et culturelle, et le territoire, dans lequel elle fait jouer ses nouvelles attributions et dont dépendent les dynamiques. La référence à la famille, comme unité de production et sociale, rappelle que le développement rural concerne non seulement une façon de produire mais également un mode de vie à la campagne. En termes d'intervention publique et d'accompagnement, cette référence ne nous ramène pas pour

autant au paradigme éducatif des années 1960, période durant laquelle la famille agricole était au centre de l'activité d'*extensión*, ni à l'action de promotion humaine. Mais elle y fait écho parce que c'est une action publique « intégrale » qui est réclamée et que le principe d' « autonomie » refait son apparition.

C'est bien une nouvelle identité sociale et professionnelle qui est en train de se construire autour de l'agriculture familiale et que la société est désormais en mesure de reconnaître. Son institutionnalisation témoigne du redéploiement de l'Etat dans le champ du développement rural. Celui-ci appuie et légitime une activité agricole auparavant marginalisée mais qui trouve de nouvelles formes d'insertion territoriale parce qu'elle relève de motivations privées (le mode de vie de ces producteurs implique de conserver un seuil minimum de services et d'infrastructures en milieu rural), d'une organisation professionnelle (leur activité de production alimente des marchés locaux et nationaux et fait l'objet d'un appui financier et technique) et implique un investissement de leur part dans la sphère publique (aussi bien au niveau national, où ils négocient l'encadrement de leur activité, que localement où ils participent à la définition du bien commun). Ceci est permis par le contexte politique régional qui conduit à la construction d'un nouveau référentiel global au niveau du MERCOSUR. Ce dernier ne favorise pas seulement l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et la reformulation du référentiel sectoriel de développement rural autour de cette figure, il institutionnalise également la fragmentation du secteur agricole entre une agriculture entrepreneuriale et une agriculture familiale.

Selon Hirschman (1973), la capacité à prendre une décision et une orientation en matière de développement apparaît comme « *la ressource rare qui conditionne tous les autres goulots d'étranglement et toutes les autres difficultés dans les pays sous-développés* » (Hirschman, 1973, p. 41). Or, l'institutionnalisation de cette même fragmentation socio-spatiale que nous révélions dans le chapitre 1 conduit maintenant à nous interroger sur les conditions de la coexistence de territorialités contradictoires et sur la nature du nouveau pacte territorial et les nouveaux principes de territorialisation qu'il préfigure.



### **Conclusion de la partie 3**

L'hypothèse d'un changement d'époque posée par de nombreux observateurs depuis des postures et angles disciplinaires distincts a été éclairée dans cette partie au prisme de l'action publique de développement rural. Nous avons observé les processus et les acteurs qui contribuent à transformer les objets et les cibles du développement rural, à les diversifier et à les complexifier jusqu'à la formulation d'un nouveau référentiel sectoriel cristallisé autour de l'agriculture familiale. Ce nouveau référentiel est le signe de l'émergence d'un pacte territorial rural et de nouvelles relations Etat-territoire.

Le chapitre 6 rappelle le contenu des guides de bonnes pratiques diffusés par les organisations internationales dans le champ du développement rural, enjoignant à la territorialisation de l'action publique et au renforcement des capacités des acteurs locaux, autrement dit à un glissement des échelles de régulation, du national vers le local. Nous reformulons à cette occasion les controverses des experts et des acteurs du développement rural voyant à la fois un moyen de poursuivre les politiques néolibérales par le désengagement de l'Etat et la responsabilisation des acteurs locaux mais aussi des opportunités pour faire évoluer la politique publique de développement rural. Les chapitres suivants présentent des innovations conduisant au renforcement des acteurs locaux du développement rural et, en l'occurrence, des organisations de petits producteurs ou des forums mixtes articulant des acteurs divers se réclamant du développement rural. Le renforcement des capacités d'action de ces acteurs est favorisé par l'émergence de nouvelles échelles d'action publique, interprétées comme des innovations territoriales qui permettent d'ériger le développement rural en scène locale d'action publique. Il est aussi permis par des innovations organisationnelles qui consistent pour les petits producteurs, les techniciens et les organisations de développement rural à s'organiser à d'autres niveaux d'échelle (régionale, provinciale voire nationale) et à transformer les répertoires d'action collective, dans le but de dépasser le cadre des échelles locales ou territoriales de régulation politique. Ces innovations mettent en évidence les limites des programmes de développement et réduisent l'atomisation des acteurs qui en résulte. Elles favorisent la réalisation d'apprentissages collectifs. Nous avons distingué des apprentissages « par le haut », qui consistent à adopter et à interpréter de nouveaux principes d'action publique désormais internationalisés en fonction de l'expérience des acteurs, et des apprentissages « par le bas » qui consistent pour ces mêmes acteurs à engager dans l'action leur imagination et leur représentation de la réalité.

Par conséquent, nous n'assistons pas seulement à une territorialisation de l'action publique et à un confinement de ses problématiques aux contingences locales et à la responsabilité des acteurs organisés dans des territoires de projet. La territorialisation de l'action publique participe plus vraisemblablement à la structuration de scènes d'action publique à différents niveaux d'échelles (régionale, provinciale voire nationale) auxquelles se redéploie l'action collective. Dans ces scènes, ou forums mixtes, s'articulent des techniciens de différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales, des petits producteurs, des mouvements sociaux qui contribuent à transformer les représentations collectives du développement rural et des petits producteurs. Elles expriment donc une nécessité pour les acteurs du développement rural de dépasser les outils qu'ils ont à disposition pour répondre à des objets et des cibles qu'ils associent désormais au développement rural et qu'ils tentent de légitimer aux yeux de la société et qui est facilité par l'évolution d'un référentiel global.

Ce premier mouvement de restructuration des scènes locales et régionales d'action publique se combine en effet avec un second mouvement, incarné par une innovation politique : l'institutionnalisation de l'agriculture familiale. Celle-ci est provoquée par un changement de référentiel global au niveau du MERCOSUR et s'achève, en Argentine, par la création d'un Secrétariat d'Etat pour l'agriculture familiale et le développement rural à la suite de tensions politiques internes. Ces événements concomitants concourent à la reformulation du référentiel de développement rural centré sur un nouvel acteur politique et économique : l'agriculture familiale en voie de professionnalisation. Ceci démontre que la territorialisation de l'action publique ne peut s'affranchir de l'intervention de l'Etat et de la définition d'un référentiel sectoriel qui dote les acteurs locaux d'orientations politiques et de lignes d'action communes. La particularité de ce référentiel est qu'il fait de l'agriculture familiale le pendant de l'agriculture entrepreneuriale : elle doit assumer des fonctions territoriales en assurant les dynamiques socio-économiques locales et en réduisant les déséquilibres régionaux, assurer une fonction économique en approvisionnant les marchés nationaux et une fonction environnementale. Le développement rural se reconstruit comme une réponse aux effets néfastes du paradigme agricole.

L'évolution des objets, des cibles, des régimes de visibilité et les nouveaux répertoires d'action collectifs mobilisés liquident (au moins dans ses principes) la politique publique de développement rural apparue en pleine période d'ajustement structurel. Le processus de reformulation du référentiel de développement rural est le résultat d'une dialectique originale entre des innovations portées par les acteurs de la société civile situés à des échelles locale et régionale et des innovations politiques institutionnelles nationales et macro-régionales. Ils démontrent ainsi la polycentralité des scènes où se construit l'action publique (Duran et Thoenig, 1996).

Les innovations territoriales, organisationnelles et institutionnelles mises en exergue dans les différents chapitres contribuent à transformer la relation des petits producteurs à la société et au territoire donc les médiations territoriales qui les caractérisent. Cette nouvelle relation s'incarne dans les registres de justification de la nouvelle politique publique de développement rural. Elle est autant le produit de l'action collective entreprise par les petits producteurs (même si celle-ci est souvent portée ou impulsée par des agents de développement) que par les intérêts de l'Etat à les appuyer. On observe ainsi un déplacement de l'agencement des sphères de l'activité des petits producteurs. Les chapitres 7, 8 et 9 ont mis en évidence le renforcement de l'organisation collective des petits producteurs et le renforcement de leur représentation politique. Ils éclairent donc le fait que la sphère publique prend une importance accrue dans les médiations de ces groupes. Ces derniers intègrent la sphère publique d'abord à une échelle locale, grâce à des espaces de participation ouverts dans le cadre de territoires de projet comme le montre le chapitre. Ensuite, ils s'organisent à des échelles provinciales et régionales où ils œuvrent, aux côtés des techniciens et d'autres organisations de la société civile, à alerter l'opinion publique sur les dangers de l'agriculture productiviste, à transformer ses représentations dominantes et à faire reconnaître leur rôle dans la préservation des biens communs, comme nous l'avons vu dans le chapitre 8. Enfin, ils participent à des arènes supranationales de politiques publiques comme la REAF et sont représentés au niveau national par le FONAF. Que ce soit dans des scènes territorialisées où se reconfigure l'action publique, jusque dans des arènes nationales et régionales de débat sur le développement rural et l'agriculture familiale, les petits producteurs font l'apprentissage de la démocratie et de la participation.

En revanche, le développement de la sphère publique dans leurs médiations territoriales n'est important à souligner qu'en regard de ce qu'ils négocient avec l'Etat : leur place et leur rôle dans la société. Ils défendent le droit à développer une activité professionnelle remplissant des missions diverses ce qui implique la mise en place de politiques différenciées de la part de l'Etat. Ils engagent également la sphère privée dans leurs revendications : le « mode de vie » qu'ils développent à la campagne et la reproduction de la cellule familiale sont étroitement mêlés à leur activité de production. Ce sont des demandes d'ordre à la fois professionnel et privé qui sont au cœur des motifs de l'investissement dans la sphère publique. Les médiations territoriales que ces nouveaux acteurs économiques et sociaux sont en train de construire se caractérisent donc par l'entrecroisement des trois sphères de l'activité. Ces médiations correspondent aux médiations « citoyennes » qu'Albaladejo (2009) a révélées. Elles expriment en effet la « prise de parole » (Hirschman, 1995) et le renforcement des capacités d'action publique et collective des populations rurales. A travers l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et les différentes fonctions qui leur sont reconnues, les petits producteurs reconstruisent

leur identité de producteur mais également de citoyen. De cette manière, les petits producteurs sont réintégrés à la société mais aussi au secteur agricole.

Albaladejo (2009) émet l'hypothèse que la construction des identités individuelles est un processus central des médiations citoyennes. Or, dans le cas des petits producteurs, c'est par la construction d'une identité collective et professionnelle que passe la construction de l'identité individuelle. Le caractère souvent conflictuel des phénomènes à partir desquels nous corroborons l'apparition de médiations territoriales citoyennes en Argentine, se distinguent des « innovations discrètes » (Albaladejo, 2003a) à partir desquelles Albaladejo les a établit. Dans le Chaco, les répertoires d'action collective répondent à l'intensité et à la brutalité avec laquelle les populations rurales assistent au processus de déterritorialisation de leur espace et de leur activité. Pour ces raisons, les acteurs du développement rural ont orienté leurs répertoires d'action collective vers la dénonciation des effets sociaux et environnementaux du pacte productiviste, ce qui fait que ces médiations territoriales sont moins le produit d'une expérience familiale ou individuelle que d'une action collective et politique engagée à différents niveaux d'échelle. Ainsi, l'agriculteur familial auparavant identifié par le reste de la société comme un « pauvre » se convertit en acteur politique, économique et social.

La reconnaissance publique de l'aspect multifonctionnel de l'agriculture familiale et le référentiel de développement rural finissent de sceller et de consolider le pacte territorial rural en émergence. Ce pacte territorial repose sur la reconnaissance de la part de l'Etat d'autres façons de vivre et de produire à la campagne, et sur son appui aux populations rurales développant des activités permettant de contrebalancer les effets néfastes, excluants et déterritorialisants de la modernisation telle que l'incarne l'agriculture productiviste. Le caractère « rural » de ce pacte territorial tient à la dimension pluridimensionnelle reconnue aux espaces ruraux et parce que l'identité des populations qui le représentent renvoie à d'autres aspects que l'aspect strictement agricole ou à celui de la pauvreté. De fait, le terme « rural » dote ce pacte d'une dimension spatiale qui contraste avec les visées agricoles et instrumentales du pacte moderne. Or, le paradoxe lié à l'émergence d'un pacte territorial rural répondant aux effets néfastes d'un pacte productiviste réside dans l'absence de réelle volonté politique de réguler l'agriculture entrepreneuriale. Le pacte rural et les territorialités afférentes semblent aller de pair avec l'institutionnalisation des territorialités propres à l'agriculture compétitive et exportatrice. L'institutionnalisation de territorialités contradictoires nous amène à penser avec Albaladejo (2009) que l'émergence du pacte territorial rural produit finalement une « reterritorialisation incomplète », parce qu'elle ne remet pas en cause les territorialités issues du pacte moderne et qu'il faut désormais régler les contradictions entre celles-ci et celles de l'agriculture familiale.

## Conclusion générale

Au mois de février 2007, nous débutons notre travail de terrain à Reconquista. L'un de nos premiers interlocuteurs, un technicien d'une ONG à qui nous présentons synthétiquement notre objet de recherche, réplique après un long éclat de rire : « *et tu crois qu'un doctorat ça suffit pour comprendre ces choses-là ?* ». C'est à la lumière de cette remarque judicieuse que nous souhaitons maintenant conclure en revenant sur les différents points qui jalonnent ce travail.

Nous avons rapidement pris la mesure, au gré de la progression de nos enquêtes et de nos observations, de la complexité et de l'enchevêtrement des enjeux relatifs au développement rural en Argentine auxquels faisait référence le ton cynique de ce technicien. S'intéresser à l'Argentine et à sa politique publique de développement rural dans le contexte particulier du Chaco impliquait l'exploration de nombreux autres objets. La réalité nous a montré qu'il ne s'agissait pas seulement d'étudier les politiques publiques et l'action de l'Etat, mais de se plonger dans l'histoire singulière du Chaco et d'une action collective dans laquelle sont engagés des individus, des citoyens, des agents de l'Etat, etc. pour une idée. Celle du *campo* et de la société, tels qu'ils les rêvent, se les représentent et tels aussi qu'ils se sont construits et transformés au cours des affres de l'histoire et tels qu'ils apprennent à les reconstruire aujourd'hui selon de nouvelles modalités. C'est pour saisir cette histoire et cette géographie régionale du développement rural que nous avons mobilisé des analyses plus globales de l'espace, de l'Etat, de la société et de l'action collective qui, toutes, corroborent les affirmations d'Hirschman (1974) pour qui « *il y a peu de domaines où la fin et les moyens se correspondent aussi peu [que celui du développement]* ». Ceci produit un mémoire final, certes volumineux, mais le plus fidèle possible à la diversité et à l'hétérogénéité des situations, et à cette histoire que l'on nous a patiemment contée et que nous avons tenté de retranscrire et d'analyser avec toute la rigueur qu'implique un travail qui a prétention à la scientificité, mais sans être pour autant dénué de subjectivité ; comme nous l'a appris Arendt (2002), « *les sentiments suscités par le phénomène étudié en font partie intégrante* ».

Un doctorat ne suffit peut-être pas à retraduire tous les enjeux et la complexité du champ du développement mais il nous a au moins permis de commencer à en démêler les fils, travail dont nous reprenons ici les deux principales étapes. Dans un premier temps, nous concluons sur notre problématique en qualifiant le mouvement de protection que la société engendre à travers la politique publique de développement rural et les acteurs qui l'induisent ; nous en tirons ensuite des conclusions sur le contenu du nouveau pacte territorial rural. Dans un deuxième temps, nous apportons une réflexion sur les formes spatiales que produit l'institutionnalisation de territorialités contradictoires au sein d'un nouveau pacte territorial, donc sur de nouvelles manières d'appréhender l'espace et les formes de reterritorialisation à l'œuvre.

### **La reconfiguration du champ du développement rural : entre idées et action, entre la mondialisation et le territoire**

Cette thèse s'intéresse au changement socio-spatial à travers deux dialectiques : la première met en tension les idées et les actions se traduisant dans une certaine façon d'organiser l'espace par les hommes ; la deuxième est une dialectique du local et du global mettant en évidence la propension à l'éloignement de l'échelle de formulation des idées de celle de l'action et de la réalisation, ce que d'aucuns attribuent à la mondialisation. Cette dernière participe à la transformation de la vie et des activités que les hommes inscrivent dans des régions déterminées en affaiblissant d'autant les prises qu'ils ont sur ces évolutions.

Nous objet de recherche, le champ du développement rural et sa reconfiguration, est au cœur de cette double dialectique. La diffusion de méthodologies d'intervention par des organisations internationales enjoignant à la territorialisation de l'action publique et au renforcement des capacités des acteurs locaux dans ce champ est sujette à controverses. Nous avons retranscrit l'objet de ces controverses telles que les formulent les intellectuels argentins et latino-américains qui s'interrogent sur le rôle et les capacités des territoires dans la cadre de la mondialisation après des décennies de réduction du rôle de l'Etat. En effet, certains voient dans la référence au territoire une résilience du modèle néolibéral, visant à poursuivre un mouvement d'affaiblissement de l'Etat, alors que, depuis la crise de 2001, les citoyens tentent de le reconstruire et que celui-ci démontre des signes de redéploiement. Mais, le territoire, entendu comme le lieu de la coprésence, de la participation des acteurs est également perçu comme un lieu de résistance à la mondialisation néolibérale et à la déterritorialisation, phénomènes observés dans le Chaco à travers l'avancée d'un modèle agricole productiviste entrepreneurial.

Nous nous demandons alors dans quelle mesure ces nouveaux principes d'intervention sont capables d'imposer des formes de régulation territoriale donnant aux populations locales les moyens d'intervenir sur les systèmes d'objets et les systèmes d'actions qui transforment l'espace. Selon nous, ces systèmes d'objets et ces systèmes d'actions sont régis par des compromis institutionnalisés supportant différents pactes territoriaux successifs. Entendu comme une relation Etat-territoire, nous appréhendons l'émergence d'un nouveau pacte territorial à travers l'évolution des politiques publiques et de la prise en compte politique du secteur agricole et de sa régulation. Nous interprétons le passage d'un pacte à l'autre comme des moments de déterritorialisation et de reterritorialisation affectant les espaces ruraux. A travers l'analyse des traductions nationales et locales des méthodologies d'intervention internationalisées dans le Chaco argentin et en retraçant la trajectoire du champ du développement rural et de sa politique publique, nous avons tiré des enseignements sur le nouveau pacte territorial (qu'à l'instar d'Albaladejo [2009] nous avons qualifié de « rural ») et donc sur l'évolution des relations Etat-territoire-société qui s'instaurent dans la période actuelle, à travers, notamment, les capacités et les compétences que les acteurs politiques construisent aux différentes échelles spatiales.

Selon Hirschman, la condition du développement est qu'« *une Nation et ses citoyens soient aptes à s'organiser dans ce but et déterminés à le faire* ». Mais la détermination ne suffit pas, « *il doit s'y ajouter une perception de ce qu'il faut faire, et celle-ci ne s'acquiert que progressivement au cours du développement* » (Hirschman, 1974, p. 20). Nous retrouvons dans cette assertion la dialectique idée-action au centre de notre travail. Elle nous invitait donc à comprendre les acteurs qui portent et formulent les idées (la perception de ce qu'il faut faire), ceux qui les transforment au moment de les mettre en œuvre (aptitude et détermination à agir), révélant ainsi les enjeux et intérêts sous-jacent au changement de méthodologies d'intervention. Dans le champ du développement rural l'orientation qui est donnée à l'action relève de représentations de la réalité et de la place du secteur du développement rural et des espaces ruraux dans la société.

L'approche socio-historique privilégiée a permis de comprendre les évolutions politiques, économiques et idéologiques du champ étudié, mais aussi de se confronter aux représentations, aux connaissances et aux expériences d'acteurs qui retraduisent ces idées au prisme des enjeux propres au développement rural et du contexte dans lequel ils évoluent. Leur représentation de la réalité et les traductions de méthodologies standardisées auxquels ils procèdent sont étroitement liées à la région dans laquelle nous les avons appréhendés : le Chaco en tant que région périphérique et entretenant un lien étroit avec l'histoire du développement rural argentin.

Nous avons ainsi fait démarrer le développement rural ou plus vraisemblablement son « invention » – puisqu’il n’en porte pas encore le nom – dans les années 1960. Aussi le développement rural est-il intimement lié au pacte agricole qui se consolide ces années-là, puisque même lorsqu’il devient un champ d’action publique dans les années 1990, le développement rural s’est toujours constitué en réaction au secteur et à sa modernisation qui domine les représentations des espaces ruraux. En effet, dans les années 1960, une action collective prend en charge les exclus du pacte agricole (petits producteurs, populations pauvres et indigènes) et différents mouvements conduisent des actions de promotion humaine et sociale visant à renforcer, par le biais de l’éducation, les capacités individuelles et la cohésion communautaire. Dans les années 1990, l’Etat met en place une politique publique centrée sur des programmes visant à réinsérer les pauvres au marché et à la société.

Après les années 2000, et notamment à partir de la diffusion de nouvelles méthodologies et de l’évolution des idées dans ce champ, nous établissons une corrélation entre la crise du pacte agricole dominant, la formulation d’un référentiel de développement rural et l’émergence d’un pacte territorial rural. La crise du pacte agricole se manifeste par les critiques qui s’élèvent pour dénoncer les effets néfastes, sociaux et environnementaux, d’un modèle de croissance agricole qui est l’héritier du pacte moderne mais qui ne correspond plus aux valeurs et aux objectifs pour lesquels il a été érigé. Cependant, l’évolution de la politique publique de développement rural est également une manifestation de la crise de ce pacte, puisque, nous l’avons montré, la politique publique focalisée sur des programmes produisant un champ atomisé entre différents régimes de gouvernementalité s’inscrit dans le pacte territorial moderne. Cette nouvelle politique est le produit de différents processus que nous avons identifiés à différents niveaux d’échelle. Nous revenons dessus avant de présenter le référentiel de développement rural qu’ils participent à produire et d’en tirer des conclusions sur le nouveau pacte territorial rural.

Le premier niveau de changement a été observé dans les territoires de développement, construits pour favoriser le développement local. Ces territoires sont soit le produit d’injonctions gouvernementales cherchant à se rapprocher des guides de bonnes pratiques diffusés par les organisations internationales qui financent le développement, soit le produit des acteurs locaux qui tentent d’acquérir de plus grandes capacités d’action dans leur champ de compétence et à mettre en place des dispositifs de régulation grâce à l’articulation et la coopération entre différents acteurs locaux. L’objectif des territoires *ad hoc* analysés à partir des exemples de la *micro-región Norte* et des Conseils Locaux de développement à Reconquista est de construire une nouvelle maille régionale à laquelle l’action publique ne serait plus fragmentée entre différents secteurs d’action publique et différents intérêts corporatistes. En tissant des relations horizontales entre les acteurs au

sein d'espaces de participation, les populations locales peuvent formuler des attentes et influencer sur le devenir du territoire.

En nous concentrant sur le champ du développement rural, nous avons constaté que les territoires du développement sont à la fois le produit d'une standardisation des méthodologies d'intervention, mais que celles-ci sont retraduites aux prismes des connaissances, des trajectoires professionnelles, des cadres d'interprétation de la réalité des acteurs locaux et des contingences locales, donnant lieu à un double mouvement d'apprentissage « par le haut » et « par le bas ». Ce double mouvement engendre des innovations territoriales et organisationnelles qui dotent les acteurs locaux et, en particulier les techniciens, de nouvelles ressources pour agir et leur permettent d'ériger le développement rural en scène d'action publique ; ce que nous avons interprété comme une « territorialisation » du développement rural. Davantage que le recouvrement d'une cohésion territoriale ou régionale en délitement, ces territoires, qui sont avant tout des espaces d'action et de participation confirment l'existence d'une fracture socio-spatiale entre une activité agricole entrepreneuriale dont la croissance et les effets territoriaux sont questionnés dans ces espaces, mais dont les représentants ne participent pas. Leur activité étant en effet régulée à d'autres niveaux d'échelle que l'échelle territoriale. En revanche, les acteurs du développement rural, techniciens et petits producteurs procèdent à des apprentissages collectifs dans ces espaces, construisent de nouveaux instruments et de nouvelles compétences. Les petits producteurs font notamment l'apprentissage de la démocratie et de la « prise de parole » (Hirschman, 1995). L'action publique n'est donc pas seulement l'action de l'Etat, mais l'articulation entre son action et l'action collective dans la sphère publique. Toutefois, l'action publique territorialisée n'est pas seulement une action circonstancielle, les innovations qu'elle engendre et les traductions qu'elle propose des principes d'intervention standardisés contribuent à transformer de façon plus générale les représentations dominantes du développement rural.

La tendance des acteurs du développement rural, des techniciens et des petits producteurs à réintégrer la sphère publique, après des années de repli des citoyens dans la sphère privée, ne se limite pas à ces scènes territoriales d'action publique et aux territoires de développement qui, finalement, montrent aussi les limites des capacités d'action et des compétences transférées aux acteurs locaux, par ailleurs confrontés aux difficultés des élus locaux à partager leur pouvoir et leurs prérogatives. La prégnance de cette tendance est confirmée par l'évolution des répertoires de l'action collective de développement rural. Ces répertoires servent à contourner les instruments limités des programmes de l'Etat et expriment une réaction citoyenne face à l'amplification de l'exode rural et à la rapidité de la transformation des modèles agricoles. Les nouveaux répertoires d'action mobilisés visent la défense des droits légaux et fondamentaux des petits producteurs et des

communautés indigènes. Ils consistent à exercer une pression politique et médiatique sur les acteurs du secteur agricole et sur les gouvernements afin de modifier les représentations de la société sur les espaces ruraux et à inciter les gouvernements à mettre en place des dispositifs de régulation de l'activité agricole entrepreneuriale et à préserver des ressources naturelles et foncières évoquées en termes de « bien commun ».

L'engagement plus important dans la sphère publique et la création de collectifs de techniciens ou de petits producteurs et de forums mixtes les réunissant à des échelles territoriales ou régionales donne l'impression que tout se passerait en dehors de l'Etat, soit pour pallier la faiblesse de son intervention, ce qu'a notamment mis en lumière l'approche socio-territoriale privilégiée, soit pour dépasser les instruments limités qu'il propose. En réalité, l'Etat n'est pas absent de tous ces processus de changement, ne serait-ce que parce que sa critique amène les populations à s'organiser. Mais il revient en premier lieu par ses marges. Ce sont en effet les représentants d'institutions publiques comme les programmes sociaux, l'INTA, les universités, etc. qui participent aux processus de transformation de l'action publique. D'autre part, alors que nous pouvions penser que les processus de décentralisation et l'émergence de nouvelles échelles de régulation feraient perdre de la prépondérance à l'Etat, il cristallise au contraire les demandes et revendications des acteurs du champ du développement rural qui réclament son réinvestissement dans la sphère publique, démontrant que l'échelle nationale ne disparaît pas comme le soulignait Jobert (2002). C'est en effet l'Etat qui institutionnalise la figure politique de l'agriculture familiale et encadre sa professionnalisation. En tant que nouvel objet du développement rural l'agriculture familiale favorise la formalisation d'un régime de gouvernementalité unifié dans ce champ et engendre la formulation d'un référentiel de développement rural. C'est donc l'action de l'Etat fédéral qui produit un deuxième niveau de changement. Paradoxalement, l'évolution du régime de citoyenneté, tel que nous avons décrit le réinvestissement des populations dans la sphère publique, et les apprentissages de la démocratie donnent des signes de reconstruction de l'Etat depuis 2001, alors que l'on aurait pu penser que les acteurs collectifs situés à des échelles locales tentaient de s'affranchir de la tutelle d'institutions corrompus et faible comme l'Etat pour en imaginer de nouvelles. Aussi la reconfiguration du champ du développement rural se traduit-elle à la fois par un mouvement de territorialisation et de sectorisation à travers la professionnalisation de l'agriculture familiale. Autrement dit, le développement rural n'est pas seulement territorialisé dans des scènes locales d'action publique, c'est aussi la formulation d'un référentiel sectoriel qui oriente localement les perceptions de ce qu'il convient de faire. On assiste donc au renouvellement des relations entre innovations des acteurs locaux et innovations politiques dans l'action publique.

Toutefois, l'institutionnalisation de l'agriculture familiale et la sectorisation du développement rural ne s'explique pas seulement par la montée en force de collectifs organisés à des échelles locales ou nationales qui, faisant pression sur l'Etat induisent les changements politiques. L'Etat, de même que les acteurs politiques du développement rural sont influencés dans leur action et dans leur représentations par des réseaux politiques ou sociaux internationalisés. L'Etat doit adapter les politiques publiques au référentiel global qui se reconstruit au niveau du MERCOSUR et ce, alors que les acteurs politiques et les techniciens du développement rural bénéficient des connaissances et des idées désormais internationalisées. Le troisième niveau de changement est donc lié à la mondialisation. L'échelle mondiale n'est pas seulement l'échelle de la fragmentation et de la sélection des acteurs et des espaces par la dynamique du marché global. C'est aussi à travers des réseaux globalisés que sont diffusés de nouveaux cadres cognitifs et normatifs d'intervention, et que se constituent de nouveaux collectifs, tels que les mouvements sociaux ou les communautés épistémiques. Nous avons identifié une communauté épistémique du développement rural qui regroupe des experts, des universitaires mais aussi de plus en plus des techniciens des ONG et des organisations gouvernementales, des militants des mouvements sociaux et des organisations de producteurs. Alors que Bourdieu (1998) affirmait que le néolibéralisme est un « *programme de destruction méthodique des collectifs* », nous pouvons aussi penser, sans contradiction aucune, que c'est aussi en réponse à celui-ci que de nouveaux collectifs s'organisent, depuis l'échelle locale jusqu'à leur mise en réseau à l'échelle internationale. C'est là le sens de la thèse du double mouvement formulée par Polanyi (1983).

Ainsi, l'évolution du référentiel global, le contexte politique national favorable à un changement des idées et la plus grande capacité et volonté des acteurs du développement rural à participer et à prendre la parole, concourent, de façon à la fois descendante et ascendante, à la formulation d'un référentiel sectoriel qui légitime les idées portées par des acteurs auparavant marginaux par rapport au secteur agricole pendant la domination du pacte moderne, témoignant ainsi de la complexité de l'imbrication des échelles de décision et de régulation. La formulation de ce référentiel centré sur l'agriculture familiale confirme l'émergence d'un nouveau pacte territorial rural, en même temps qu'il est participe à sa consolidation.

Le nouveau pacte territorial rural exprime la reconnaissance de la part de l'Etat et de la société que les espaces ruraux sont autant des lieux de vie que des lieux de production. Ceci implique que leur organisation doit prendre en considération la diversité des modes de vie et de produire à la campagne et permette de les préserver face à un modèle agricole productiviste exportateur dominant tendant à l'homogénéisation socio-spatiale et à l'élimination des rugosités de l'espace. Ceci n'est pas seulement dû à une révolution

éthique, mais également à des intérêts de l'Etat qui voit dans l'agriculture familiale un moyen de répondre aux enjeux globaux contemporains : la pauvreté, la durabilité environnementale et la sécurité alimentaire. Ainsi, les populations rurales auparavant considérées comme pauvres, sont réintégrées au territoire et à la société grâce aux nouvelles fonctions sociales, économiques et environnementales qu'elles doivent désormais assurer. Les petits producteurs reconstruisent par ce biais leur identité mais aussi les médiations territoriales à travers lesquelles elles sont réinsérées dans le territoire et la société. Ces médiations qu'Albaladejo a qualifiées de « citoyennes » relèvent d'une imbrication étroite des sphères publique, privée et professionnelle de l'activité des agriculteurs familiaux.

Au regard des référentiels global et sectoriel identifiés, le pacte territorial rural apparaît comme une réponse aux effets néfastes du pacte productiviste et représente une forme de reterritorialisation de l'activité agricole. Pour autant, il ne se substitue pas au pacte productiviste puisqu'il ne remet pas en cause sa domination ni dans l'espace géographique ni dans l'espace public. Mais, le pacte territorial rural cohabite avec une forme de pacte « hypermoderne » (Haesbaert, 2001) incarné par le modèle de l'agriculture productiviste « transgénisée » et internationalisée qui n'est peut-être pas tant la manifestation de la crise du pacte moderne mais plutôt celle de sa reterritorialisation. Dans ce sens, le pacte territorial rural n'est pas seulement une forme de reterritorialisation « incomplète » (Albaladejo, 2009) qui n'éliminerait pas les territorialités héritées des pactes moderne et agraire. La reterritorialisation qui émerge de la crise du pacte moderne est surtout diverse et fragmentée selon différentes logiques. Par conséquent, l'émergence du pacte territorial rural ne règle pas les tensions de territorialités qui se traduisent par des conflits autour de la question foncière et environnementale : son institutionnalisation pose maintenant la question de leur coexistence.

Alors que les contradictions entre pacte agraire et pacte agricole s'étaient réglées à travers des solutions techniques et économiques régulées au niveau national, les contradictions semblent désormais se poser au sein d'un même pacte territorial, c'est-à-dire des compromis territoriaux. Cette régulation, dans un contexte de fragmentation socio-spatiale, ne peut relever que de choix politiques négociés localement. C'est là l'enjeu du référentiel global-local dont nous parle Muller (1990), même si celui-ci n'élimine pas pour autant la nécessité de la formulation d'un référentiel global-sectoriel. Aussi le développement rural et les principes de territorialisation ne règlent-ils pas le problème de la fragmentation socio-spatiale. Au contraire, la fracture du secteur agricole entre un référentiel de développement rural et un référentiel agricole témoigne de l'institutionnalisation d'univers de sens jusque-là en compétition et qui, selon nous, le restent au moment d'envisager la gestion des ressources foncières et naturelles et de les

reconnaître comme des biens communs. Nous remettons donc en question l'idée qu'aucun des pactes agraire, agricole et rural n'est actuellement dominant dans l'espace (Albaladejo, 2009). Le pacte agricole productiviste, même en crise ou dans sa version « hypermoderne » reste dominant, même si c'est la brutalité de ses dérives qui a suscité des réactions citoyennes et donné une impulsion au pacte territorial rural. De plus, en raison de sa nature, le pacte agricole productiviste ne peut cohabiter de façon égale avec les autres pactes. C'est d'ailleurs la domination du pacte agro-exportateur qui a conduit à des conflits sociaux et à l'émergence d'un pacte territorial rural dans le Chaco, ce qui laisse difficilement envisager une « cohabitation pacifique » de ces deux pactes. C'est donc la question des dispositifs techniques et institutionnels de régulation de ces territorialités, dont l'une est souvent décrite dans son aspect « prédateur » et « destructeur », qui se pose alors.

### **Des territorialités informationnelles et rationnelles plutôt que fonctionnelles**

Finalement, l'institutionnalisation de deux territorialités différentes et contradictoires dont rend compte la fragmentation du secteur agricole entre deux référentiels différents, opposant la durabilité et l'équité à la compétitivité économique, pose la question des nouvelles manières d'appréhender les organisations socio-spatiales, la région et le territoire. Pour Machado Do Oliveira (2008) les territoires ont deux visages aux économies différentes qui s'imbriquent. L'un est le Territoire Actif, qui s'évalue en fonction de l'économie territorialisée tandis que l'autre est le Territoire Passif qui se distingue par une forte économie déterritorialisée et une production orientée vers le marché externe et non vers le local et le régional. Mais au-delà de reconnaître des facettes antagonistes aux territoires, nous voudrions terminer par une réflexion sur les recompositions territoriales multiples et fragmentées engendrées par la crise du pacte moderne et la manière dont la géographie appréhende les nouveaux principes de territorialisation.

Notre travail nous amène finalement à considérer la territorialisation et le territoire selon d'autres modalités que celle de leur « production sociale effective » (Haesbaert, 2001). La fragmentation socio-spatiale n'est pas seulement un principe de déterritorialisation, il est dans le même temps une forme de reterritorialisation. Au terme de ce travail, les termes de l'évolution des organisations socio-spatiales nous semblent trop complexes pour être analysés à la lumière des régions fonctionnelles, telles que les a conceptualisées Santos (1997, 2002). Ces dernières nous paraissent insuffisantes pour décrire l'apparition de nouvelles identités et territorialités parfois contradictoires dans les espaces ruraux. Comme le signalait à juste titre ce géographe, les contours régionaux se recomposent à des vitesses encore jamais atteintes (Santos et Silveira, 2000). Après la région organique, fonctionnelle, la complexification des formes et du contenu des régions

et des territoires nous oblige à privilégier un autre type d'analyse des recompositions territoriales : leur « production symbolique » (Haesbaert, 2001). Nous voulons donc terminer par une réflexion sur les nouvelles manières d'appréhender l'espace et les constructions territoriales auquel ce travail de thèse nous invite maintenant et qu'il nous encourage à approfondir.

La production symbolique des territoires et des régions décrit des territorialités mises en réseau et non plus distinguées en situation de co-présence, mais en rapport avec des dispositifs de représentation de ces territorialités. C'est notamment le cas de l'agriculture familiale, dont les fonctions sociales, environnementales et économiques qui lui sont assignées, l'associent à des territorialités particulières qui relèvent autant de la réalité que des représentations. La territorialité propre à l'agriculture familiale comme groupe social dépend moins de son appartenance à un territoire particulier que d'une reconnaissance identitaire commune et du partage de valeurs et de connaissances et même d'un avenir politique au nom de la sécurité alimentaire. Leurs territorialités sont médiatisées par des réseaux sociaux, politiques et cognitifs articulés malgré les discontinuités socio-spatiales. Ce groupe relève davantage du réseau social que de territoires-zones qui s'excluent mutuellement (Haesbaert, 2001, reprenant Mafessoli). Les acteurs de l'agriculture familiale, qui ne sont pas seulement des petits producteurs, mais des techniciens, des experts, une communauté épistémique, démontrent une forte « créativité spatiale » (Bret, 1985) pour se coordonner, échanger des informations, articuler leur action. Cette créativité s'exprime notamment dans les différentes échelles mobilisées (diversité qui reflète aussi les capacités d'action des acteurs), les différents dispositifs créés pour leur donner une consistance politique ou identitaire. L'articulation des lieux concrets ou symboliques entre eux n'est pas nouvelle (Haesbaert, 2004). En revanche, ce qui est inédit, c'est que les réseaux contemporains « *en tant que composantes des processus de territorialisation (et pas seulement de déterritorialisation), configurent des territoires discontinus, fragmentés, superposés, assez différents de la territorialisation dominante dans ce que l'on nomme modernité classique* » (Haesbaert, 2004, p. 281).

On retrouve alors l'idée de « régions à trou » ou de « réseaux régionaux », proposées par Haesbaert (2008) qui ne se définissent plus par une cohérence fonctionnelle, mais par une cohérence rationnelle. En effet, Raffestin (1986b) souligne également que la cohérence entre territoire et territorialité s'estompe, parce que le lieu et l'identité se dissocient de plus en plus ; la territorialité est donc moins « spatialisée » que « temporalisée », le territoire concret devient moins significatif que le territoire informationnel. Ce dernier repose sur un système de relations qui dépend de la variation de la quantité d'informations et des capacités d'interprétation dans un territoire donné. Ce n'est pas seulement la quantité d'information qui parvient aux différentes régions qui est importante. Les différences

spatiales ne s'expriment pas seulement par la densité technique, communicationnelle et informationnelle (Santos, 1997) dont dispose chaque portion d'espace, mais tout autant, si ce n'est davantage, par la dimension qualitative technique, communicationnelle et informationnelle, à travers laquelle les groupes mettent en œuvre leur activité et l'inscrivent dans l'espace (selon le sens donné à l'« être » et au « faire » dans un territoire). Ce ne sont donc plus les territoires mais les territorialités qui se divisent sur cette base informationnelle, communicationnelle et technique, derrière laquelle se trouvent des représentations de la réalité, des normes et des valeurs que nous pouvons interpréter en termes de référentiel. Le rapport au territoire que ces groupes entretiennent est également l'objet de représentations ou fait partie de registres de justification ; comme le souligne Raffestin (1986b) en s'inspirant de Poche (conférence donnée le 23 mai 1984 à Genève) : la « localité » est un pur phénomène de représentation, un processus mental par lequel les groupes humains pensent leur rapport à la matérialité. La région n'a donc comme signification que celle que lui prêtent certains discours. Ce n'est plus dans le territoire, dont le rythme de transformation est rapide, que l'on peut chercher une base à la territorialité. Cette base, il faut la chercher dorénavant dans les territoires abstraits. Nous sommes entrés dans une territorialité temporalisée, pour laquelle il faut désormais chercher des fondements plus stables (que le territoire concret) à une définition de l'identité ou de l'appartenance (Raffestin, 1986b).

Par conséquent, qu'elle soit appréhendée dans ses formes concrètes ou abstraites, symboliques et effectives, la construction territoriale ou régionale doit prendre en considération la cohabitation de logiques et de stratégies spatiales, donc de territorialités différentes, qui sont les marques des différents pactes territoriaux et de leurs différentes déclinaisons. C'est moins la continuité ou la contiguïté des logiques territoriales et régionales qui importent désormais, que l'agencement de ces logiques et leurs formes de cohabitation. C'est sur les dispositifs prévus pour permettre la cohabitation et réguler les possibles conflits que peuvent se différencier les régions et les territoires. Ces logiques qui parfois se juxtaposent, se superposent en partie et entrent en conflit.

Les différentes territorialités afférentes aux différents pactes territoriaux qui, désormais, se retrouvent dans toutes les régions de l'Argentine dans des déclinaisons diverses liées à leur histoire particulière, produisent finalement des territoires hybrides. Haesbaert (2001, 2004) parle pour sa part de « multiterritorialité ». Nous comprenons, par ce concept, que des territorialités différentes organisent à différents niveaux d'échelle leur réseau et leur emprise sur l'espace et sur les ressources. Nous avons en effet vu comment l'agriculture familiale et les acteurs du développement rural légitiment et construisent des médiations territoriales à travers lesquelles ils s'engagent dans une action publique à la fois locale, régionale et nationale. Si l'agriculture familiale est réintégrée au territoire national à

travers un nouveau référentiel sectoriel et un nouveau pacte territorial rural, il reste à voir dans quelles conditions, elle peut se maintenir au niveau territorial local en fonction des régulations sectorielles ou territoriales de l'activité entrepreneuriale qui se mettent en place. La question qui se pose maintenant est donc celle de la cohabitation et de la coexistence de différents pactes territoriaux. Dans le cas des territoires concrets et abstraits, la question de la régulation des processus socio-économiques est primordiale même si elle dépend et provient de différentes échelles et d'un pouvoir politique en permanente reconstruction et recomposition. Pour Lefebvre (2000), l'espace devient régulateur quand s'y résolvent dans la même mesure les contradictions.

La cohabitation des différents pactes territoriaux reste par conséquent conditionnée par des intentionnalités, par la mise en place de normes dont les formes locales d'expression est un des aspects les plus intéressants à observer et à mettre en relief. Qu'il s'agisse de référentiel de développement ou de territorialité, rien ne se joue plus à des échelles prédéfinies. La dialectique local-global, dans leur définition et légitimation, est plus que jamais d'actualité, ce qui permet d'ailleurs de contredire l'hypothèse d'une homogénéisation de l'espace. Tout dépend de l'organisation des acteurs et des citoyens au niveau des territoires, de leur capacité de contrôle des processus (qui n'est plus le seul fait du pouvoir politique ou économique) mais aussi de la force de la cohésion des identités territoriales (Haesbaert, 2001) et des mouvements sociaux et donc des régulations territoriales qu'ils sont capables d'instaurer et du référentiel global-local qui s'établit.

## Bibliographie

ABOITES J., MIOTTI L., QUENAN C. (2002), « Les approches régulationnistes et l'accumulation en Amérique latine », pp. 467-475, dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte, (1<sup>ère</sup> éd. 1995), Paris, 585 p.

ABRAMOVAY R. (2006), « Para una teoría de los estudios territoriales », pp. 51-70, dans Manzanal M. et al., *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, CICCUS, Buenos Aires, 448 p.

ADDA J. (2010), « La mondialisation : une lecture politique », *Géopolitique*, n°110, pp. 3-10.

AGGERI F. (2005), « Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement », pp. 431-467, dans Hatchuel A., Pezet E., Starkey K., Lenay O. (dir.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Presses de l'université de Laval, Laval, 488 p.

ALBALADEJO C. (2002), « Les fonctionnaires et le développement rural en Argentine depuis 1991 : entre profession et le territoire, entre l'Etat et la ville », *Autrepart*, n°23, Editions de l'Aube/IRD, Paris, pp. 43-56.

ALBALADEJO C. (2003a), « Brutalités des réformes de "décentralisation" en Argentine et émergence discrète et fragile d'un développement rural local », *Regards croisés Nord-Sud sur la décentralisation*, INRA-SAD et UMR Dynamiques Rurales, Maison des Sciences de l'Homme de Toulouse, pp. 35-61.

ALBALADEJO C. (2003b), « Changement social et développement rural : la notion de "pacte territorial" à l'épreuve en Amazonie », pp. 227-253, dans Picard J. (dir.), *Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Karthala, Paris, 337 p.

ALBALADEJO C. (2006), « Le déclin institutionnel du "développement agricole" en Argentine : paroles d'agents en quête d'identités », dans Bare J.F., *Paroles d'experts. Etude sur la pensée institutionnelle du développement*, Kartala, Paris, pp. 161-199.

ALBALADEJO C. (2009), *Médiations territoriales locales et développement rural. Vers de nouvelles compétences d'accompagnement de l'activité agricole*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Toulouse, 304 p.

ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R. (2001), « Une localité rurale pampéenne en pleine transformation face au nouveau contexte économique. Algarrobo ou la fin du mythe chacarero », pp. 215-231, dans Albaladejo C., Bustos Cara R., Tulet J.C., *Une pampa en mosaïque*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R. (dir.) (2004), *Développement local et multifonctionnalité des territoires ruraux en Argentine*, UNS, INRA-SAD, Médiations, IRD/UR 102, UMR Dynamiques Rurales, Bahía Blanca, 456 p.

ALEMANY C. (2003a), « Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA », dans *La Extensión Rural en debate: concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el MERCOSUR*, Ediciones INTA, pp. 137-171.

ALEMANY C. (2003b), « Políticas públicas y experiencias asociativas de los chacareros en la norpatagonia », Actes des *III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, PIEA-UBA, Buenos Aires, 22 p.

ALLAIRE G. (2002a), « Croissance et crise en agriculture », pp. 341-349, dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte (1<sup>ère</sup> éd. 1995), Paris, 585 p.

ALLAIRE G. (2002b), « L'économie de la qualité en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie, Economie et Société*, vol. 4 (2), juin 2002, pp. 155-180.

ALLAIRE G. (2006), *Les compétences collectives dans le développement (une approche institutionnaliste) : Ressources, compétences, régimes de coopération*, cinquièmes journées d'étude « Approches économique et pluridisciplinaire du patrimoine », Reims, 12-13 juin, 24 p.

ALLAIRE G. (2007), *Régimes d'innovation et distribution sociale des compétences*, présentation au séminaire de recherche : « Changement institutionnel et régimes d'action collective dans le domaine de la R&D agricole », Projet « Production de connaissances, innovation et développement en agriculture et concrétisation du développement durable », Toulouse, 21 p.

ALLAMASSAY C. (1992), *Organisation d'un programme d'actions locales dans quatre cantons de la montagne tarnaise*, mémoire de fin de formation, Chambre d'Agriculture du Tarn, 83 p.

ALLIES P. (1986), « Le local, l'Etat et la société civile », pp. 271-280, dans Auriac F., Brunet R. (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Fayard, Paris, 343 p.

AMIN A. (1994), *Post-fordism. A reader*, Blackwell, Oxford, 428 p.

ARCHETTI E. (1988), « Ideología y organización sindical : las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe », *Desarrollo Económico*, vol. 28, n°111, pp. 447-461.

ARCHETTI E., STÖLEN K.A. (1975), *Explotación familiar y acumulación del capital en el campo Argentino*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 229 p.

ARENDT H. (1972), *Du mensonge à la violence*, Calmann-Levy, Paris, 249 p.

ARENDT H. (1983), *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Levy, coll. Pocket, (1<sup>ère</sup> éd. 1961), Paris, 406 p.

- ARENDET H. (2002), *Les origines du totalitarisme*, Gallimard, coll. Quarto, Paris, 1615 p.
- AROCENA J. (1995), *El desarrollo local : un desafío contemporáneo*, Taurius, universidad católica, Montevideo, 239 p.
- ARROYO D. (2003), « Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina », En Jefatura de gabinete de Ministros. Desarrollo local. JGM, Buenos Aires, 20 p.
- AURIAC F., BRUNET R. (dir.) (1986), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Fayard, Paris, 343 p.
- BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (1992), *Encyclopédie de géographie*, Economica, (2<sup>ème</sup> éd.), Paris, 1167 p.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.) (1999), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris, 486 p.
- BALSA J. (2007), « Las disputas hegemónicas en torno de las cuestiones sociales agrarias de la pampa argentina en la actualidad », pp. 149-170, dans Girbal-Blacha N., Mendonça S. (dir.), *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, Prometeo, Buenos Aires, 379 p.
- BARSKY O., GELMAN J. (2001), *Historia del agro Argentino*, Grijalbo, Buenos Aires, 460 p.
- BARTHE L. (1998), *Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement local*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Toulouse II - Le Mirail, 432 p.
- BAYER O. (1972, 1974, 1975), *La Patagonia rebelde* (tomes I, II et III), Ensayo, ed. Galerna, Buenos Aires
- BEAUD S., WEBER F. (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, La découverte, Paris, 356 p.
- BENENCIA R., FLOOD C. (2005a), « Trayectorias institucionales y campo de relaciones », pp. 1-18, dans Benencia R., Flood C. (dir.) *Trayectorias y contextos, organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, La Colmena, Buenos Aires, 374 p.
- BENENCIA R., FLOOD C. (dir.) (2005b), *Trayectorias y contextos, organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, La Colmena, Buenos Aires, 374 p.
- BENKO G. (1995), « Les théories du développement local », pp. 36-40, *Sciences Humaines*, « Régions et Mondialisation », Hors-série n°8, 48 p.
- BENKO G., LIPIETZ A. (1992), *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris, 424 p.
- BENKO G., LIPIETZ A. (dir.) (2000), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, PUF, coll. Economie en liberté, Paris, 564 p.

BENKO G., LIPIETZ A. (2002), « De la régulation des espaces, aux espaces de la régulation », pp. 293-300, dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte (1<sup>ère</sup> éd. 1995), Paris, 585 p.

BERGER T., LUCKMANN T. (1992), *La construction sociale de la réalité*, Méridiens Klincksieck (3<sup>ème</sup> éd.), Paris, 288 p.

BERLAND J.P., BOVE J., BRUNE F. et al. (2003), *Défaire le développement, refaire le monde*, Parangon, Paris, 410 p.

BIERSCHENK T., OLIVIER de SARDAN J.P. (1998), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural, entre démocratisation et décentralisation*, Kartala, Paris, 296 p.

BOBBIO R. (2006), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de cultura económica (2ème éd.), México, 243 p.

BOISIER S. (1997), « El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial », *Estudios Regionales*, n°48, pp. 41-79.

BOISIER S. (2000), « Bioregionalismo : la última versión del cuento del traje del imperador », *Revista UNIVERSUM*, n°15, universidad de Talca, pp. 31-60.

BOISIER S. (2005), « ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización ? », *Revista de la CEPAL*, n°86, pp. 47-62.

BORGES J.L. (1996), « Evaristo Carriego », dans *Obras Completas*, Tome 1, Emecé, Buenos Aires, 638 p.

BOURDIEU P. (1998), « L'essence du néolibéralisme », *Le Monde Diplomatique*, mars, p. 3

BOURDIEU P., WACQUANT L. (1992), *Réponses, pour une anthropologie réflexive*, Edition du Seuil, Paris, 267 p.

BOYER R., SAILLARD Y. (2002), *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte, (1<sup>ère</sup> éd. 1995), Paris, 585 p.

BOYER R. (2003), « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Cahiers d'économie politique : Qu'a-t-on appris des institutions ?*, n°44, L'Harmattan, pp. 79-101.

BRAUD P. (1998), *Sociologie politique*, LGDH (4<sup>ème</sup> éd.), Paris, 603 p.

BRAUDEL F. (1948), « Au Brésil. Deux livres de Caio Prado », *Annales. Economies, sociétés, Civilisations*, n°1, pp. 99-103.

BRAUDEL F. (1985), *La dynamique du capitalisme*, Arthaud, Paris, 121 p.

BRET B. (1985), « Réflexions sur la "créativité spatiale" en Amérique latine », *Cahiers des Amériques latines*, n°4, pp. 81-89.

- BRET B. (2005), « Les notions d'intégration et de fragmentation, approche géographique », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n°4, pp. 387-392.
- BRUNIARD E. (1969), « El carácter regional y la regionalización del Nordeste Argentino », *Revista de la facultad de humanidades*, UNNE, Resistencia, 59 p.
- BRUNIARD E. (1975-1978), « El Gran Chaco Argentino. Ensayo de interpretación geográfica », *Geografica. Revista del instituto de geografía*, UNNE, Resistencia, 259 p.
- CALANDRA M.G. (2009), « El INTA y sus órdenes simbólicos en pugna », pp. 193-213, dans Gras C., Hernandez V., *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 289 p.
- CAMPBELL B. (dir.) (2005), *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, L'Harmattan, Paris, 207 p.
- CANCLINI N.G. (2008), *La globalización imaginada*, Paídos (1<sup>er</sup> éd. 1999), Buenos Aires, 238 p.
- CARRIZO S., GUIBERT M., LIGRONE P., MALLARD B., MENANTEAU L., URIBE G. (dir.) (2009), *Le Bassin du Río de la Plata à l'heure du MERCOSUR*, éd. PUM, coll. Hespérides Amériques, Toulouse, 555 p.
- CASTAGNA A., RAPOSO I., WOELFIN M.L. (dir.) (2002), *Globalización y territorio*, Actas del VI seminario internacional, Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio, UNR Editora, Buenos Aires, 501 p.
- CASTEL R., TOURAINE A., BUNGE M., IANNI O., GIDDENS A. (2001), *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, UBA, Manantial, Buenos Aires, 140 p.
- CEÑOZ P. (1913), *El Chaco argentino*, Talleres de la casa Jacobo Peuser, Buenos Aires, 165 p.
- CETRANGOLO O., JIMENEZ J.P. (2004), « Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina », *Revista de la CEPAL*, n° 84, pp. 117-134.
- CHIARA M., VIRGILIO M.M. (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Gal. Sarmiento, Prometeo, Buenos Aires, 231 p.
- CHONCHOL J. (1995), *Systèmes agraires en Amérique latine : des agriculteurs préhispaniques à la modernisation conservatrice*, l'IHEAL, Paris, 366 p.
- CIENCIA HOY (2005), « La transformación de la agricultura argentina », Buenos Aires, n°87, junio/julio.
- COHEN D. (2004), *La mondialisation et ses ennemis*, Grasset, Paris, 264 p.

COLLECTIF (2004), « Les transformations des métiers du développement rural en France et en Argentine : de nouvelles compétences pour de nouveaux contextes », *Les cahiers de Médiations*, co-édition INRA/SAD, UMR Dynamiques Rurales, 184 p.

COLLETIS G., GILLY J.P. et al. (1999), « Construction territoriale et dynamiques économiques », *Sciences de la Société*, n° 48, octobre, pp. 25-47.

COMMAILLE J., JOBERT B. (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et Sociétés, Paris, 386 p.

COMMONS J.R. (2000), « L'économie institutionnaliste », *Géographie, Economie, société*, vol.2, n°2, pp. 377-400, article paru dans *The American Economic Review* (1930), vol. XXI, n°4, pp. 648-657.

CORRAGIO J.L. (1997), *La descentralización : el día después*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, UBA, Buenos Aires, 59 p.

CORRAGIO J.L. (2000), « La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado », Seminario taller internacional : *Cultura y desarrollo : la perspectiva regional/local*, organizado por el IADAP, Quito, marzo.

COUFFIGNAL G. (2003), « Les démocraties latino-américaines sont-elles gouvernables? », pp. 225-241, dans Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences po., Paris, 377 p.

COZZO D. (1967), *La Argentina forestal*, Ed. UBA, Buenos Aires, 240 p.

DARRÉ J.P. (1984), « La production des normes au sein d'un réseau professionnel : l'exemple d'un groupe d'éleveurs », *Sociologie du travail*, n°2, pp. 141-157.

DELFINO A. (2007), « Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario », *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, n° 3, UNL-UdelaR.

DELFINO A. (2009), « La territorialización del control social a través de las políticas de workfare », en *Avaliação de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Ceará, (à paraître).

DEWEY J. (2010), *Le public et ses problèmes*, Gallimard, Paris, 336 p.

DI MEO G. (1998), *Géographie sociale et territoire*, Nathan, Paris, 317 p.

DIOS de R. (1998), « Política para la pequeña producción agropecuaria o el derecho a permanecer », *Realidad económica*, n°158, pp. 121-150.

DOLLFUS O. (1997), *La mondialisation*, Presse de sciences po, Paris, 167 p.

- DURAN P., THOENIG J.C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, volume 46, n°4, août 1996, pp. 580-625.
- DU TERTRE C., LAURENT C. (2008), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, L'Harmattan, Paris, 235 p.
- DUVERNOY I., ALBALADEJO C. (2003), « La réinvention du développement rural par la ville ? Les cas de Bahía blanca et de Pigüé en Argentine », *Economie rurale*, n° 276, pp. 37-51.
- ECHEVERRI P., RIVEIRO M. (2001), *La nueva ruralidad en América latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Centro Internacional de Desarrollo Rural, Panamá, 131 p.
- ELLUL J. (1988), *Le bluff technologique*, Hachette littératures, coll. Pluriel sociologie, Paris, 748 p.
- ELLUL J. (2004), *Le système technicien*, Le cherche midi (1<sup>ère</sup> éd. 1977), Paris, 334 p.
- FANON F. (2002), *Les damnés de la terre*, La Découverte (1<sup>ère</sup> éd. 1961), coll. Essais, Paris, 311 p.
- FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 189 p.
- FAURE A., DOUILLET A.C. (2005), *L'action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble, 300 p.
- FAURE A., LERESCHE J.P., MULLER P., NAHRATH S. (dir.) (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 378 p.
- FAURE A., MULLER P. (2007), « Objet classique, équations nouvelles », pp. 9-21, dans Faure A., Leresche JP., et al., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 378 p.
- FAURE A., NEGRIER E. (dir.) (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, coll. Questions Contemporaines, Paris, 302 p.
- FERNANDEZ V.R., GUEMES M.C., MAGNIN J.P., VIGIL J.I. (2006), *Capacidades Estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*, UNL, Santa Fe, 298 p.
- FERNANDEZ V.R., GUEMES M.C., VIGIL J.I. (2006), « Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial », *Problemas del desarrollo, Revista latinoamericana de economía*, Edición Cono Sur, vol 1, n°1, dic.-may. 2006, pp. 59-97.

- FERRER A. (1997), *Mitos y realidades de la globalización*, Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, 140 p.
- FEYERABEND P. (1988), *Contre la méthode : esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, éd. du Seuil, coll. Points, Série Sciences, Paris, 349 p.
- FOUCAULT M. (2004), *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Gallimard Seuil, coll. Hautes Etudes, (1<sup>ère</sup> éd. 1979), Paris, 375 p.
- FREMONT A. (1999), *La région, espace vécu*, Flammarion, Paris, 288 p.
- GAIGNARD R. (1980), *Les pays de la Plata : Argentine, Paraguay, Uruguay*, dans CNED cours pour l'agrégation de géographie 1989/1990.
- GAIGNARD R. (1989), *La Pampa argentina. Ocupación - poblamiento - explotación, de la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*. Ed. Solar, Dimensión Argentina, Buenos Aires, 512 p.
- GALAFASSI G. (dir.) (2004a), *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina Agraria del siglo XX*, Universidad Nacional de Quilmes, 364 p.
- GALAFASSI G. (2004b), « Las Ligas Agrarias chaqueñas frente al proceso de modernización y desarrollo dominante. Una primera aproximación », pp. 343-364, dans Galafassi G. (dir.), *El campo diverso*, Universidad de Quilmes, 364 p.
- GALEANO E. (1981), *Les veines ouvertes de l'Amérique latine*, Plon, Paris, 448 p.
- GARCIA DELGADO D. (2003), *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Norma, col. Vitral (2<sup>ème</sup> éd.), Buenos Aires, 279 p.
- GARCIA DELGADO D., NOSETTO L. (dir.) (2006), *El desarrollo en un contexto posneoliberal, hacia una sociedad para todos*, CICCUS, FLACSO, Buenos Aires, 297 p.
- GELY F. (1984), *Education pour le développement intégral en milieu rural : l'expérience de l'Institut de Culture Populaire (INCUPO). Reconquista Argentine*. Thèse de doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle en études Latino-américaines de sociologie, Université de Paris-Sorbonne Nouvelle, 591 p.
- GIARDINELLI M. (1995), *Imposible equilibrio*, Planeta, Barcelona, 235 p.
- GIARDINELLI M. (1999), « El Chaco literario : una reinención », dans Potthast B., Kohut K., Kohlepp G (dir.), *El espacio Interior de América del Sur: geografía, historia, política, cultura*, Central de Studios Latino-Américains de la Universidad Católica de Eischast, Madrid, pp 413-423.
- GIARRACCA N. (dir.) (2001), *¿Una nueva ruralidad en América latina?* CLACSO, Buenos Aires, 382 p.
- GIARRACCA N. (2006), « Territorios en disputas: los bienes naturales en el centro de la escena », *Realidad Económica*, 1 de enero-15 de febrero, pp. 51-68

GIARRACCA N., TEUBAL M. (dir.) (2005), *El campo argentino en la encrucijada – Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 514 p.

GIDDENS A. (1987), *La constitution de la société*, Presses Universitaires de France, Paris, 474 p.

GILLESPIE R. (2008), *Soldados de Perón. Historia crítica sobre los Montoneros*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 477 p.

GILLY J.P., PECQUEUR B. (2002), « La dimension locale de la régulation », pp. 304-311, dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte, (1<sup>ère</sup> éd. 1995), Paris, 585 p.

GIRBAL-BLACHA N.M. (2004), « Opciones para la Economía agraria del Gran Chaco Argentino. El algodón en tiempos del Estado intervencionista », pp.185-215, dans Galafassi G., *El campo diverso*, Universidad Nacional de Quilmes, 364 p.

GISCLARD M. (2008), *Fragmentation et régionalisation dans le Chaco argentin : une lecture géographique de la territorialisation de l'action publique de développement*, communication au 45<sup>ème</sup> colloque de l'ASRDLF, Rimouski, 25-26-27 août, 14 p.

GISCLARD M., ALLAIRE G. (2008), *Le champ du développement rural en Argentine : changement de régime de gouvernementalité et redistribution des compétences*, communication au quatrième colloque international du réseau SYAL, Mar del Plata, 29 p.

GORI G. (1965), *La Forestal, la tragedia del quebracho colorado*, Mauro Yardín Ediciones, Santa Fe, 249 p.

GROSSO S., ALBALADEJO C. (2009), « Los ingenieros agrónomos y la “nueva agricultura” : des/reterritorialización de la profesión », dans Gras C., Hernandez V., *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 289 p.

GUIBERT M. (2005), « Les systèmes agro-pastoraux des Pampas sud-américaines », pp. 78-92, dans Medina L., Hardy S., *L'Amérique latine*, Editions du Temps, coll. Questions de géographie, Nantes, 285 p.

GUIBERT M. (2009), « La nouvelle agriculture argentine : entre innovations et incertitudes », *Demeter 2010 Economie et stratégies agricoles*, pp. 143-180.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E. (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, Paris, 179 p.

GUY D.J. (2000), « El rey algodón. Los Estados Unidos, la Argentina y el desarrollo de la industria algodonera argentina », *Mundo Agrario*, vol.1, n°1, segundo semestre.

HABERMAS J. (1973), *La science et la technique comme idéologie*, Gallimard, coll. Tel, 74<sup>o</sup>p.

HAESBAERT R. (2001), « Le mythe de la déterritorialisation », *Géographie et cultures*, n°40, pp. 53-75.

HAESBAERT R. (2004), *O mito de Dêsterritorialização, Do « Fim dos territorios » a Multiterritorialidade*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 395 p.

HAESBAERT R. (2006), *Territorios Alternativos*, Contexto, São Paulo, 186 p.

HAESBAERT R. (2008), « Elementos para uma nova regionalização num mundo global des-territorializado », dans Carrizo S., Guibert M., Ligrone P et al. (dir.), *Le Bassin du Río de la Plata à l'heure du MERCOSUR*, éd. PUM, coll. Hespérides Amériques, Toulouse, 555 p.

HALBWACHS M. (1950), *La mémoire collective*, PUF, Paris, 204 p.

HALL P., TAYLOR R.C.R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, pp. 469-496.

HARVEY D. (2007), *Espacios de esperanza*, éd. Akal, Madrid, 328 p.

HARVEY D. (2008), *Géographie de la domination*, Les prairies ordinaires, coll. Penser/Croiser, Paris, 117 p.

HASSENTTEUFEL P. (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, pp.113-132.

HIERNAUX-NICOLAS D. (1994), « Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? », pp. 85-99, dans Santos et al., *Território, Globalização e fragmentação*, éd. Hucitec, ANPUR, São Paulo, 332 p.

HIERNAUX-NICOLAS D. (1999), « Fondements territoriaux du libéralisme contemporain », *Tiers Monde*, t. XL, n°157, janvier-mars.

HIERNAUX-NICOLAS D. (2001), « La mondialisation et le territoire : la vision du géographe », pp. 43-59, dans Laurin S., Klein J.L., Tardif C. (dir.), *Géographie et Société. Vers une géographie citoyenne*, PUQ, Sainte-Foy, 320 p.

HIRSCHMAN A.O. (1971), *A bias for hope : Essays on Development in Latin America*, Yale University Press, New Haven, 374 p.

HIRSCHMAN A.O. (1974), *Stratégie du développement économique*, Les éditions ouvrières, coll. Développement et Civilisations, Paris, 238 p.

HIRSCHMAN A.O. (1983), *Bonheur privé-Action publique*, Fayard, Paris, 257 p.

HIRSCHMAN A.O. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 295 p.

- HIRSCHMAN A.O. (1995), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 212 p.
- HOUEE P. (2001), *Le développement local au défi de la mondialisation*, L'Harmattan, coll. Questions Contemporaines, Paris, 249 p.
- IANNI O. (1994), « ¿ Nação : provincia da sociedade global ? », pp. 78-84, dans Santos M. et al. (dir.), *Território, Globalização e fragmentação*, ed. Hucitec, ANPUR, São Paulo, 332 p.
- IANNI O. (2007), *La sociedad global*, siglo XXI editores (quinta edición), México, 130 p.
- ILLICH I. (1973), *La convivialité*, Editions du Seuil, Paris, 158 p.
- JAMBES J.P. (2001), *Territoires apprenants, esquisses pour le développement du XXI<sup>ème</sup> siècle*, L'Harmattan, Paris, 249 p.
- JOBERT B. (1999), « Des Etats en interactions », *L'Année de la régulation*, vol. 3, pp. 77-95.
- JOBERT B. (2002), « Le mythe de la gouvernance anti-politique », Communication au VII<sup>ème</sup> congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.
- JOBERT B., MULLER M. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 242 p.
- JOUBE B. (2006), « L'empowerment : entre mythe et réalité, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Economie, Société*, vol.8, pp. 5-15.
- JOUBE B. (2007) « Le “political rescaling” pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », pp. 45-56, dans Faure et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 378 p.
- JUILLARD E. (1962), « La région, essai de définition », *Annales de géographie*, n°2, pp. 483-499.
- KARLIN U., CATALAN L., COIRINS R. (1994), *La naturaleza y el hombre en el Chaco seco*, Proyecto GTZ, col. Nuestros ecosistemas, Córdoba, 120 p.
- KAYSER B. (1990), *La renaissance rurale*, Armand Colin, Paris, 316 p.
- KLEIN N. (2008), *La stratégie du choc : la montée d'un capitalisme du désastre*, Actes Sud, Paris, 669 p.
- LABORIT H. (1974), *La nouvelle grille*, Laffont, Paris, 357 p.
- LAFAYE de MICHEAUX E., MULOT E., OULD-AHMED P. (dir.) (2007), *Institutions et développement – La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, PUR, coll. Economie et société, Rennes, 322 p.

LASCOUMES P. (2004), « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies de pouvoir », [en ligne], *Le Portique*, n°13-14, Foucault, usages et actualités, <<http://leportique.revues.org/documents625.html>>, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 3 janvier 2008.

LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses Universitaires de Sciences-Po, Paris, 370 p.

LASCOUMES P., LE GALES P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand colin, Paris, 126 p.

LATOUCHE S. (2004), *Survivre au développement*, Mille et une nuits, Paris, 126 p.

LATTUADA M. (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 267 p.

LATTUADA M., NEIMAN G. (2005), *El campo argentino – crecimiento con exclusión*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 96 p.

LAURELLI E. (2004), *Nuevas territorialidades: desafíos para America latina frente al siglo XX*, Ediciones Al Margen, Colección Diagono, La Plata, 437 p.

LEFEBVRE H. (2000), *La production de l'espace*, Anthropos (4<sup>ème</sup> éd., 1<sup>ère</sup> éd. 1973), Paris, 485 p.

LE GALES P. (1996), « Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes », *Revue française de science politique*, n°1, pp. 57-95.

LE GALES P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », pp. 203-240, dans Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et Sociétés, Paris, 386 p.

LE GALES P., THATCHER M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 272 p.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie, Economie, Société*, n°4, vol.7, pp. 321-332.

LELOUP F., MOYART L., PRADELLA S. (2007), « Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance du sentier », pp. 71-86, dans Faure A., Leresche J.P., Muller P., Nahrath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 378 p.

LEVY J., LUSSAULT M. (2000), *Logiques de l'espace, esprit des lieux, géographies à Cerisy*, Belin, Paris, 351 p.

LINZER G.A. (2008), « Devenir de la generación y transferencia de conocimiento en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario de la Argentina », *ARBOR Ciencia Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV, n° 732, pp. 701-717.

LIPIETZ A. (1977), *Le capital et son espace*, Maspero, Paris, 165 p.

LIPIETZ A. (1986), « L'industrialisation dans la périphérie : déploiement interrégional et international du fordisme », pp. 239-248, dans Auriac F., Brunet R. (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Fayard, Paris, 343 p.

LONG N. (2007), « Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs », [En ligne], *Le bulletin de l'APAD*, n° 7, *Les sciences sociales et l'expertise en développement*, <<http://apad.revues.org/document2183.html>>, mis en ligne le 13 décembre 2007. Consulté le 8 juin 2009.

MACHADO do OLIVEIRA T.C (2008), « A cara externa do Território », dans *IX Encuentro del Corredor de las Ideas del Conosur*, Asunción.

MAEDER E. (1996), *Atlas histórico del Nordeste Argentino*, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, 197 p.

MALLARD B. (2009), « Réseaux de subsistance et refondation sociale en Argentine : l'expérience avortée du système du "troc" », pp. 277-291, dans Carrizo S., Guibert M., Ligrone P., et al. (dir.), *Le Bassin du Río de la Plata à l'heure du MERCOSUR*, éd. PUM, coll. Hespérides Amériques, Toulouse, 555 p.

MANÇANO FERNANDES B. (2006), *Cuestión agraria: conflictualidad y desarrollo territorial*, Document de travail Programa Social Agropecuario, Roque Sáenz Peña, 39 p.

MANZANAL M. (2000), « Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal) », [en ligne], *Revista EURE*, n°78, vol.26, <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19607804.pdf>>, mis en ligne le 12 septembre 2000, consulté le 18 décembre 2006.

MANZANAL M. (2004) « El desarrollo territorial en Argentina: una historia plena de contradicciones. Sus alternativas desde la perspectiva institucional », Plan Fénix, Economías Regionales, V Encuentro de universidades Nacionales, Rio Gallegos, 19 p.

MANZANAL M. (2005), « Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural », Primeras jornadas de intercambio y discusión : El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial, Buenos Aires.

MANZANAL M., NEIMAN G., LATTUADA M. (dir.) (2006), *Desarrollo rural – organizaciones, instituciones y territorios*, Ciccus, Buenos Aires, 448 p.

MANZANAL M., ARZENO M., NUSSBAUMER B. (dir.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ciccus, Buenos Aires, 284 p.

- MARQUES-PEREIRA J. (dir.) (2007), « Argentine, Brésil : sorties de crise ? », *Revue Tiers Monde*, janvier-mars, n°189, 193 p.
- MOREAU DEFARGES P. (2003), *La Gouvernance*, P.U.F, coll. Que sais-je ?, Paris, 127 p.
- MORIN E. (1977), *La méthode*, Seuil, Paris, 398 p.
- MORIN E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, coll. Points, Paris, 158 p.
- MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 127 p.
- MULLER P. (2003), « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique », Communication au séminaire MESPI, novembre 2003.
- MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 155-187.
- MULLER P. (2010), « Introduction de la partie III », pp. 339-350, dans Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Rémy J. (dir.), *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Presses de Sciences Po, Paris, 456 p.
- NEGRI A. (2004), *Fin del invierno*, La isla de la luna, Buenos Aires, 201 p.
- NEGRI A., COCCO G. (2006), *Global. Biopoder y luchas en una América latina globalizada*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 244 p.
- NEGRIER E. (2007), « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », pp.29-44, dans Faure A., Leresche J.P. et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 378 p.
- NORTH D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press, New-York, 152 p.
- OFFNER J.M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausse pertinence et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°6, pp. 27-47.
- OLIVIER DE SARDAN J.P. (2001), « Les trois approches en anthropologie du développement », *Revue Tiers Monde*, vol 42, n°168, pp. 729-754.
- OLSON M. (1978), *La logique de l'action collective*, PUF, Paris, 199 p.
- ORTIZ R. (1958), *El Ferrocarril en la economía argentina*, Ed. Catedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires, 221 p.
- OSZLAK O. (1982), *La conquista del orden político y la formación del Estado argentino*, Estudios Cedes, n°2, vol.4, Buenos Aires, 72 p.
- PALIER B., SUREL Y. (2005), « Les "trois i" et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, pp. 7-32.

- PASQUER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.) (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Droit et Société, Paris, 235 p.
- PECQUEUR B. (1989), *Le développement local : mode ou modèle ?*, Syros alternatives, Paris, 140 p.
- PECQUEUR B. (2003), *Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ?*, Actes du colloque international UMR Sagert, 25-27 février, Montpellier, 11 p.
- PECQUEUR B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie mondialisée », *Géographie Economie, Société*, n°2, pp. 17-32.
- PECQUEUR B., ZIMMERMANN J.B. (2004), *Economie de proximités*, Hermès Lavoisier, Paris, 264 p.
- PENGUE W. (2006), *¿Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina. La transgénesis de un continente?*, GEPAMA, PNUMA, Buenos Aires, 220 p.
- PEREZ CENTENO M. (2007), *Transformation des stratégies sociales et productives des éleveurs transhumants de la province de Neuquén et de leurs relations avec les interventions de développement*, Thèse de doctorat en Etudes Rurales, Université de Toulouse 2-Le Mirail, 296 p.
- PEREZ E., FARAH M.A., de GRAMMONT H. (dir.) (2008), *La nueva ruralidad en América Latina*, Pontificia universidad Javeriana, CLACSO, Bogotá, 380 p.
- PESADO RICCARDI M.B. (2007), « Interpretando los Objetivos del Milenio : ¿Desarrollo = erradicación de la pobreza? », [en ligne], *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programas Recursos Naturales y desarrollo*, <<http://www.caei.com.ar/es/programas/recursosn/16.pdf>>, mis en ligne le 2 août 2007, consulté le 10 avril 2008.
- PLAN FENIX (2005), *Economías Regionales*, IV encuentros de Universidades Nacionales Rosario, 1 y 2 de diciembre, UNR, UBA, 343 p.
- POLANYI K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 419 p.
- PREVOT-SCHAPIRA M.F. (1992), « Fédéralisme et territoire », *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL éditions, Paris, n°14, pp. 5-32.
- RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, coll. Géographie économique et sociale, Paris, 249 p.
- RAFFESTIN C. (1982), « Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité », *Espaces et Sociétés*, n°41, juin-décembre, pp.167-171.
- RAFFESTIN C. (1986a), « Territorialité : Concept ou Paradigme de la géographie sociale ? », *Geographica Helvetica*, n°2, pp. 91-96.

- RAFFESTIN C. (1986b), « Ecogénèse territoriale et territorialité », pp. 175-185, dans Auriac F., Brunet R. (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Fayard, Paris, 343 p.
- RAFFESTIN C. (1988), « Repères pour une théorie de la territorialité humaine », *Cahier du Groupe Réseaux*, n°7, pp. 263-279.
- RAMOS E. (dir.) (1999), *El desarrollo en la Agenda 2000*, Série estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 621 p.
- REBORATTI C. (2008), « Le soja et l'Argentine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°70, pp. 80-99.
- RECLUS E. (1894), *Nouvelle Géographie Universelle. La terre et les Hommes. XIX Amérique du Sud. L'Amazonie et La Plata*, Librairie Hachette, Paris, 821 p.
- RECLUS E. (1905-1908), *L'Homme et la Terre*, Librairie Universelle de Paris, 6 volumes, Paris.
- REQUIER-DESJARDINS D. (2009) « Territoires – Identités – Patrimoine : une approche économique ? », [En ligne], *Développement durable et territoires*, <<http://developpementdurable.revues.org/7852>>, mis en ligne le 20 janvier 2009, consulté le 20 décembre 2009.
- REVESZ B. (2003), « Gouverner démocratiquement : une question d'Etat ? Perceptions latino-américaines », pp. 287-299, dans Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences po, Paris, 377 p.
- REYNAUD A. (1981), *Société, Espace et Justice*, PUF, Paris, 363 p.
- RIST G. (1996), *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de sciences po, Paris, 426 p.
- ROCCATAGLIATA J.A. (2001), *Geografía económica argentina*, Editorial docencia, Buenos Aires, 482 p.
- ROFMAN A. (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX*, Ariel, Buenos Aires, 240 p.
- ROSSI E. (1997), *Identidad del Chaco*, UNNE, Resistencia, 226 p.
- ROZE J.P. (1992), *Conflictos agrarios en la Argentina. El proceso Liguista*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 227 p.
- ROZE J.P. (2003), *Inundaciones recurrentes: ríos que crecen, identidades que emergen*, Ed. Al Margen, Col. Entasis, La Plata, 259 p.
- ROZE J.P. (2007), *Lucha de clase en el Chaco contemporáneo*, Librería de la Paz, Resistencia, 469 p.

SABATIER P.A., SCHLAGER E. (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, pp. 209-234.

SABOURIN E., ANTONA M., BUYSE N. (2003a), « L'action collective en sciences sociales. Note sur la définition du concept selon le positionnement disciplinaire », dans Sabourin et al., (dir.) *Séminaire permanent Action collective. Compléments*, Montpellier, 10 p.

SABOURIN E. et al. (2003b), « Agricultures paysannes, action collective et organisations paysannes », dans Sabourin et al. (dir.), *Séminaire permanent Action collective. Actes du séminaires*, Montpellier, 7 p.

SABOURIN E. et al. (2005), « Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste », *Cahiers d'Agricultures*, vol. 14, n°1, janvier-février, pp. 110-115.

SAILLARD Y. (2002), « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle, que deviennent les régulations nationales ? » dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La découverte, Paris, (1<sup>ère</sup> éd. 1995), 585 p.

SANTAMARIA F. (2002), *Quel est l'intérêt de la notion de territoire pour le développement régional ?* Séminaire DADP de Montpellier, Actes INRA (éd.), tome 1, pp.19-29.

SANTISO J. (2000), « La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones », *Revista de la CEPAL*, Abril, n°70, pp. 91-106.

SANTISO J. (2005), *Amérique latine. Révolutionnaire, libérale, pragmatique*, Autrement, coll. CERI, Paris, 157 p.

SANTOS M. (1984), *Pour une géographie nouvelle*, O.P.U., Publisud, Paris, 188 p.

SANTOS M. (1992a), « Postface : les nouveaux mondes de la géographie », dans Bailly A., Ferras R., Pumain D., *Encyclopédie de géographie*, Economica, (2<sup>ème</sup> éd.), Paris, pp. 1075-1083.

SANTOS M. (1992b), « Temps-Monde et espace-Monde. Relever le défi conceptuel », [en ligne], *Strates*, n°7, 1992-1993, <<http://strates.revues.org/documents1109.html>>, mis en ligne le 20 décembre 2005, consulté le 21 mars 2006.

SANTOS M. (1996a), *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional*, Editoria Afiliada, São Paulo, 190 p.

SANTOS M. (1996b), *De la totalidad al lugar*, Oikos-tau, Barcelona, 167 p.

SANTOS M. (1997), *La nature de l'espace*, L'Harmattan, Paris, 275 p.

SANTOS M. (2002), « Mode de production technico-scientifique et différenciation spatiale », [en ligne], *Strates*, numéro Hors-série, <<http://strates.revues.org/documents536.html>>, mis en ligne le 2 mai 2005, consulté le 30 janvier 2006.

SANTOS M. (2007), *O Espaço do cidadão*, edUSP (1<sup>ère</sup> édit. 1987), São Paulo, 169 p.

SANTOS M., DE SOUZA M.A., SILVEIRA M.L. (dir.) (1994), *Território, Globalização e fragmentação*, éd. Hucitec, ANPUR, São Paulo, 332 p.

SANTOS M., SILVEIRA M.L. (2000), « D'une géographie métaphorique de la post-modernité à une géographie de la globalisation », *Géographie, Economie, Société*, vol. 2, n°2, pp. 401-413.

SAQUET A. (2007), *Abordagens e concepções de território*, Expressão popular, São Paulo, 200 p.

SCHNEIDER S. (2004), « A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas », *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n° 11, pp. 88-125.

SCHNEIDER S., TARTARUGA I. (2007), « Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos rurales », pp. 71-102, dans Manzanal M., et al., *Desarrollo rural, instituciones y territorios*, CICCUS, Buenos Aires, 448 p.

SCHEJTMAN A., BERDEGUE J. (2004), *Desarrollo territorial rural*, RIMISP-centro latinoamericano para el desarrollo territorial, 53 p.

SCHEJTMAN A., BERDEGUE J. (dir.) (2007), *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, éd. Catalonia, Santiago de Chile, 673 p.

SCHEJTMAN A., BARSKY O. (dir.) (2008), *El desarrollo rural en la Argentina. Enfoque territorial*, Siglo XXI, Buenos Aires, 542 p.

SCHWEITZER A. (2004) « ¿Uno o varios NEA? Regiones y territorios en el espacio del nordeste argentino », pp. 41-62, dans Panaia M. (dir.), *Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el nordeste argentino*, La Colmena, Buenos Aires, 252 p.

SECHET R., GARAT I., ZEINEIDI-HENRY D. (dir.) (2008), *Espaces en transactions*, PUR, Rennes, 359 p.

SERVET J.M. (2007), « Les illusions des “Objectifs du Millénaire” », pp. 63-88, dans Lafaye de Micheaux E., Mulot E., Ould-Amhed P. (dir.), *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, PUR, coll. Economie et société, Rennes, 322 p.

SILI M. (1999), « La fragmentation socio-territoriale. Une nouvelle logique de fonctionnement pour le monde rural. Le cas de la Pampa argentine », *L'espace géographique*, n°4, tome 28, Belin-Reclus, pp. 289-299.

- SILI M. (2004), « La reconstrucción de la Ruralidad en Argentina. Agenda para una política de desarrollo rural », dans *Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina*, co-édit. UNS, INRA-SAD Médiations, IRD/UR 102, Dynamiques Rurales, Bahía Blanca, pp. 293-311.
- SILI M. (2005), *La Argentina rural, de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, INTA, Buenos Aires, 110 p.
- SILI M., BUSTOS CARA R., ANDERMAN E. (2007), *El desarrollo rural y agropecuario en Argentina*, Seminario sobre la Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina, 121 p.
- SIMÕES A. (2006), « Comment définir l'approche systémique ? La réforme agraire en Amazonie brésilienne », dans Baré J.F., *Paroles d'experts. Etude sur la pensée institutionnelle du développement*, Kartala, Paris, pp. 201-237.
- SIMÕES A. (2007), *La réforme agraire en Amazonie brésilienne : innovation et apprentissage social*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse II – Le Mirail, 444 p.
- SIMOIS de BAYON S. (2002), « Economías de enclave en la cuenca Amazónica y la región del Chaco: los ciclos de caucho y el tanino », [en ligne], *La Tecl@, revista digital*, n°4, mai-juin 2002, <[www.icariodigital.com.ar/numero4/dossier](http://www.icariodigital.com.ar/numero4/dossier)>, mis en ligne en mai 2002, consulté le 9 février 2009.
- SMITH A. (1996), *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 300 p.
- SOUZA SILVA de J. (2001), « ¿Una época de cambios o un cambio de época ? Elementos de referencia para interpretar las contradicciones del momento actual », *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, n°25, abril, 15 p.
- SPILLER P.T., TOMMASI M. (2000), « El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional », *Desarrollo Económico*, vol. 40, n°159, Buenos Aires, pp. 425-463.
- STIGLITZ J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 407 p.
- STONE A. (1992), « Le "néo-institutionnalisme". Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, vol. 5, n°20, pp. 156-168.
- STURZENEGGER-BENOIST O. (2006), *L'Argentine*, Khartala, Paris, 370 p.
- SUREL Y. (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n°87, pp.161-178.
- SVAMPA M. (2009), *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Siglo XXI, CLACSO, Buenos Aires, 236 p.

SWYNGEDOUW E. (2000), « La transformation des échelles spatiales de régulations : vers une nouvelle articulation », *Géographie, Economie, Société*, vol.2, n°2, pp. 211-244.

TALLARD M., THERET B., URI D. (dir.) (2000), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 449 p.

TARASSIOUK A., (2007), « Estado y Desarrollo. Discurso del Banco Mundial y visión alternativa » dans Vidal G., Guillen R. A. (dir.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, homenaje a Celso Furtado*, [en ligne], <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/.pdf)>, consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

TEISSERENC P. (1994), *Les politiques de développement local : approches sociologiques*, CNFPT, Paris, 229 p.

TEUBAL M., DOMINGUEZ D., SABATINO P. (2005), « Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario », pp. 37-78, dans Giarracca N., Teubal M. (dir.), *El campo argentino en la encrucijada – Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 514 p.

THERET B. (2000), « Institutions et institutionnalismes vers une convergence des conceptions de l'institution ? », dans Tallard M., Thérét B., Uri D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 449 p.

THERET B. (2003), « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », *Cahiers d'économie politique*, n°44, pp. 51-78.

THISSE J. F. (1997), « De l'indétermination des régions et de quelques inconvénients qui en résultent », *L'espace géographique*, n°2, pp. 135-148.

THOENIG J.C. (1998), « L'usage analytique du concept de régulation », pp. 35-52, dans Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, MSH, coll. Droit et Société, LGDJ, Paris, 381 p.

TILLY C. (1984), « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°4, octobre, pp. 89-104.

TOURAINÉ A. (1965), *Sociologie de l'action*, Seuil, Paris, 475 p.

TOURAINÉ A. (1973), *Production de la société*, Seuil, Paris, 463 p.

TOURAINÉ A. (1992), *Critique de la modernité*, Fayard, Paris, 462 p.

TOURAINÉ A. (2001) « El fin del ola liberal », pp. 29-42, dans Bunge M., Castel R., Touraine A., et al., *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, UBA, Manantial, Buenos Aires, 140 p.

UNADEL, UNIVERSITE DE TOULOUSE-LE MIRAIL (2010), *Les actes de l'Université d'été du développement local*, 9-11 sept. Foix, 88 p.

VALENZUELA C.O. (2005), « Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los noventa. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva », [en ligne], *Mundo agrario*, n°10, <[www.mundoagrario.unlp.edu.ar/numeros/numeros10](http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/numeros/numeros10)>, consulté le 9 février 2009.

VALENZUELA C.O. (2006), *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el nordeste argentino*, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 186 p.

VAN GRIETHUYSEN P. (2003), *Une perspective économique institutionnelle des relations entre la mondialisation de l'économie, le renforcement des inégalités sociales et la dégradation des conditions écologiques*, [en ligne], IUED Genève, <[www.ruig.gian.org/ressources/comeliau-perspectiveseco-vangriethuysen.pdf](http://www.ruig.gian.org/ressources/comeliau-perspectiveseco-vangriethuysen.pdf)>, consulté le 3 octobre 2007.

VAZQUEZ F. (2009), *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées : nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*, Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse, 463 p.

VELUT S. (2002), *L'Argentine, des provinces à la Nation*, PUF, Paris, 296 p.

VELUT S. (2004), « Comment le Chaco devint blanc », pp. 269-290, dans Laboulais-Lesage I. (dir.), *Comblent les blancs de la carte. Modalités et enjeux de la construction des savoirs géographiques (16<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle)*, PUS, Strasbourg, 314 p.

VELUT S. (2005), « Mondialisation et territoires de la régulation au Chili et en Argentine », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n°4 décembre, pp. 470-482.

VELUT S. (2007), *Mondialisation et développement territorial en Amérique latine, Argentine-Chili*, Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches, vol. 2, Université de Paris III – Sorbonne Nouvelle, 203 p.

VIDAL G., GUILLEN R.A. (dir.) (2007), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, homenaje a Celso Furtado*, [en ligne], <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/01Intro.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/01Intro.pdf)>, consulté le 1 juillet 2008.

VIELLESCAZES N. (2007), *Spatialiser le marxisme, marxiser la géographie: le matérialisme historico-géographique de David Harvey*, pp. 5-20, préface à Harvey D., *Espacios de esperanza*, éd. Akal, Madrid, 328 p.

WALLERSTEIN I. (2002), *Le capitalisme historique*, La Découverte, coll. Repères (2<sup>ème</sup> éd.), Paris, 124 p.

WALLERSTEIN I. (2009), *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La découverte (2<sup>ème</sup> éd.), Paris, 173 p.

WEBER M. (1959), *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 188 p.

## PUBLICATIONS DES ORGANISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 265 p.

Banco Mundial (2006), *Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: temas claves*, 154 p.

Banco Mundial (2008), « Agricultura para el desarrollo », *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.

Bulletin d'information de l'EEA Reconquista, « 50 aniversario de la Agencia Extensión Rural Reconquista del INTA 23 de mayo de 1958-23 de mayo de 2008 », *Reconquista*, mai, 2008.

DDA, IICA PROINDER, SAGPyA (2006), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo Nacional Agropecuario 2002*, SAGPyA, Buenos Aires, 127 p.

FAA (2004), *Por una agricultura con agricultores. Tierra, trabajo y equidad, hacia un nuevo proyecto nacional*, Congreso Nacional y Latinoamericano Sobre uso y tenencia de la tierra, 6 p.

BUZZI E. et al. (2005), « La tierra. Para qué, para quiénes, para cuántos. Por una agricultura con agricultores », *Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra*, CICCUS, Buenos Aires, 4<sup>o</sup>7 p.

FAA (2007), *Por el desarrollo rural y los pueblos del interior*, 95<sup>ème</sup> congreso ordinario anual, 67 p.

FIDA (2003), *Transformer les institutions rurales pour réaliser les objectifs du Millénaire*, Rome, 30 p.

FIDA (2005), *Réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement : investissement rural et politiques porteuses*. Rome, 56 p.

FONAF (2006-2008), *Propuestas para un plan Estratégico de desarrollo rural*, SAGPyA, 38 p.

INCUPO, FUNDAPAZ, BP, REDAF, SUR (2003), *Cambiando de rumbo*, Reconquista, 146 p.

INCUPO (2008), *Este campo también habla*, ed. INCUPO, Reconquista, 31 p.

INTA (2004), *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015*, Buenos Aires, 71 p, [en ligne], <<http://www.inta.gov.ar/sanpedro/PEI-final.pdf>>.

Ministerio de la producción del Chaco, SAGPyA (2006), *Diagnostico agrario y rural de la provincia del Chaco*, 182 p.

OCDE (2006), *Reinventing Rural Policy*, Policy Brief.

PSA, SAGPyA, PROINDER (2003), *1993-2003. 10 años con los pequeños productores minifundistas*, 111 p.

SILI M. (dir.) (2007), *El desarrollo rural y agropecuario en Argentina. Desafíos para la cooperación Internacional*, Séminario sobre cooperación internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina. Informe final, 117 p.

REAF (2006), *Reunión especializada sobre Agricultura Familiar – primer ciclo*, Fida Mercosur, Brasilia, 64 p.

## **JOURNAUX ET REVUES**

KOSTER G. (2007), « La ley de bosque duerme en el Senado, mientras Greepeace acusa : se tala un árbol cada dos minutos », *Diario Norte*, 3 juin.

LEGRAND C. (2007), « En Argentine, le salut par le soja », *Le Monde*, 19 juillet.

NAHON C. (2008), « 7 preguntas calves sobre retenciones », *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, pp. 9-10.

RAPOPORT M. (2010), « La “amenaza” del Estado », [en ligne], *Página/12*, <<http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-141164-2010-02-28.html>>, mis en ligne et consulté le 28 février 2010.

RAPOPORT M. (2010), « El enigma argentino », [en ligne], *Página/12*, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-477>>, mis en ligne et consulté le 25 novembre 2010.

ROFMAN A. (2008), « Exposición ante Comisiones del senado de la Nación del 9 de julio », *La Nación*, 20 juillet, pp. 3-4.

Clarín, El conflicto por las retenciones, 22 juin 2008

La Nación, La soja no es un yuyo, 2 avril 2008

La Nación, Retenciones y renta extraordinaria, 28 juin 2008

Página/12, Otras entidades, otras demandas, 27 juillet 2008

Página/12, « Se invisibilizó el campo crítico », 1 septembre 2008

Página/12, La caja y las cajas, 3 août 2010

Página/12, Hablando de reforma agraria, 10 septembre, 2010

## **AUTRES PUBLICATIONS ET DOCUMENTS**

CACERES D., SILVETTI F., DIAZ S., CALVO S., (2005), « *Análisis participativo del proceso de Transformación Institucional en Reconquista (Provincia de Santa Fe)* », documento efectuado en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en la Argentina (cf Schejtman A., Barsky (2008) dans cette bibliographie), 170 p.

CIPAF (2005), *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*, 26 p.

CONTE A. et al. (2008), *La oleagenización de la agricultura Argentina*, [en ligne], <[www.laargentinaenmapas.com](http://www.laargentinaenmapas.com)>.

FENOGLIO A. (2001), « Asociación para la promoción de Escuelas de la Familia Agrícola, Reconquista », pp. 27-38, dans *Construyendo Vínculos-Criterios de intervención educativa para una escuela sostenible*, Fundación SES, 134 p.

GOY H., FANTIN J., LUCCA A., PATRON A., FONTANA de G. (2003), *Programa de Regionalización y Desarrollo local, provincia del Chaco. Una experiencia en construcción*, Resistencia, 13 p.

PEREDA S. *Libro NEA*, (non publié).

REDAF (1999-2000), *Estudio integral de la región del parque chaqueño : Proyecto Bosques nativos y Areas Protegidas*, préstamo BIRF, Ministerio de desarrollo social y medio ambiente Secretaria de Desarrollo sustentable y política ambiental, gerencia Técnica Bosques Nativos. Version numérique CD ROM.

REDAF (2004), *Hacia el Desarrollo Rural Sustentable de la Región Chaqueña*, Memoria del Seminario Taller, Santiago del Estero, 68 p.

SABATINO P., DOMINGUEZ D., LAPEGNA P., *Soberanía alimentaria. Seguridad Alimentaria. Problemas políticos y polisemia conceptual*, UBA.

SOLANAS F.E. (2003), *Mémoire d'un saccage*.

## PRINCIPAUX SITES INTERNET CONSULTÉS

Association pour le développement régional : <http://www.adrrqta.org.ar/>

Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org/>

Greenpeace Argentina: <http://www.greenpeace.org/argentina>

INCUPO : <http://www.incupo.org.ar/>

INDEC, Statistiques nationales argentines :

[http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id\\_tema=1](http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=1)

INTA : <http://www.inta.gov.ar/> / INTA/CIPAF : <http://www.inta.gov.ar/cipaf/>

Bulletins d'information des IPAF: <http://www.inta.gov.ar/cipaf/info/boletines.htm>

FIDA : <http://www.ifad.org/>

FONAF : <http://fonaf.com.ar/>

FUNDAPAZ : <http://www.fundapaz.org.ar>

ONU, site des Objectifs du Millénaire pour le Développement :

<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

UEFA : <http://www.uefas.org.ar>

RIMISP : <http://www.rimisp.org/inicio/index.php>

REDAF : <http://www.redaf.org.ar>

MOCASE-Via Campesina : <http://mocase-vc.blogspot.com/>

Universidad de Buenos Aires, site du Plan Fenix : <http://www.universia.com.ar/plan-fenix>

Via Campesina : <http://www.via.campesina.org>

## Lexique

**Asado** : désigne une technique de cuisson de la viande sous forme de grillade traditionnelle, qui renvoie par extension à l'acte social de réunion et de repas autour de la viande ainsi préparée.

**Bajos submeridionales** : région géomorphologique du centre-ouest de la province de Santa Fe et du sud de celle du Chaco. En forme de cuvette, elle reçoit les eaux de ruissellement et est inondable en période de pluie. Son paysage est fait de prairies herbagées, c'est une région de très faible densité de population qui est essentiellement constituée de grandes propriétés qui se consacrent à l'élevage bovin extensif.

**Banquina** : désigne une bande de terre qui appartient au domaine public qui court le long de la route et qui la sépare des exploitations agricoles. Cette bande de terre est large de 20 mètres le long des routes provinciales depuis le milieu de la route jusqu'à la clôture, et de 50 mètres le long des routes nationales. L'afflux de centaines de familles sur ces franges de terre a mis en lumière le phénomène des « sans-terres » dans la région de Gl. San Martin dans la province du Chaco. Ces « *banquinos* » sont pour la plupart d'anciens ouvriers agricoles qui, du fait de la conversion des exploitations agricoles du coton au soja, culture moins demandeuse en main d'œuvre, ont été chassés des terres des propriétaires sur lesquelles ils vivaient et travaillaient. En s'installant dans des habitats précaires construits sur la *banquina* et, pour certains, en la cultivant, ils démontrent leur volonté de rester vivre et de produire à la campagne ce qui nécessite pour cela, d'obtenir de la terre.

**Campo** : désigne différents objets selon l'emploi qui en est fait. Le *campo* désigne aussi bien la campagne que l'on oppose alors à la ville, que l'espace de production, la propriété privée foncière, autrement dit le champ cultivé ou pâturé. Depuis le conflit politique qui a opposé le gouvernement national aux agriculteurs en 2008, le « *campo* » est une synecdoque qui désigne de façon rapide et simpliste les différentes organisations professionnelles représentant les agriculteurs, comme s'il s'agissait d'un secteur unit politiquement défendant les mêmes intérêts.

**Caudillo** : d'abord associé au chef militaire, se dit de tout leader politique, militaire ou idéologique, local ou national, qui entretient une relation autoritaire ou paternaliste avec les masses populaires qui le suivent et l'appuient pour les valeurs identitaires et culturelles d'une région ou d'un pays qu'il représente.

**Chacarero** : désigne dans la région pampéenne l'exploitation familiale dans de petites unités de production, de producteurs descendants de migrants européens.

**Chaqueño/a** : adjectif faisant référence à ce qui est relatif au Chaco, et désigne également les habitants du Chaco.

**Consortios camineros** : mis en place par le gouvernement de la province du Chaco, il s'agit d'un dispositif à travers lequel la province met à disposition des populations rurales des colonies les outils et les machines nécessaires à l'entretien des chemins de terre ruraux, dont elles planifient et mettent en œuvre localement leur entretien.

**Cuña boscosa** : région naturelle forestière du centre-nord de la province de Santa Fe.

**Desarrollista** : adjectif qui caractérise un type d'intervention publique, dans lequel l'Etat est présent et est le moteur du développement économique et social national. Par extension, cet adjectif fait référence à une période historique ou politique où domine l'aspect interventionniste de l'Etat.

**Desmotadora** : usine d'égrenage du coton qui se charge de séparer la graine de la fibre.

**Estancia/ero** : grande propriété, consacrée essentiellement à l'élevage extensif / grand propriétaire terrien.

**Feria franca** : désigne un marché de petits producteurs leur permettant de ne pas être imposés sur la production qui y est vendue.

**Fondo rotatorio** : fond que des organisations de producteurs gèrent collectivement et destinent à leurs adhérents sous forme de crédits, qu'ils alimentent et renforcent grâce aux intérêts.

**Frigorífico** : abattoir réfrigéré ou atelier d'abattage réfrigéré et de conditionnement de la viande.

**Foro** : littéralement « forum », désigne un espace de débat, de discussion, dans lequel se croisent des organisations et acteurs de divers horizons qui entreprennent une action politique autour d'une problématique.

**Foro por la Agricultura familiar** : initié au début des années 2000 par la FAA et des organisations de petits producteurs, le *foro* est un forum de rencontre et de débat national qui réunit les petits producteurs autour d'une stratégie d'action commune visant à générer une politique publique en leur faveur. Impulsé par le MERCOSUR qui propose des lignes de travail communes aux pays membres et associés, le *foro* prend un caractère institutionnel et une dimension régionale en intégrant la REAF, espace de débat régional avec les autres pays membres du MERCOSUR.

**Intendente** : désigne le maire d'une commune de plus de 10 000 habitants, élu tous les quatre ans. Le *presidente de comuna* désigne le maire des communes de moins de 10 000 habitants, dont le mandat est de deux ans.

**Instituto de Colonización** : organisme public de la province du Chaco chargé de l'administration et de l'attribution des terres fiscales ou publiques de son territoire.

**Junta Nacional de Algodón** : créé en 1935 et démantelé dans les années quatre-vingt-dix, cet organisme public national a pour mission de réguler et contrôler la production nationale de coton.

**Junta Nacional de Carne** et **Junta Nacional de Grano** : créées en 1933 et supprimées dans les années quatre-vingt-dix, ces organisations publiques ont pour mission de réguler et de contrôler la production nationale, et la commercialisation respectivement de la viande bovine et des céréales.

**Juventud Cooperativista** : organisation essentiellement composée de jeunes agriculteurs et d'enfants d'agriculteurs intégrant les coopératives agricoles.

**LEADER** : programme européen de développement rural conçu selon une approche intégrée et endogène du développement. Erigé en exemple aussi bien au niveau des pays de l'OCDE qu'en Argentine où il apparaît comme un idéal-type d'expérience de développement territorial rural réussie.

**Mesa** : littéralement « table », désigne un espace de débat et d'articulation de différents acteurs et organisations qui mettent en œuvre une action collective autour d'une problématique qui est transversale ou commune à leurs organisations.

**Minifundio** : catégorie des plus petits producteurs qui se distinguent pour la faible superficie exploitée. Ils produisent essentiellement pour l'autoconsommation et destinent une faible partie de la production au marché. La main d'oeuvre est familiale et il est fréquent que des membres de la famille travaillent chez d'autres agriculteurs de façon saisonnière. A l'origine, le minifundium forme un diptique indissociable du latifundium. Le minifundium est l'employé de l'estanciero est vit sur son exploitation, en cultivant un petit lopin de terre destiné à la subsistance familiale.

**Montoneros** : mouvement social constitué surtout de membres des jeunesses péronistes et qui vont participer durant la période d'exil de Péron à une guérilla violente, fortement réprimée par le pouvoir dictatorial en place jusqu'en 1973. Ils réclament à la fois le retour de Perón, le fin du régime dictatorial et la mise en place d'une politique sociale.

**Obraje** : désigne aussi bien l'entreprise d'exploitation forestière que l'espace physique où se déroule l'exploitation de façon transitoire et qui prend l'aspect d'une organisation socio-économique typique.

**Paraje** : signifie littéralement « endroit », « parages », il décrit un lieu caractérisé par la présence de fermes ou d'exploitations agropastorales, isolées, et dont la signification est dépourvue de la dimension sociale que possède la colonie agricole.

**Peón** : en Amérique latine, le *peón* est lié au système d'estancia dans lequel il est un ouvrier agricole de bas statut, qui peut être un journalier, un domestique, un paysan.

**Personería jurídica** : figure légale et juridique qui reconnaît une organisation ou une entreprise comme une personne morale. L'obtention de cette figure donne en conséquence la capacité d'obtenir et de posséder des biens, de recevoir et de distribuer des fonds, de faire face à des obligations mais aussi de bénéficier de certains droits. La difficulté d'obtention de la *personería jurídica* est un obstacle à l'action collective et au processus d'organisation. Les Provinces détiennent la compétence pour délivrer et contrôler les *personas jurídicas* qui peuvent être perdues lorsque les conditions d'acquisition ne sont plus réunies.

**Piqueteros** : personnes sans emploi intégrant un mouvement de revendications né au cours des années quatre-vingt-dix. Leur nom vient du répertoire d'action mobilisé qui consiste à couper les routes pour se faire entendre. Leurs revendications et modes d'action se sont depuis cette période diversifiés.

**Puntero político** : individu vivant dans un quartier urbain ou une communauté rurale et qui y représente les intérêts d'un parti politique. Il joue le rôle d'intermédiaire entre les biens et les services à visée clientéliste qu'octroient les partis politiques aux populations. Disposant d'un certain pouvoir au niveau de la communauté, il régule la distribution des aides sociales et la fourniture de biens de consommation aux populations pauvres dont l'accès dépend des relations qu'elles entretiennent avec le *puntero*. Ce dernier assure ainsi l'assignation ou l'attachement d'un certain nombre de voix électorales au parti qu'il représente en échange d'une forme de rémunération.

## Sigles et acronymes

**ADEPRO** : Agencia para el Desarrollo Económico Productivo de Reconquista  
**ADR** : Asociación para el Desarrollo Regional  
**ALCA**: Area de Libre Comercio de las Américas  
**ATTAC** : Association pour la Taxation des Transactions financières  
**BM** : Banque Mondiale  
**CDL** : Consejos de Desarrollo Local  
**CEPAL** : Commission Economique pour l'Amérique Latine  
**CFI** : Consejo Federal de Inversión  
**CIPAF** : Centros de Investigación Por la Agricultura Familiar  
**CLOC** : Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo  
**CONES**: Consejo Económico y Social (province du Chaco)  
**CONINAGRO** : Confederación Inter-cooperativa Agropecuaria  
**COPROFAM** : Coordinación de las Organizaciones de productores Familiares  
**CRA** : Confederaciones Rurales Argentinas  
**CREA**: Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria  
**EFA**: Escuela de la Familia Agrícola  
**FAA** : Federación Agraria Argentina  
**FAO** : Food and Alimentation Organisation  
**FIDA**: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
**FMI** : Fond Monétaire International  
**FONAF** : FOro Nacional por la Agricultura Familiar  
**FUNDAPAZ** : Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz  
**GTZ** : Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération technique allemande)  
**GVC**: Grupo de Voluntarios Civiles (ONG italienne)  
**IAPI** : Instituto de Promoción del Intercambio  
**IIED-AL** : Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo Local  
**IICA** : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
**ILPES** : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)  
**INDEC**: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Institut de statistiques et recensement)  
**INDES**: Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana  
**INRA**: Institut National de la Recherche Agronomique  
**INTA** : Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
**INTI**: Instituto Nacional de Tecnología Industrial  
**INCUPO** : Instituto de Cultura Popular

**JAC** : Jeunesses Agricoles Catholiques

**LEADER**: Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

**MAM** : Movimiento Agrario Misionero

**MERCOSUR** : Mercado Común del Sur

**MIJARC** : Mouvement International des Jeunesses Agricoles et Rurales Catholiques

**MNCI** : Movimiento National Campesino Indígena

**MOCAFOR** : Movimiento Campesino de Formosa

**MOCASE** : Movimiento Campesino de Santiago del Estero

**MR**: Movimiento Rural de Acción Católica

**NBI** : Necesidad Básica Insatisfecha

**NEA** : NordEste Argentino

**NOA** : NorOeste Argentino

**OCDE** : Organisation de Coopération et Développement Economique

**OIT** : Organisation Internationale du Travail

**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce

**OMD** : Objectifs du Millénaire pour le Développement

**ONG** : Organisation Non Gouvernementale

**ONU** : Organisation des Nations Unies

**PEI** : Plan Estratégico Institucional (INTA)

**PNADT** : Programme National d'Appui au Développement des Territoires

**PNUD** : Programme des Nations-Unies pour le Développement

**PROINDER** : Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

**PSA** : Programa Social Agropecuario

**REAF**: Reunión especializada sobre Agricultura Familiar

**REDAF**: Red Agroforestal

**SAGPyA** : Secretaria de Agricultura Pesca y Alimentación. En 2009, la SAGPyA retrouve un statut de Ministère et devient le MAGPyA

**SENASA** : Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

**SPPER** : Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados

**SPyME** : Secretaria de Pequeñas y Medianas Empresas

**SRA** : Sociedad Rural Argentina

**UBA** : Universidad de Buenos Aires

**UE** : Union Européenne

**UNASUR** : Unión de Naciones Suramericanas

**UNPEPROCH** : Unión de los Pequeños Productores del Chaco

**UOCB** : Unión de las Organizaciones de la Cuña Boscosa

# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 LES DYNAMIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES ESPACES RURAUX DU CHACO : UNE LECTURE A PARTIR DE LA NOTION DE PACTE TERRITORIAL .....</b>	<b>25</b>
<b>Introduction de la partie 1.....</b>	<b>27</b>
<b>Chapitre 1 Territorialité, mondialisation et développement : un triptyque au cœur de la relation Etat-territoire .....</b>	<b>31</b>
<i>Introduction du chapitre 1.....</i>	<i>31</i>
1. La territorialité humaine, un système dynamique d’organisation socio-spatiale .....	33
1.1. Les fondements du concept de territorialité .....	33
1.1.1. Le territoire et la région : des cadres d’interactions sociales.....	33
1.1.2. La territorialité pour comprendre les interactions sociales.....	35
1.2. Un processus en perpétuelle évolution.....	37
2. Le pacte territorial pour appréhender les changements.....	38
2.1. Une relation Etat-territoire .....	38
2.2. Agriculture et territoire dans les pactes traditionnel et moderne.....	40
3. Quelles nouvelles organisations socio-spatiales dans la mondialisation ?.....	42
3.1. La mondialisation, un facteur de la crise de la territorialité ? .....	43
3.2. Déterritorialisation et fragmentation .....	45
3.2.1. Homogénéisation ou différenciation spatiale ? .....	46
3.2.2. Le rôle de la technique dans la fragmentation socio-spatiale.....	48
3.3. De nouvelles formes de territorialisation .....	50
3.3.1. La région : des solidarités organiques aux solidarités fonctionnelles .....	51
3.3.2. Complexification des formes territoriales .....	54
<i>Conclusion du chapitre 1 .....</i>	<i>56</i>
<b>Chapitre 2 Consolidation de l’Etat moderne et structuration territoriale nationale : le Chaco dans le pacte territorial agraire (1860-1955) .....</b>	<b>59</b>
<i>Introduction du chapitre 2.....</i>	<i>59</i>
1. La conquête militaire et l’appropriation des terres indigènes .....	61
1.1. Le <i>Gran Chaco Gualamba</i> : une région naturelle et des territoires indigènes .....	61
1.2. La « conquête du désert » et la stabilisation de la frontière .....	66
1.2.1. Les fondements de l’expansion territoriale : bâtir l’Etat-nation argentin.....	66
1.2.2. La campagne militaire et la colonisation du Chaco .....	70
1.2.3. Régime foncier et organisation spatiale .....	72
a. Les colonies agricoles.....	72
b. Les <i>latifundia</i> * de la couronne intermédiaire .....	73
2. Première forme d’occupation spatiale capitaliste : l’exploitation du bois de quebracho .....	77
2.1. Les conditions d’une économie d’enclave liée aux capitaux étrangers.....	77
2.1.1. Le régime foncier .....	78
2.1.2. Un marché international .....	79
2.1.3. Les conditions techniques .....	81
2.2. Un système territorial d’enclave.....	84

2.3. Fin du cycle forestier .....	87
2.3.1. La déterritorialisation du système forestier .....	87
2.3.2. Reterritorialisation et rugosités socio-spatiales .....	89
3. L'arrivée des migrants étrangers dans les colonies agricoles (1872-1940).....	93
3.1. Les conditions du peuplement et de la colonisation agricole .....	93
3.1.1. Le peuplement : entre incitation publique et installation spontanée .....	94
a. Les premiers colons du nord de la province de Santa Fe : une économie diversifiée d'agriculteurs moyens .....	94
b. L' « ère alluviale » dans la province du Chaco .....	97
3.1.2. Le démarrage de la production de coton en période d'Etat interventionniste .....	103
a. Les conditions commerciales internationales .....	103
b. La croissance de l'activité.....	105
3.2. Les structures spatiales et les institutions économiques et sociales du cycle cotonnier ....	107
3.2.1. L'organisation d'une filière et d'un espace au service du « roi coton ».....	107
a. Division et hiérarchisation spatiales de l'activité .....	107
b. Les coopératives au cœur du circuit de la commercialisation.....	109
3.2.2. Des producteurs petits et moyens en proie à la segmentation sociale .....	112
a. Les structures foncières et productives d'une monoculture .....	112
b. Une société <i>chaqueña</i> fragmentée .....	115
<i>Conclusion du chapitre 2</i> .....	118
 <b>Chapitre 3 Splendeur et décadence de l'économie régionale du coton : la province du Chaco et le nord de celle de Santa Fe dans le pacte territorial agricole (1955-2008).....</b>	
<i>Introduction du chapitre 3</i> .....	
1. Le pacte moderne : modernisation technique et développement agricole.....	127
1.1. Une idéologie modernisatrice et ses canaux de diffusion en Argentine .....	128
1.1.1. L'ère du développement.....	128
1.1.2. Les instruments nationaux.....	130
1.2. La modernisation technique dans le Chaco .....	134
1.2.1. Vers la fin du cycle du coton.....	134
a. Mécanisation et transformation des campagnes.....	134
b. Crise et déclin de la production de coton.....	136
c. Les implications de la diversification productive dans les colonies agricoles.....	138
1.2.2. Organisations syndicales : les bases d'une cohésion sociale et professionnelle .....	141
2. Le pacte productiviste agro-exportateur : vers la crise du pacte moderne et la déterritorialisation du Chaco.....	147
2.1. Libéralisation de l'économie <i>chaqueña</i> et « pampéanisation » de son agriculture .....	148
2.1.1. La transformation des structures productives.....	148
2.1.2. La rationalisation spatiale du Chaco.....	152
2.2. De la pampéanisation à la <i>sojización</i> du Chaco .....	157
2.2.1. Les effets d'une orthodoxie néolibérale sur l'agriculture.....	158
a. Mondialisation et politiques d'ajustement structurel .....	158
b. Un pacte productiviste poussé à son paroxysme.....	160
2.2.2. L'avancée de la frontière agricole du soja dans le Chaco .....	165
a. Changement des conditions techniques et de la régulation économique .....	165
b. D'une monoculture à une autre.....	167
2.2.3. Croissance agricole et exclusion sociale .....	178
<i>Conclusion du chapitre 3</i> .....	187
Conclusion de la partie 1 .....	193

<b>PARTIE 2 DE L' « INVENTION » A L'INSTITUTIONNALISATION DU DEVELOPPEMENT RURAL EN ARGENTINE.....</b>	<b>197</b>
<b>Introduction de la partie 2.....</b>	<b>199</b>
<b>Chapitre 4 Pacte territorial moderne et exclusion sociale : aux racines du développement rural (1960-1990).....</b>	<b>203</b>
<i>Introduction du chapitre 4.....</i>	<i>203</i>
1. Les paradigmes du développement agricole : de l'éducation au transfert technologique.....	204
1.1. Détour théorique : l'activité agricole à travers les médiations territoriales.....	205
1.1.1. L'élévation de l'activité agricole au rang d'activité publique.....	205
1.1.2. L'action collective et l'action publique dans la transformation des médiations territoriales.....	209
1.2. L'INTA et le paradigme éducatif.....	213
1.2.1. Le programme institutionnel du développement agricole.....	214
1.2.2. Le paradigme éducatif.....	216
1.3. La révolution verte et le paradigme transfériste.....	218
1.3.1. Vers la crise du paradigme institutionnel.....	218
1.3.2. Séparation des activités d'extensión et d'innovation technologique.....	219
2. Une action collective régionale qui s'adapte à la modernisation : <i>du Movimiento Rural aux Ligas Agrarias</i> .....	224
2.1. Les conditions et raisons de l'émergence du <i>Movimiento Rural</i> .....	225
2.1.1. Pour la formation des dirigeants du monde agricole.....	225
2.1.2. Des activités nationales et locales.....	229
a. La dimension publique : l'apprentissage de la participation.....	229
b. La dimension professionnelle travaillée à l'échelle communautaire.....	231
2.1.3. La naissance d'un acteur politique régional.....	234
2.2. Une action collective interrompue.....	236
2.2.1. Les Ligas Agrarias : pour une autre modernisation.....	236
2.2.2. Radicalisation et déstructuration des Ligas Agrarias.....	239
2.3. Le processus de « normalisation » politique et économique du pays.....	242
2.3.1. L'affaiblissement de la vie démocratique.....	242
2.3.2. La destruction des bases sociales paysannes.....	245
3. Une action éducative et populaire à la marge du pacte agricole.....	247
3.1. Agir contre la pauvreté et la précarité.....	247
3.2. Les EFA : une prise en compte des spécificités de l'éducation en milieu rural.....	252
3.2.1. Pallier le manque d'infrastructures.....	252
3.2.2. Les défis de la transmission et de la revalorisation de l'identité paysanne.....	256
3.2.3. Un modèle éducatif rural ?.....	258
3.3. INCUPO et FUNDAPAZ : deux ONG de développement intégral en milieu rural.....	261
3.3.1. INCUPO : pour l'éducation populaire et la promotion humaine intégrale.....	262
3.3.2. FUNDAPAZ : du financement de projets à l'assistance technique.....	267
3.3.3. Changement de répertoire de l'action collective dans les « régions arrières ».....	267
3.4. L'action sociale et populaire en milieu rural : une contre-rationalité.....	271
3.4.1. Une contre-rationalité par défaut.....	271
3.4.2. La construction d'un univers de sens commun.....	273
<i>Conclusion du chapitre 4.....</i>	<i>276</i>

**Chapitre 5 Le développement rural comme un champ d'action publique : entre normes internationales, action de l'Etat et contingences locales ..... 279**

*Introduction du chapitre 5*..... 279

1. La formulation d'une politique publique nationale de développement rural ..... 281

1.1. L'Etat en action et l'analyse cognitive des politiques publiques..... 282

1.1.1. L'Etat en action ..... 282

1.1.2. Les politiques publiques..... 285

a. L'intégration sectorielle ..... 285

b. L'intégration sociale ..... 286

1.1.3. Les « idées en action » ou le référentiel de politique publique ..... 288

1.2. Les programmes nationaux comme principaux instruments de l'action de l'Etat..... 290

1.2.1. Une politique de développement rural centrée sur la pauvreté ..... 291

1.2.2. Des programmes nationaux représentatifs..... 294

a. Cambio Rural et Prohuerta..... 299

b. Le *Programa Social Agropecuario* : les résurgences du *Movimiento Rural* ..... 303

1.2.3. La dimension sociale de l'activité des petits producteurs au cœur de l'action publique de développement rural..... 308

2. La mise en œuvre : une politique publique atomisée ..... 314

2.1. Un champ de compétences et une action publique fragmentée ..... 314

2.1.1. Champ et arènes du développement rural ..... 315

2.1.2. Des ressources culturelles et cognitives, l'héritage des années 1970..... 317

2.1.3. Des ressources organisationnelles ..... 325

2.1.4. Des ressources politiques et institutionnelles ..... 330

a. Provinces et municipalités dans le champ du développement rural..... 330

b. Ressources et routines politiques ..... 335

2.1.5. Des ressources financières..... 338

2.2. Trois régimes de gouvernementalité du développement rural..... 344

2.3. Techniciens et agents de développement : des acteurs stratégiques ..... 351

2.3.1. Des comportements motivés par les idées ou par le calcul ?..... 351

2.3.2. Les médiateurs du développement rural ? ..... 357

*Conclusion du chapitre 5* ..... 362

Conclusion de la partie 2 ..... 367

**PARTIE 3 TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL : VERS UN PACTE TERRITORIAL RURAL ? ..... 371**

**Introduction de la partie 3..... 373**

**Chapitre 6 Evolution des principes de l'action publique : la territorialisation du développement rural ..... 379**

*Introduction du chapitre 6*..... 379

1. Nature et origine du changement : le territoire comme pratique et enjeu de l'action publique 380

1.1. La redéfinition du rôle de l'Etat dans la gouvernance du développement..... 381

1.1.1. Du Consensus de Washington aux Objectifs du Millénaire ..... 381

1.1.2. Institutions et territoire au centre de la nouvelle gouvernance du développement..... 386

1.2. Le territoire : une nouvelle focale d'observation des dynamiques de développement ..... 389

1.2.1. Des secteurs au territoire et du national au local..... 390

1.2.2. Le territoire, nouveau mot d'ordre des politiques publiques..... 393

1.2.3. Du gouvernement des territoires à la bonne gouvernance..... 395

2. Le développement territorial rural en débat en Argentine ..... 398

2.1. Le développement territorial rural au centre d'une dialectique local-global..... 399

2.1.1. Développement territorial et planification..... 400

2.1.2. De la nouvelle ruralité au développement territorial rural ..... 401

2.2. Les décodages et recodages autour du territoire : la réalité en (re)construction .....	405
2.2.1. Le territoire : évidences et controverses.....	406
2.2.2. Reconstruire l'Etat .....	411
2.2.3. Reconstruire la ruralité, (re)penser le local .....	414
3. La « territorialisation » des programmes nationaux de développement rural .....	419
3.1. Le territoire dans les discours et les programmes de l'INTA.....	419
3.2. Un cadre « socio-territorial » d'intervention pour le PSA.....	422
<i>Conclusion du chapitre 6</i> .....	425

## **Chapitre 7 Des innovations territoriales : quand le développement rural devient une scène locale d'action publique..... 427**

<i>Introduction du chapitre 7</i> .....	427
1. Deux inondations à l'origine de deux territoires pour le développement .....	429
1.1. L'Association pour le Développement Régional de Reconquista : d'une action intercommunale à son institutionnalisation provinciale.....	430
1.1.1. Genèse .....	430
1.1.2. Renforcement institutionnel .....	434
1.2. La <i>micro-región Norte</i> : d'une injonction provinciale à une appropriation locale.....	435
1.2.1. Genèse .....	436
1.2.2. L'opportunité d'un instrument participatif et d'intégration de l'action collective.....	439
1.3. L'institutionnalisation de l'action collective : un nouveau principe d'action publique ....	441
1.3.1. Les principes de l'institutionnalisation de l'action collective .....	442
1.3.2. L'organisation des modes d'échange entre échelles de gouvernement.....	444
2. Des politiques publiques de développement rural à l'action publique territorialisée .....	449
2.1. Bricolages institutionnels et structuration du rural en scène d'action publique .....	450
2.1.1. Les Conseils de développement local dans la région de Reconquista.....	450
2.1.2. Les mesas internes à la <i>micro-región Norte</i> .....	457
2.2. Le « double mouvement » des territoires .....	459
2.2.1. Des apprentissages « par le haut » .....	460
2.2.2. Des apprentissages « par le bas » .....	466
a. Le rôle primordial des techniciens dans le changement de l'action publique.....	466
b. Contournement ou perte de pouvoir des élus locaux ? .....	469
2.3. L'« intégration » au territoire du développement rural .....	472
2.3.1. La redéfinition du bien commun à une échelle territoriale.....	473
2.3.2. La « sectorisation » du développement rural.....	476
<i>Conclusion du chapitre 7</i> .....	480

## **Chapitre 8 Des innovations organisationnelles : changement des répertoires de l'action collective et mouvements sociaux..... 485**

<i>Introduction du chapitre 8</i> .....	485
1. Des espaces d'articulation pour défendre les droits des petits producteurs .....	487
1.1. Les <i>mesas</i> du nord de la province de Santa Fe : renouvellement de l'action collective de développement rural.....	487
1.2. Dans la province du Chaco, des <i>foros*</i> de défense de la terre et de représentation politique .	493
1.2.1. Le foro multisectoriel pour la terre : exercer un contrôle social .....	493
1.2.2. La mesa provinciale des petits producteurs.....	499
2. La protection de l'environnement, nouvel objet du développement rural ?.....	503
2.1. L'action collective locale à l'origine de nouvelles législations provinciales et nationales	504
2.2. Le REDAF, un observatoire des conflits territoriaux.....	511
3. La (re)politisation du développement rural à travers les mouvements sociaux .....	515
3.1. Une nouvelle forme d'action collective : les mouvements sociaux .....	515
3.2. En défense des contre-rationalités socio-spatiales .....	522
<i>Conclusion du chapitre 8</i> .....	528

<b>Chapitre 9 L'agriculture familiale : une innovation institutionnelle à l'origine d'un référentiel du développement rural .....</b>	<b>533</b>
<i>Introduction du chapitre 9.....</i>	<i>533</i>
1. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale, un changement en trois séquences et à trois échelles.....	535
1.1. Agriculture familiale et mouvement sociaux, une idée de la ruralité.....	535
1.2. Un changement institutionnel dans le sillage du MERCOSUR.....	539
1.3. Le gouvernement argentin dans la tourmente : un conflit qui révèle des intérêts politiques autour de l'agriculture familiale.....	541
2. Un nouveau régime de gouvernementalité et un nouveau référentiel de développement rural	550
2.1. Vers un référentiel unifié de développement rural.....	550
2.2. Dispositifs institutionnels de soutien à l'agriculture familiale : la construction d'un secteur d'action publique.....	555
2.2.1. Des dispositifs professionnels et politiques.....	556
2.2.2. Des dispositifs d'assistance technique (recherche, conseils, formation).....	562
2.2.3. L'institutionnalisation de deux territorialités contradictoires.....	565
<i>Conclusion du chapitre 9 .....</i>	<i>568</i>
Conclusion de la partie 3.....	571
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>575</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>587</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>611</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES.....</b>	<b>615</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>617</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>623</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>627</b>

# Table des illustrations

## Table des figures

Figure 1-Synthèse historique de la construction et de l'évolution du Chaco dans des régimes de développement nationaux et internationaux.....	191
Figure 2-Agencement des sphères du privé, du public et du professionnel dans deux idéals-types des médiations territoriales distinguées pour l'activité agricole .....	208
Figure 3-Agencement des sphères du privé, du public et du professionnel dans un idéal-type de médiation territoriale des populations ciblées par l'action de « promotion humaine ».....	269
Figure 4-Agencement des sphères du privé, du public, du professionnel dans la médiation territoriale des cibles du développement rural .....	309
Figure 5-Schéma simplifié des principales organisations qui intègrent le champ du développement rural depuis l'échelle internationale jusqu'à l'échelle locale .....	317
Figure 6-Représentation schématique des logiques d'action des principales organisations dans des arènes locales du développement rural.....	345
Figure 7-Ideal-type d'une médiation territoriale citoyenne .....	375
Figure 8-Schéma de la gouvernance de l'Association pour le Développement Régional.....	445
Figure 9-Schéma de la gouvernance de la <i>micro-región Norte</i> .....	447
Figure 10-Illustration d'une « tension de territorialités ».....	523
Figure 11-Logo et slogan du FONAF : « une agriculture d'agriculteurs » .....	538
Figure 12-Schéma simplifié des dispositifs institutionnels supportant et encadrant l'agriculture familiale.....	557

## Table des cartes

Carte 1-Le <i>Gran Chaco</i> en Amérique du Sud : entre l'Argentine, la Bolivie et le Paraguay .....	19
Carte 2-Le territoire argentin : provinces politico-administratives et grandes divisions régionales	20
Carte 3-Les départements de la province de Santa Fe en Argentine.....	21
Carte 4-Les départements de la province du Chaco en Argentine .....	23
Carte 5-Le <i>Gran Chaco</i> latino-américain.....	62
Carte 6-Régions naturelles et dominantes climatiques au nord de la province Santa Fe et dans celle du Chaco.....	75
Carte 7-Propriétés privées et chemin de fer dans l'ouest du Chaco au début du XX <sup>ème</sup> siècle .....	82
Carte 8-Etapes de la construction du réseau ferroviaire dans le Nord-Est argentin.....	98
Carte 9-Etapes de l'asphaltage des routes dans le Nord-Est argentin .....	108
Carte 10-Evolution de la production de coton dans la province du Chaco et au nord de celle de Santa Fe entre 1930 et 2001 .....	114
Carte 11-Evolution des surfaces plantées en coton et en soja en Argentine entre 1971 et 2005 ...	171
Carte 12-Rétraction et extension de la production de coton (haut) et de soja (bas) en Argentine .	173
Carte 13-Coexistence des cultures de coton et de soja entre 1986 et 2005 .....	174
Carte 14-Localisation des EFA de la province de Santa Fe .....	256
Carte 15-Zones d'intervention d'INCUPO .....	265
Carte 16-Le territoire de l'Association pour le Développement Régional dans la province de Santa Fe.....	432
Carte 17-La <i>micro-región Norte</i> dans la province du Chaco .....	437

## Table des photos

Photo 1-Quebracho colorado.....	80
Photo 2-Paysage de savane de palmiers dans le Chaco.....	122
Photo 3-« Les rives du Chaco sont plus vertes que l'espoir » (Giardinelli, 1995).....	122
Photo 4-Les <i>bajos submeridionales*</i> dans la province de Santa Fe.....	123
Photo 5-Une « friche sociale », l'ancienne usine de tanin de Villa Ana dans la <i>cuña boscosa*</i> ...	123
Photo 6-Ancien entrepôt de la raffinerie de sucre de Las Palmas dans le Chaco.....	123
Photo 7 et Photo 8-Fours à charbon .....	124
Photo 9-Ramasseurs de coton dans la province du Chaco .....	124
Photo 10-Route nationale 11 entre Reconquista et Resistencia (années 1960).....	133
Photo 11-Champ de soja dans la région de Reconquista.....	188
Photo 12-Troupeau de bovins dans la région de San Martín dans le province du Chaco .....	188
Photo 13-Maison de petits producteurs .....	189
Photo 14-Maison de producteurs moyens .....	189
Photo 15-Maison inhabitée d'une grande exploitation.....	189
Photo 16 et Photo 17-Travail de promotion humaine intégrale et femmes de « <i>hogar rural</i> » (années 1960) .....	232
Photos 18 et Photo 19-Technicien, petits producteurs et « technologies adaptées ».....	278
Photo 20-Jardin potager réalisé avec le programme Prohuerta dans la province du Chaco.....	365
Photo 21- <i>Feria*</i> d'échange de graines et de semences organisée par le Prohuerta dans la province du Chaco.....	365
Photo 22-Groupe de petits producteurs du PSA et leur technicien .....	366
Photo 23-Technicien et petits producteurs lors d'une réunion autour de la question foncière.....	366
Photo 24-Conseil Régional à Presidencia Roca .....	483
Photo 25-Conseil Local de Colonias Unidas.....	483
Photo 26-Le río Bermejo, un fleuve capricieux .....	483
Photo 27-Commission « femme » du CDL de Ing. Chanourdie et son promoteur .....	484
Photo 28-« <i>Rancho</i> », habitat précaire bâti sur la <i>banquina*</i> dans la province du Chaco .....	484
Photo 29- <i>Mesa</i> de la terre de San Martín .....	484
Photo 30-Tournage d'une vidéo sur les <i>banquineros*</i> de San Martín .....	531
Photo 31-Famille sur son exploitation après une lutte pour la terre à Colonias Unidas, accompagnée d'un technicien .....	531

## Table des tableaux

Tableau 1-Nombre d'exploitations produisant du coton et superficies cultivées dans les provinces cotonnières en 1935.....	106
Tableau 2-Part de la population urbaine et rurale dans le Chaco et au nord de Santa Fe entre 1960 et 1970.....	140
Tableau 3-Evolution de la composition relative des principales productions agricoles de la province du Chaco entre 1995 et 2006.....	175
Tableau 4-Part des exploitations agropastorales pauvres par région en 1988.....	292
Tableau 5-Récapitulatif des programmes nationaux de développement rural.....	297
Tableau 6-Programmes de développement rural à travers trois régimes de gouvernamentalité différents.....	348
Tableau 7-Le régime de gouvernamentalité unifié du développement rural.....	552

## Table des encadrés

Encadré 1-Catégories socio-productives : minifundio*, petits et moyens producteurs .....	96
Encadré 2-La révolution verte.....	131
Encadré 3-Les Conseils régionaux de l'INTA .....	222
Encadré 4-Le diagnostic socio-économique du Nord-Est par le CEPRHU .....	250
Encadré 5-Principaux guides de bonnes pratiques consultés .....	382
Encadré 6-Les Objectifs du Millénaire pour le Développement.....	385
Encadré 7-Articles 42 et 43 de la Constitution du Chaco relatifs à la terre publique .....	499
Encadré 8-Le conflit « <i>campo-gobierno</i> » de 2008.....	542
Encadré 9-Le <i>Monotributo Social</i> .....	547

## Table des graphiques

Graphique 1-Evolution de la population de la dorsale orientale du Chaco <i>santafesino</i> entre 1869 et 1947.....	85
Graphique 2-Evolution de la population dans la province du Chaco entre 1905 et 1947 .....	99
Graphique 3-Répartition de la superficie agricole en fonction de la taille des exploitations dans la province du Chaco en 1988 et 2001 .....	168
Graphique 4-Evolution du nombre d'exploitations agricoles en fonction de leur taille dans la province du Chaco entre 1988 et 2001.....	180
Graphique 5-Evolution des exploitations agricoles selon leur taille dans la province de Santa Fe	181
Graphique 6-Evolution de la population rurale et urbaine dans la province du Chaco entre 1914 et 2001.....	184

## Table des annexes

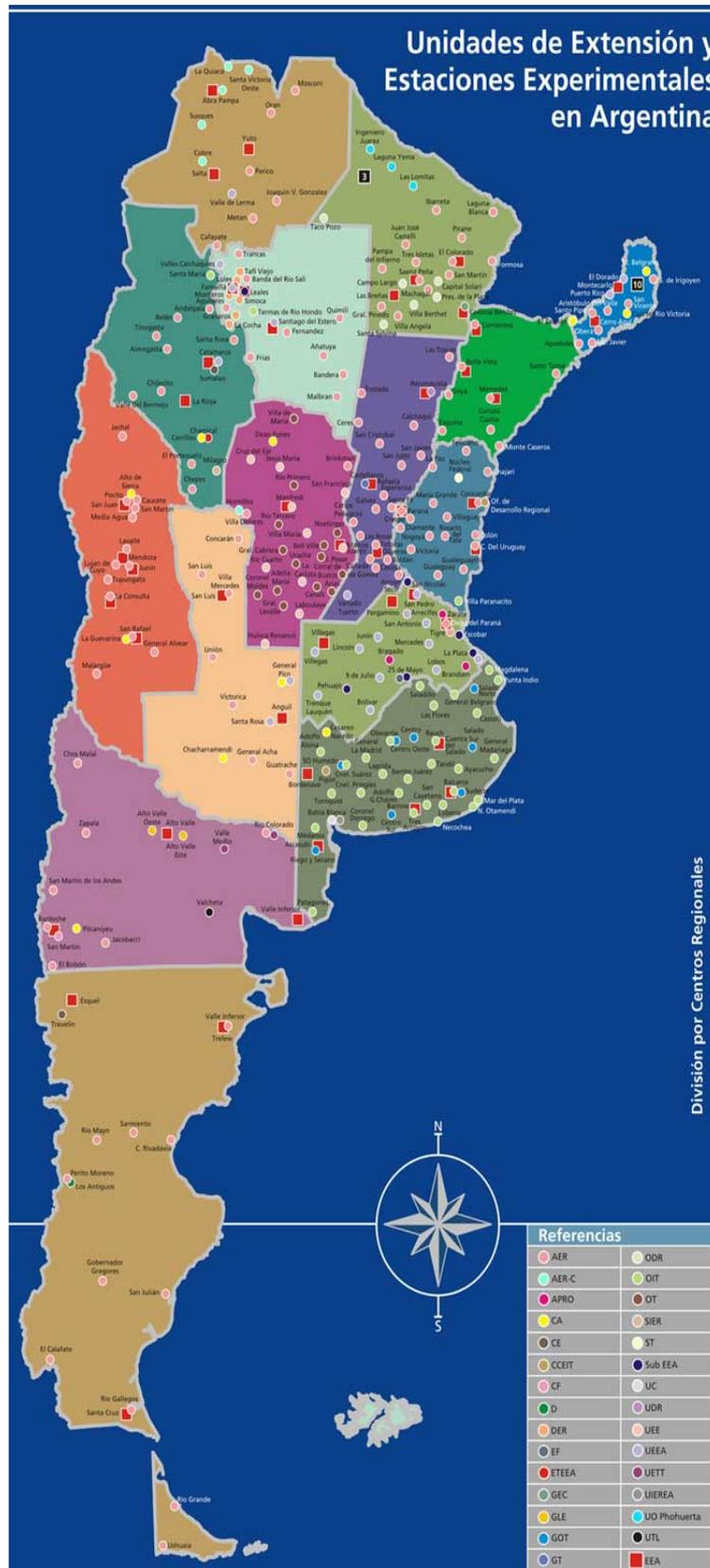
Annexe 1-Agences d' <i>extensión</i> et Stations Expérimentales de l'INTA selon les Centres régionaux .....	629
Annexe 2-Organigramme de l'INTA .....	630
Annexe 3-Reprise de la production de coton dans les années 2000 dans la province du Chaco et dans celle de Santa Fe .....	631
Annexe 4-Les micro-régions de la province du Chaco .....	632
Annexe 5-Articles de journaux dénonçant la vente illégale de terres fiscales, la déforestation et la situation des petits producteurs .....	633
Annexe 6-La déforestation dans l'ouest de la province du Chaco .....	641



## **Annexes**

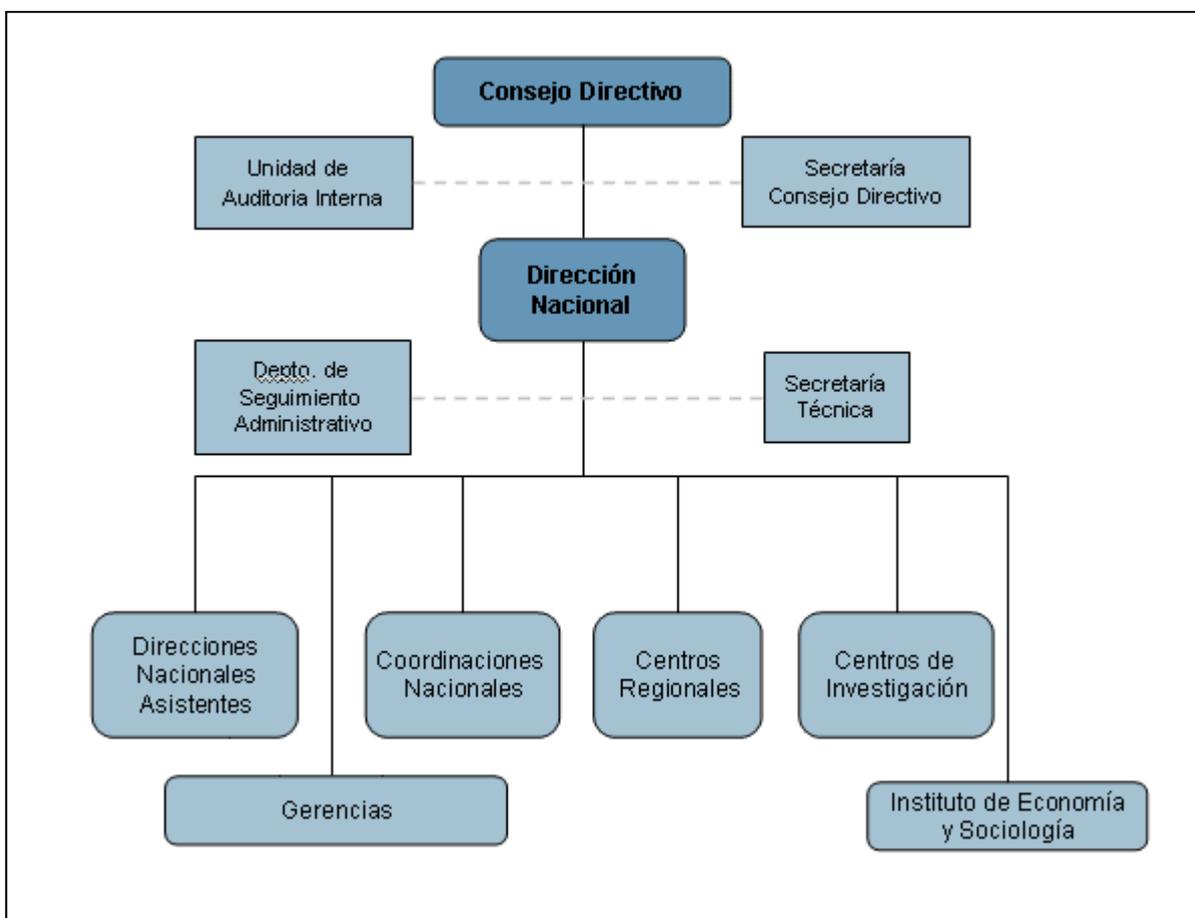


**Annexe 1-Agences d'extensión et Stations Expérimentales de l'INTA selon les Centres régionaux**



Source : INTA

## Annexe 2-Organigramme de l'INTA



Source : INTA

Le Conseil Directif est composé de représentants de 5 membres du secteur public, des universités publiques et de 5 membres du secteur privé et notamment des organisations de producteurs ; il définit les politiques institutionnelles au niveau national, et assure le contrôle social de son action.

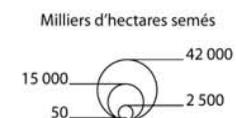
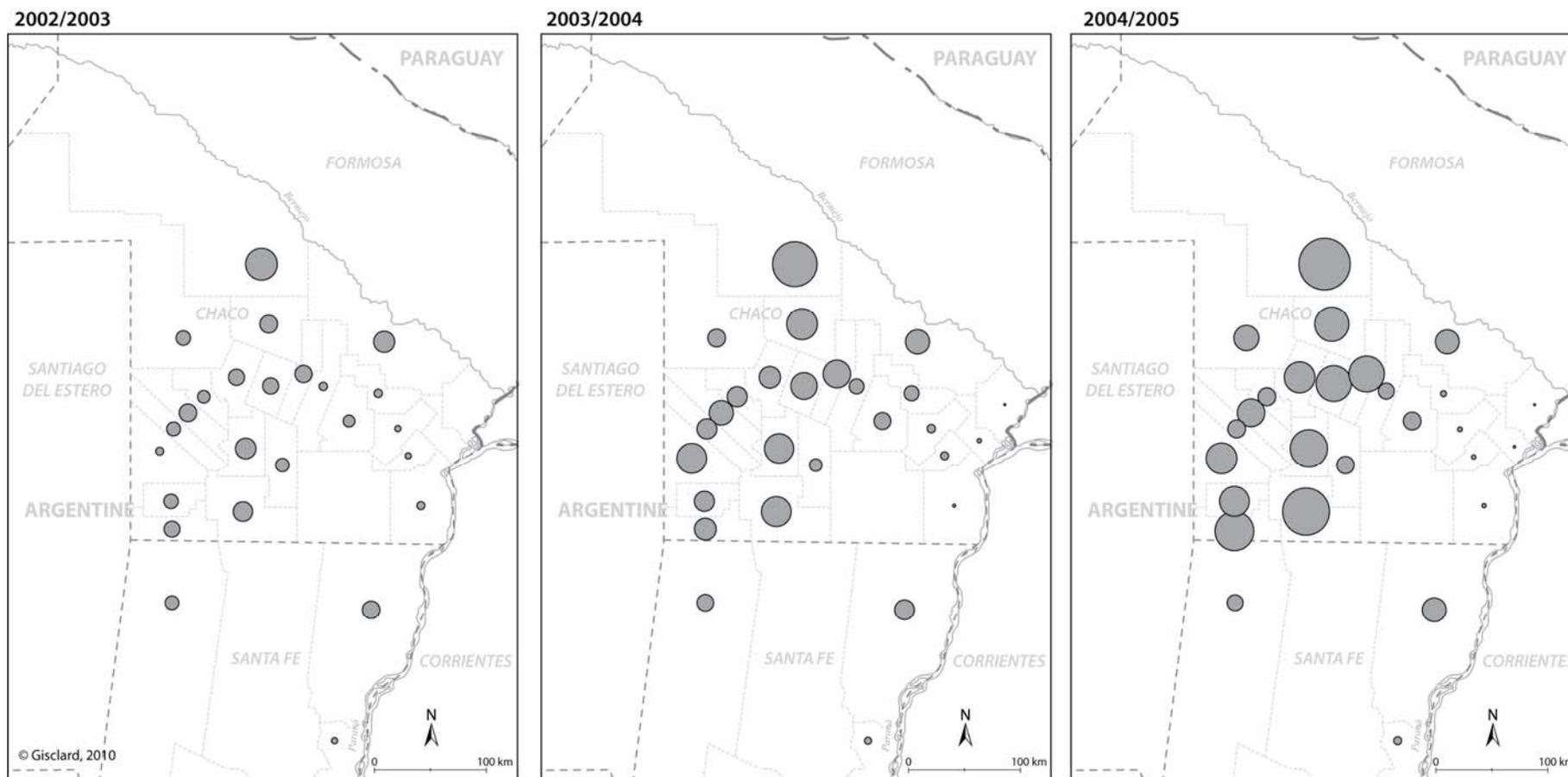
La Direction Nationale est chargée d'exécuter les lignes d'action du Conseil Directif ; elle est assistée en cela par deux aires techniques (Planification et Opérations), par une aire d'Organisation et de Ressources Humaines et une aire administrative.

Par ailleurs, l'institut compte 15 Centres régionaux qui possèdent leurs propres Conseils, eux-mêmes composés de représentants académiques ou professionnels.

47 *Estaciones Experimentales Agropecuarias* et 260 unités d'*extensión* dépendent de ces Centres régionaux ; elles couvrent tout le pays et sont chargées des activités de recherche appliquée, de l'expérimentation, du transfert de technologie et de l'*extensión*.

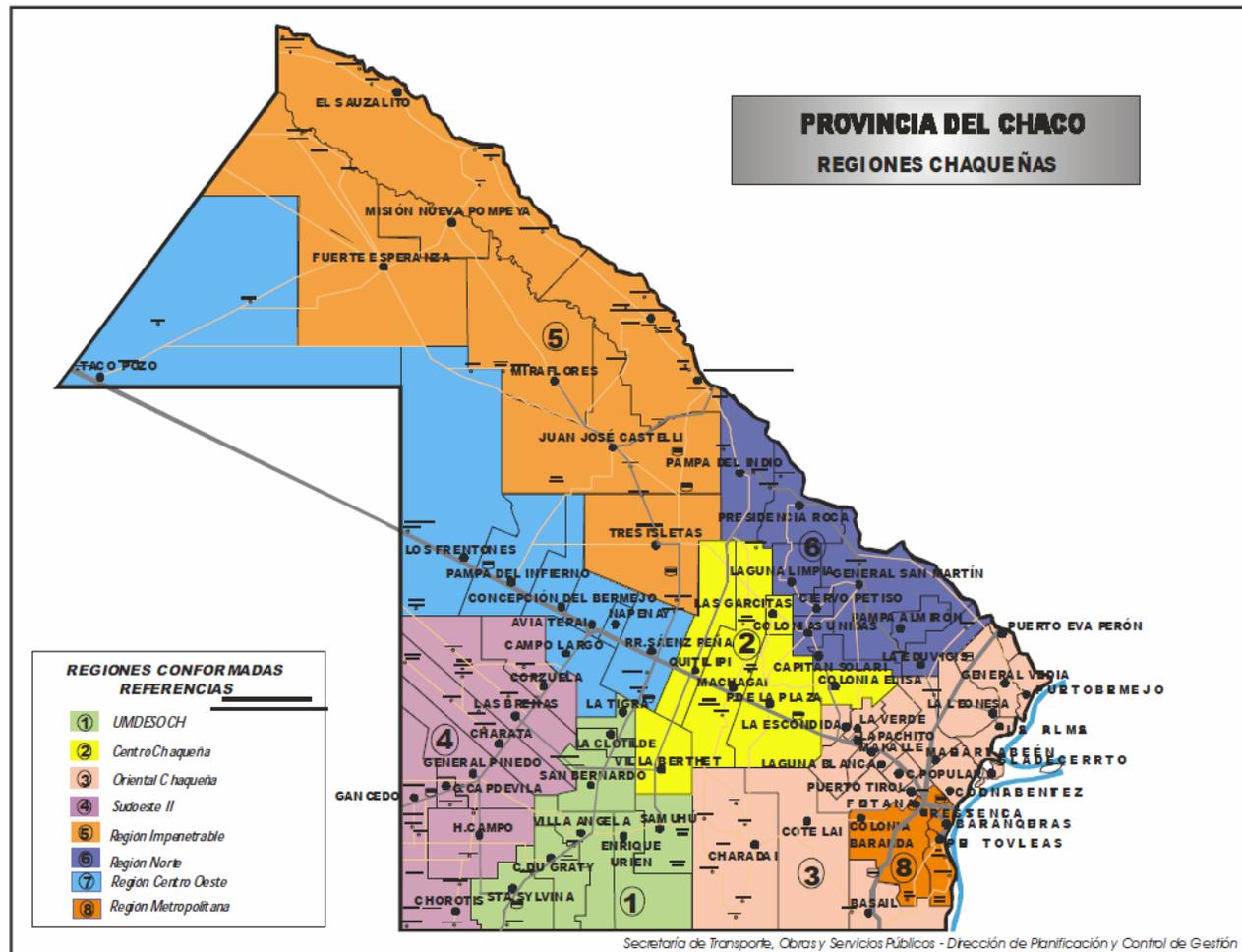
Enfin, 15 instituts de recherche, organisés en trois centres, développent une recherche fondamentale. Ces centres disposent d'un Conseil qu'intègrent des universitaires et des scientifiques.

**Annexe 3-**Reprise de la production de coton dans les années 2000 dans la province du Chaco et dans celle de Santa Fe



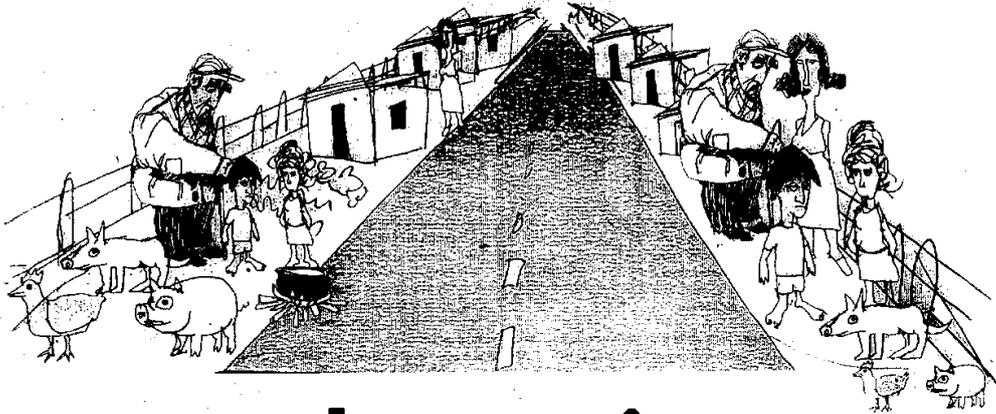
Source : Gisclard, 2010, d'après INDEC, *Ministerio de la producción del Chaco*, *Ministerio de la producción de Santa Fe*

Annexe 4-Les micro-régions de la province du Chaco



Source : SPPER, 2006

1. *Diario Norte*, 3 juin 2007



# Los banquineros

**S**on más de trescientas familias. Entre 1500 y 2000 personas: ancianos, hombres y mujeres en la plenitud de sus fuerzas, muchos jóvenes y muchos más niños. **No tienen tierra ni un terreno para levantar una vivienda. Viven en las banquinas** de la ruta nacional 90 o en las de las provinciales 3, 7 o 33 en el departamento Libertador General San Martín. Allí, pegados a los alambrados y en la franja de tierra que los separa de la ruta propiamente dicha, levantan precarias casas, la mayoría con los troncos de las palmeras que crecen en la zona y con otros elementos, como chapas de zinc (las menos), de cartón y plásticos. Allí, por supuesto sin agua ni luz, con muy elementales sanitarios, expuestos al frío, al calor, a la tierra de las rutas provinciales no asfaltadas, cocinan, lavan, desarrollan su vida familiar, comen lo que pueden, hornean su pan y muchos utilizan las tierras para sembrar verduras, hortalizas y hasta frutales. Tienen sus animalitos, aves de corral, cerdos, algunos chivos que venden o les sirven de alimento. Los chicos van a la escuela, pero cuando terminan la primaria se les hace imposible seguir estudiando. Las nuevas familias que surgen se añaden a los costados de sus padres y se forman verdaderas colonias.

Todo esto contrasta con la existencia de grandes establecimientos rurales (Don Panos, de Eurenkán, tiene 40.000 hectáreas), enormes extensiones de campos sin cultivos, inexplorados, haciendo más notable la diferencia de que algunos son dueños de tanto y otros de nada.

Se los conoce como *los banquineros*; y no se trata de un fenómeno

relativamente nuevo, cómo podría considerarse a los *piqueteros* o a los *cartoneros*. Hay algunos de ellos que llevan **más de veinte años en esa situación**, sin tener una pequeña propiedad que les permita bajar la luz o instalar una pequeña bomba.

Casi todas sus historias convergen en situaciones como las de **haber trabajado en algunos campos**, donde sus dueños les daban casa y les otorgaban varias hectáreas para sembrar y tener cultivos. Un buen día, los campos se vendieron, vinieron nuevos dueños y les pidieron que se fueran. **Otros fueron minifundistas** que por problemas y deudas debieron vender sus propiedades, o porque **desde el organismo oficial nunca les adjudicaron las tierras** donde estaban y aparecieron los modernos terratenientes, con plata en mano, a quienes sí los gobiernos les dieron los títulos de propiedad.

## Buscar la solución

Son —de hecho— **desheredados, sin tierra, que viven de prestado**, que no tienen ni pueden cumplir ese anhelo de todo ser humano de tener un techo y un lugar propio para vivir y desarrollarse. Pero no se han quedado en los lamentos. Allí, en General San Martín, existe la **organización no gubernamental (ONG) Encuentro**, donde funciona la mesa Tierra, que se reúne el primer miércoles de cada mes y que, en colaboración con la delegación del INTA, está en la búsqueda de una solución que esperen desde hace años.

Hay que ver cómo se les iluminan los ojos a esa gente —algunos ya viejos pobladores que vivieron tiempos mejores— cuando se les habla de: **la posibilidad de una**

**solución que pasa por la entrega en propiedad de algunos pequeños lotes** donde puedan establecerse definitivamente y poder decir con orgullo que son propietarios. Esa esperanza se mezcla con el escepticismo de otros que han recibido muchas visitas y promesas de políticos de toda laya. "La última fue la de la mujer del piquetero De'Elia, de la Subsecretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación, que dijo que no tenían dinero para realizar expropiaciones porque el presupuesto de ese departamento para todo el país era de 14 millones de pesos", cuenta uno de ellos.

La salida que se baraja en esas reuniones es la de **la compra, a través de una venta o de una expropiación de un determinado número de hectáreas para darle un lote a cada uno a través de una adjudicación definitiva que lo convierta en dueño de su tierra**. Algo similar a lo que pasó en el Lote 10 de Colonias Unidas y que eran del Estado nacional para uso de Gendarmería, del que 5.000 hectáreas pasaron en 1991 a la provincia, en 1992 se sancionó una ley provincial y en 1997 se entregaron los primeros títulos de propiedad.

## ¿Sirve el Instituto de Colonización?

Esta situación de los **banquineros del departamento San Martín**, desconocida para muchos, refleja un **problema común a decenas de miles de chaqueños**, que se está agravando con el paso de los años, con la creciente expulsión de



los minifundistas de su campos, por el avance imparable de grandes corporaciones que tienen el signo peso en los ojos y las que les interesa un pito la situación social. Y también pone de manifiesto **la inutilidad y el desvío de su objetivo del organismo encargado de la distribución y administración de la tierra pública, que es el Instituto de Tierras y Colonización**. Este, lejos de ser una entidad al servicio de los chaqueños, se ha convertido en una inmobiliaria. ¿Cómo si no puede explicarse que, en los 34 años desde su creación, **el problema de la tierra tenga tal dimensión**. Que haya miles de chaqueños que no puedan conseguir el título, se les demore la adjudicación con pretextos inconcebibles, se les pongan obstáculos hasta irrisorios a los chaqueños y se faciliten todos los trámites, obviando las cláusulas de la ley que determina las formas de adjudicación? ¿De qué otra forma se puede explicar —si no es con la complicidad del poder político— que en casi tres décadas y media haya tantos problemas con el tema de la adjudicación de las parcelas y a muchos, en vez de solucionarles los problemas, se les aconseje dejar el lugar o vender, desde el mismo organismo?

Hay que convenir que ninguna de las administraciones de los sucesivos gobiernos cumplió su cometido; y que hoy no caben los pretextos porque se ha demostrado que cuando hay **incentivos**, sobre todo a los que vienen de afuera se les allanan todas las dificultades. Si después de tantos años los problemas de la tenencia de la tierra se

han agravado —como se viene denunciando desde muchos niveles—, ¿las autoridades provinciales pueden seguir mirando para otro lado?

Si se quiere, este problema de los banquineros de General San Martín se puede resolver en poco tiempo y forma parte de una situación que no se puede soslayar. Los gobernantes deben decidir en los hechos si están al servicio de los pobres y desheredados que no tienen adónde ir, o si prefieren que vivan en la indignidad y dedicarse a favorecer a quienes vienen a hacer plata con la soja, comprando lo que venga para luego mandarse a mudar, como lo hicieron antes quienes talaron el quebracho y sembraron el norte de pueblos fantasmas.

## Los cinco sic

"El año pasado fue la última vez que combien" (Antonio Méndez, aborigen de Paso Sosa, 75 años, internado en el Perrando)

"Hubo injerencia oficial en las elecciones" (Jorge Kordi, presidente del Consejo Profesional de Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros Técnicos)

"Esperábamos el agua potable y otras cosas para el sudoeste" (Oscar Miró, encara la elección desde Charata)

"En las elecciones nos tienen despierto, pero podemos ser bancas" (Aldo Leiva, intendente de San Martín y presidente del PJ)

"Nunca usas tus mejores pantalones cuando sales a la charra por la verdad y la libertad" (Hernán Ibsen, autoritaroalmorzo)

Las denuncias siguen cayendo en «saco roto»?

# BOSQUES NATIVOS Y TIERRAS PÚBLICAS

Escribe: Luis Nocenti

## DENUNCIA I. De UPCP y CTA ¿Desmonte ilegal en Río Muerto y Los Fronteros?

Por una foto al diario NORTE del miércoles pasado 13 de Abril, en el Suplemento Rural, se hace eco de una denuncia pública de la Unión del Personal Civil de la Provincia -UPCP- y la Central de Trabajadores Argentinos -CTA- con relación a la degradación del monte chaqueño, en la zona de Río Muerto y Los Fronteros, en

con un sistema de vigilancia satelital, el gobierno siempre llega tarde. Llegó después de haberse consumado el daño. Y la ley... ¿de qué sirve? no se hace respetar la Ley provincial 2366 que establece que es el estado provincial, el que debe administrar los recursos forestales, autorizando desde la Dirección de Bosques- los desmontes a realizar. En este sentido señalaron que, en las fotografías, se puede constatar que no se dejaron los porcentajes de remanente del bosque en cada predio, establecido por dicha ley. Según el Art. 19 de esta ley, debe reservarse un 20% de la masa cosechada, en un predio de hasta 200 has. Un 40% en un predio de 200 a 1000 has. Y un 50% en campos de más de 1000 has. Indican además que tiempo se venían que las que desmontan- realizan las forestaciones obligatorias.

## DENUNCIA II. De UPCP y CTA ¿Venta ilegal de tierras públicas?

En la misma ocasión la gente de UPCP y CTA exigen que se investigue a funcionarios del Instituto de Colonización de la gestión anterior, por la venta ilegal de tierras públicas. Según esta denuncia pública sólo quedan en el Chaco 598 mil has. de tierras fiscales, de las 4 millones de has. fiscales que habían. De esto total se habrían adjudicado irregularmente alrededor de 1 millón de has. Esta denuncia está hecha también en la Fiscalía de investigaciones administrativas,

con la gente UPCP y CTA, quienes también expresaron que se violó la Constitución provincial y la Ley de Tierras-2013- fabricando los latifundios y dejando sin tierra a los hijos de productores.

## DENUNCIA III. Del 4to. Número del quincenario «Chaco Sustentable»

Desmonte ilegal en la zona de Fuerte Esperanza y Tacu Pozo. ¿Quién robó la periodista Antonia Quintar, directora de la publicación mencionada, él y un camarógrafo pudieron constatar, el Lunes 14 de Marzo del este año, a las 11.50 hs. un desmonte con Inpadoras. El lugar es el cruce «Dos varinas y Candelaria», 50 km. antes de llegar a la Piedad II, al costado de un camino secundario, que va de Fuerte Esperanza a Tacu Pozo. Se tomaron imágenes del desmonte ya hecha, como así también del campamento de los maquinistas, sorprendiéndolos minutos descansaban. También en este caso el responsable sería un empresario cordobés de apellido López,

La nota que se publica en esta página de Chaco Sustentable, fue elaborada por el colega Luis Nocenti, de la Provincia del Chaco. El autor, es uno de los representantes argentinos de la Red de Comunidades del Gran Chaco, además de integrante de INOUPU, Instituto de Cultura Popular. Buscando unir al enfoque crítico que hicieron en el Diario NORTE la UPCP y la CTA sobre desmontes por desmontes como el espacio dedicado por nosotros al mismo tema, Nocenti se plantea el hasta para mitigar el desmonte no el trabajo con la distribución de plántulas en la capital provincial. En definitiva, un nuevo llamado de atención para la degradación que se está haciendo, sin importar el criterio sustentable. En el próximo número a publicarse el 9 de Julio, estaremos difundiendo una extensa foto realizada a Orlando Charola, quien denuncia una vez más desmontes autorizados por el Gobierno en las reservas Iba de las 130 mil hectáreas como las reserva Wichi de más de 300 mil hectáreas; donde incluso cuando los aborígenas quisieron impedir «este ultraje» fueron denunciados y encarcelados por los blancos proyectos por la «violencia política», según el mismo Charola. Además, publicaremos la constatación del Ingeniero Dedin - Director de Bosques - afirmando que los desmontes practicados entre Tacu Pozo y Fuerte Esperanza, corresponden a «destindas».



Un documento espectacular de la degradación del monte, exactamente en el Cruce Dos Varinas y Candelaria, 50 km. antes de llegar a la Piedad II, camino secundario entre Fuerte Esperanza y Tacu Pozo. ¿Es legal? ¿Tiene permiso del Comité? ¿Alguien puede decir algo?

## zación / "Productores Forestales" / INTA

Además el Art. 44 de la Constitución Provincial, en referencia a la riqueza forestal expresa: «El bosque será protegido con el fin de lograr su explotación racional y lograr su aprovechamiento socioeconómico integral». Y como si esto fuera poco, hay más todavía. El 15 de Diciembre de 1993 fue sancionada la ley provincial, 3.964, cuando era presidente de la Cámara de Diputados Emilio Carrara. Es la llamada ley de Régimen de Preservación y Recuperación del Medio Ambiente. Junto con la ley se dispuso la creación de un Fondo Específico, con

una Cuenta especial, para solventar los gastos que demandaran dicha preservación y recuperación, en referencia a la riqueza forestal expresa: «El bosque será protegido con el fin de lograr su explotación racional y lograr su aprovechamiento socioeconómico integral». Y como si esto fuera poco, hay más todavía. El 15 de Diciembre de 1993 fue sancionada la ley provincial, 3.964, cuando era presidente de la Cámara de Diputados Emilio Carrara. Es la llamada ley de Régimen de Preservación y Recuperación del Medio Ambiente. Junto con la ley se dispuso la creación de un Fondo Específico, con

una Cuenta especial, para solventar los gastos que demandaran dicha preservación y recuperación, en referencia a la riqueza forestal expresa: «El bosque será protegido con el fin de lograr su explotación racional y lograr su aprovechamiento socioeconómico integral». Y como si esto fuera poco, hay más todavía. El 15 de Diciembre de 1993 fue sancionada la ley provincial, 3.964, cuando era presidente de la Cámara de Diputados Emilio Carrara. Es la llamada ley de Régimen de Preservación y Recuperación del Medio Ambiente. Junto con la ley se dispuso la creación de un Fondo Específico, con

# PARA CAPACITARSE Y PLANIFICAR ACTIVIDADES COMUNICADORES DEL GRAN CHACO SE REUNIERON EN «LAS TERMAS»

Comunicadores y periodistas de la Red del Gran Chaco Americano se reunieron, los días 24 y 25 de junio, en la localidad santagueña de Las Termas de Río Hondo. Se trata del llamado Grupo Motor, encargado de la animación e implementación de actividades periodísticas y comunicacionales, de la red. Participaron de la provincia de Santiago del Estero, Córdoba, Chaco, Formosa y Santa Fe. En esta ocasión se integraron al Grupo Motor, el Programa Social Agropecuario de Formosa, como así también la Red de Comunicación Indígena.

El taller tuvo doble finalidad, cuál es las de capacitación y planificación de actividades. La capacitación estuvo a cargo de 2 técnicas en periodismo social, de la agencia cordobesa SOS-PAÍS- Prensa Solidaria, con vasta experiencia en la realización de servicios de prensa, a entidades intermedias de la sociedad civil. Durante esta capacitación se trabajaron diferentes oratorios para informar a la opinión pública a cerca de la existencia del Gran Chaco Americano, sus potencialidades y amenazas a las que está expuesto. Asimismo para la difusión de experiencias que vienen llevando adelante comuni-

dades indígenas y de pequeños productores, en la búsqueda de mejores condiciones de vida y del desarrollo sustentable, en toda la región. En éste sentido se ve la necesidad de llevar adelante una tarea periodística con oratorio social y se destacó que el "periodismo social" debe aportar a la solución de los problemas planteados; informar, educar y explicar. Y además brindar servicios. Se señaló también la importancia del "rol de los periodistas y comunicadores" de la red Gran Chaco, en estas tareas. **ACTIVIDADES PARA LO QUE RESTA DEL AÑO** Durante el encuentro se planificó la realización de

2 Seminarios Ictéricos de la red del Gran Chaco, a realizarse, uno en Salta del 22 al 24 de Septiembre, y otro en la provincia de Formosa los días 27 al 29 de Octubre. En las 2 ocasiones se invitarán a periodistas y comunicadores de la red, de los países de Bolivia y Paraguay. Obviamente se convocarán también a profesionales de todas las provincias del Chaco-argentino, como son Santiago, Salta, Córdoba, Santa Fe, Chaco y Formosa, entre otras. **UN BOLETÍN ELECTRÓNICO Y UN CONCURSO PARA PERIODISTAS** Desde el mes de Mayo se viene editando un Boletín

Electrónico de la Red de Comunicadores del Gran Chaco. La finalidad de este medio es servir de fuente informativa para el público en general y también para medios y periodistas. La redacción, diagramación y envío están siendo asumidos por Rita López y Patrio Villarreal, de Santiago del Estero. Ya salió el 2do. Número, correspondiente al mes de Junio. Y se lo puede recibir vía correo electrónico, ó bien verlo en la página web [www.granchaco.com](http://www.granchaco.com) A propuesta de "SOS País" se acordó también realizar un Concurso entre periodistas de todo el país. Invitando a participar con una nota inédita, sobre el



Momento de una de las reuniones con periodistas y comunicadores del Grupo Motor del Gran Chaco, a debate temas referidos al sector social.

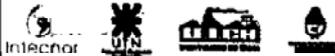
Gran Chaco Americano. El Jurado estaría integrado por periodistas de medios de diferentes lugares del país y gente de la Red de Comunicadores del Gran Chaco. Proximamente serán difundidas las bases del mismo. La organización e implementación de los mismos estará a cargo del Grupo Motor de la Red de Comunicadores del Gran Chaco. Grupo integrado por instituciones como la Red Agroforestal-REDAF, el Programa Social Agropecuario-PSA de Santiago y Formosa; el Instituto de Cultura Popular-INCUPU; SOS-PAÍS-Prensa Solidaria; Alfa-Business; la Red de Comunicación Indígena-RCI; la GTZ, y periodistas independientes como don Carlos León, entre otros.

## UN POCO DE HISTORIA

En el mes de Junio del año pasado, desde la Red Agroforestal Chaco-REDAF, se organizó un Seminario Taller de comunicadores del Gran Chaco Americano, en Resistencia-Chaco, al que asistieron delegaciones de Bolivia, Paraguay y Argentina. En esta ocasión se decidió dar nacimiento a la Red de Comunicadores del Gran Chaco, formándose un "Comité Trinacional" coordinador, integrado por 3 personas de cada país. Este Comité y algunos más participaron y colaboraron haciendo la prensa del 3er. Seminario Taller de la Red, realizado durante los días 11 al 13 de Agosto del mismo año, en Santiago del Estero. En esa misma ocasión se aprobó para realizar una reunión de trabajo del Comité Trinacional de la Red de Comunicadores y avanzar en la definición de objetivos y actividades a llevar adelante.

Entre otras se acordó realizar un taller de capacitación técnica para el conocimiento y utilización del sitio web [www.granchaco.com](http://www.granchaco.com). Evento que se concretó en Villa Montes-Bolivia, en el mes de Febrero de 2005 y del cual participaron alrededor de 50 personas de los 3 países. En Villa Montes también se establecieron mesas a circular por la red, en términos de comunicación interna y hacia la opinión pública del Gran Chaco. También, en una reunión del Comité Trinacional, se designó a uno de sus miembros para la redacción de un boletín de proyecto de trabajo y solicitud de apoyo económico. Sobre todo teniendo en cuenta que muchos de los comunicadores y periodistas de la red no cuentan con recursos, para llevar adelante actividades planificadas. Para la elaboración del Proyecto se acordó un plazo de varios meses y nuevamente se realizó una reunión del Comité Trinacional, ésta vez, en Fradella-Paraguay, los días 27 al 29 de Mayo, para aprobar definitivamente el proyecto en cuestión. En el mismo se establecieron objetivos, actividades y resultados.

Este proyecto trinacional está pensado como un complemento del proceso que se está llevando adelante en el Chaco-argentino. En éste sentido digamos que el grupo de comunicadores y periodistas de este país se viene reuniendo en varias oportunidades. Primero fue en Villa Montes-Bolivia, luego el 10 de Marzo en Resistencia, Chaco-Argentina, donde se proyectó este taller, en Las Termas-Santiago del Estero, los días 24 y 25 de Junio. Durante todo éste tiempo los periodistas y comunicadores de la red vienen compartiendo información de lo que ocurre en la región del Gran Chaco, con los recursos naturales y las poblaciones que se ven afectadas por el mal uso de éstos. Asimismo intentando reflejar en los medios masivos de cada provincia toda esta problemática de la región, como también las experiencias que llevan adelante las comunidades aborígenes y de pequeños productores campesinos.



### INTECNOR

**Incubadora de Empresas de base tecnológica del Nordeste**

**OBJETIVOS PRINCIPALES:**  
 \*Fomentar la puesta en marcha de proyectos de base tecnológica asistiendo con recursos e infraestructura para coadyuvar al efectivo desarrollo de los mismos.  
 \*Promover la cultura emprendedora en la región.

**SERVICIOS:**  
**Alojamiento:**  
 \*Inclusión de espacios comunes y privados para empadronamiento.  
 \*Servicios de recepción, secretaría, mantenimiento y seguridad.  
 \*Teléfono y fax, acceso a internet, hosting.  
**CAPACITACIÓN:**  
 \*Cursos, talleres y conferencias, participación en eventos, visitas a empresas y a organismos de fomento empresarial.  
**Asistencia Técnica:**  
 \*Asistencia técnica en los aspectos estratégicos, gerenciales, legales, contables y económico-financieros y formación en sistemas de comercialización, marketing y publicidad.  
**Servicios de Vinculación Tecnológica, Relación e Información:**  
 \*Información y apoyo para obtener licencias y registro de marcas y patentes.  
 \*Apoyo y asistencia para obtener capital de riesgo, lograr asociaciones, seguías.  
 \*Vinculación tecnológica con centros investigación y desarrollo.

French 524 Rta. Chaco Tel. 03722-15517544

### INTI Construcciones

**- INFORME DE ENSAYO -**

**PLACAS INCOMBUSTIBLES**

**CIELORRASOS**

**YESOCHI**

FABRICADO EN CHACO

D.L. 191/10679 - Fecha: 23/06/2005 - Informe: Único

- 1- OBJETIVO  
Determinación de la Propagación Superficial de Llamas - Método del Panel Plástico.
- 2- MATERIAL  
Una (1) muestra identificada por el cliente como: "Placa de yeso incombustible con yeso".
- 3- MÉTODO EMPLEADO  
El ensayo se realizó de acuerdo a las indicaciones de la Norma ASTM E 136.

La muestra fue recibida el día 20/05 y analizada el 23/06/2005.  
 4- RESULTADOS OBTENIDOS  
 Determinación de la Propagación Superficial de Llamas  
 P (Prom.) = 1,00  
 Q (Prom.) = 0,46  
 I (Prom.) = 0,46

De acuerdo al Índice de Propagación de Llamas (I) obtenido y teniendo en cuenta la Tabla de Clasificación de la Norma IRAM 1110-1 del año 1984, que se aplica como referencia, el material se clasifica como: "Clase RF 2: Material de muy baja propagación de llama".  
 (A esta clase pertenecen los materiales con un índice entre 0 y 25).  
 Coincide con la Clase A de la Norma brasileña ABNT ME-24

Laboratorio Prensas 210 / Tel: 03722-48726 / Resistencia - Chaco (CP 3300)  
 Fábricas: Prensas Industriales de Formosa, Chaco / Santa Fe y Av. San Martín, Villa Nueva, Córdoba (CP 5003)

Productor dispuesto a resistir el desalojo

## Denuncian nuevo caso de adjudicación irregular de tierras

Un nuevo y dramático caso de adjudicación irregular de tierras fue dado a conocer ayer por la propia víctima de la situación, un pequeño productor que está de buenas a primeras fue notificado para que desaloje el lote que desde hace más de diez años cultiva y donde mantiene a sus nueve hijos.

"Me voy a suicidar antes de que me echen" le advirtió ayer Luis Alberto Cuevas al presidente del Instituto de Colonización, Omar Rodríguez, minutos después de enterarse de que el organismo había decidido sacarlo de su campo.

Hace más de diez años que Luis Alberto Cuevas comenzó a

trabajar las tierras de un lote de 170 hectáreas abandonadas en Pampa Gamba, en cercanías de Sáenz Peña, para el cultivo y la cría de ganado, además que desde entonces vive allí con su familia.

Pero desde hace algún tiempo, Cuevas comenzó a sentirse hostigado y preocupado porque otro productor, que según denuncia posee más de 30.000 hectáreas y 57 propiedades en la provincia, está intentando "sacarme de mi campo".

La maniobra que denuncia Cuevas, acompañado de Raúl Vallejos, delegado de Colonización e integrante del Foro Multisectorial para la Defensa de la

Tierra, se refiere a la intención del adjudicatario original del terreno de vender el mismo. La irregularidad surge, según Vallejos, "porque este adjudicatario original hace más de 20 años que no produce ni trabaja estas tierras, las tenía completamente abandonadas, por lo que el Instituto de Colonización debería haber rescindido la adjudicación".

Sin embargo esto no sucedió y en los últimos días Cuevas notó en varias oportunidades que el productor que quiere comprar la tierra "llega en su camioneta y merodea mi casa". Ante esta situación, e impulsado por el temor a perder todo, el hombre se dirigió personalmente al Institu-

to de Colonización a pedir explicaciones, pero lo que recibió fue un baldazo de agua fría: "El Instituto me notificó que salió una resolución a favor del adjudicatario original para que se le transfiera el título y el pueda vender el terreno, por lo que me tengo que ir. Este hombre vendió el lote conmigo y mi familia dentro", se lamentó.

Cabe destacar que ayer el presidente del Instituto y otros miembros del directorio recibieron a Cuevas, ante quien se comprometieron a enviar, a más tardar para mañana, a un inspector para que revise su caso. Pero ante los funcionarios, este productor dejó una severa adver-

tencia: "Me voy a suicidar antes de que me echen de estas tierras" dijo, y aunque la amenaza es más que drástica, tiene razones de sobra para quedarse a pelearla. "Yo soy argentino. Esta es mi patria y la tierra es argentina. La estoy pidiendo no para mi, sino para mis hijos. Para que puedan estudiar y aprendan lo que es el trabajo. Para que vivan con dignidad", manifestó.

### Frenar los desalojos

Por su parte, Raúl Vallejos ratificó el acompañamiento al proyecto de ley presentado por los legisladores integrantes del Foro Multisectorial por la Tierra. "Hay que frenar los desalojos porque la gran mayoría de estos procesos están plagados de irregularidades y son el último eslabón en esta cadena de corrupción. Debemos preguntarnos sobre el



Luis Alberto Cuevas denuncia que quieren sacarlo de las tierras que produce hace más de diez años. "Me voy a suicidar antes de que me echen", advirtió.

futuro de esta gente, qué van a hacer si son despojados de sus tierras, migrando a la ciudad y concentrándose en asentamientos. Una verdadera tragedia para nuestra provincia" señaló el dirigente.

## Foro denuncia que continúa la entrega irregular de tierras fiscales

Los integrantes del Foro Multisectorial por la Tierra Pública del Chaco volvieron a denunciar la inacción del gobierno chaqueño y especialmente del Instituto de Colonización a la hora de poner freno a la adjudicación y titularización de manera irregular de tierras fiscales que ahora, incumpliendo no solamente con la Constitución sino también desoyendo los pronunciamientos oficiales de Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Tribunal de Cuentas y el Juzgado Civil y Comercial 6.

En este sentido respaldaron el proyecto legislativo que impulsan los legisladores e integrantes del foro por la tierra, Alicia Terada, Daniel San Cristóbal y María Inés Pilatti Vergara, por el cual pretenden declarar la emergencia para que se suspendan las adjudicaciones de tierras y su titularización, como así también los desalojos de productores campesinos criollos y aborígenes.

La iniciativa que será abordada la semana que vienen en el seno de la comisión de Hacienda y Presupuesto fue presentada por los legisladores entendiéndose que "no se hizo nada para dar respuestas al actual cuadro de situación de denuncias públicas por la gran cantidad de pequeños productores con amenazas de desalojo".

Terada explicó que "pretendemos declarar la emergencia referida al estado de adjudicación de venta y titularización de tierra fiscal, atento al desmanejo total que existe en el Instituto de Colonización. Hace falta hacer un alto y que se produzca un proceso integral de saneamiento".

Recordó que existen pronunciamientos oficiales en los cuales instan a que se resuelvan 109 casos de irregularidades denunciados por Fiscalía de Investigación Administrativa. "También es neces-

sario para con las ejecuciones de sentencia de desalojos que se producen por adjudicaciones irregulares. Hay beneficiarios de adjudicaciones que van a querer tomar posesión de una tierra que nunca la ocuparon ni explotaron y este es el cuadro real de situaciones".

Por su parte el abogado Rolando Núñez, dijo que "el Foro tienen la obligación de expresar la preocupación con que vemos que el Poder Ejecutivo provincial y el directorio del Instituto de Colonización no hicieron nada para investigar a fondo los cientos de casos de corrupción, adjudicación irregular y titularización de tierras fiscales, violándose la constitución". Asimismo detalló que a pesar de que las organizaciones y distintos sectores, entre ellos "algunos jueces serios y responsables se expidieron diciendo que se debe investigar, hasta la fecha no ocurrió nada de esto, lo que significa que el saqueo de las tierras fiscales continúa y que el Instituto de Colonización sigue siendo una inmobiliaria rural donde la especulación gana por encima del derecho de los criollos, aborígenes, pobres y pequeños productores. El festival de venta irregular de tierras continúa intacto". La representante de Incupo, Adriana Rodríguez, dejó claro que "en esta ocasión lo que estamos planteando es un pedido de audiencia para el presidente del Instituto de Colonización para que nos informe las acciones encaradas frente a todos los pedidos de informe, los pronunciamientos que ha hecho la justicia en relación a denuncias que se habían presentado sobre operaciones irregulares en el Instituto".

*Ver en Chaco Adentro reclamo de Fuerza Criolla*



*Los integrantes del Foro Multisectorial por la Tierra Pública del Chaco reclaman se suspendan los desalojos y apoyan declaración de emergencia.*

## El Foro por la Tierra disconforme con las respuestas del gobierno

El Foro Multisectorial por la Tierra expresó su insatisfacción por las respuestas que brindó el gobernador Jorge Capitanich a los reclamos que plantearon las organizaciones que integran este espacio, en relación al desmonte, la recuperación de las tierras fiscales otorgadas en forma irregular y las demandas por tierras, viviendas y trabajo para las comunidades aborígenes y criollas de menores recursos.

"Señalamos nuestra insatisfacción por las respuestas del gobernador que bajo la apariencia de pormenorizado detalle de acciones termina no dando cuenta de los principales cuestionamientos que realiza este Foro", dijo Adriana Rodríguez, de Incupo, al dar a conocer ayer la postura del foro en una conferencia de prensa que se realizó en la plaza 25 de Mayo, en el mismo lugar donde acampan las comunidades aborígenes.

Rodríguez destacó la participación multitudinaria que acompañó la marcha que realizó el Foro la semana pasada, y rechazó, en nombre del foro, las expresiones del titular del Ejecutivo provincial "que vinculan las movilizaciones ciudadanas con una metodología de protesta permanente". "Esta fue la primera movilización convocada por este Foro, la cual ha sido reconocida públicamente por su nivel de organización y respeto", añadió.

### Sin avances

"Nada se ha avanzado para recuperar efectivamente el millón y medio de hectáreas de tierras fiscales entregadas ilegalmente durante años por el Instituto de Colonización", sostuvo Rodríguez. "Nada se ha hecho efectivamente para detener el desmonte en el Chaco y tampoco para que instrumentos democráticos como las audiencias públicas, permitan informar y opinar a la ciudadanía, saliendo del rol de "mero trámite" en que las ubica este gobierno", añadió. Para el Foro por la Tierra, el Ejecutivo provincial tampoco puso en marcha medidas efectivas para detener el éxodo rural, y para dar una respuesta a "las demandas sociales por tierra, techo y trabajo". "Estos reclamos continúan, como lo demuestra el sacrificado acampe de más de 700 personas durante siete días; en parte debido a los reiterados compromisos gubernamentales incumplidos durante estos nueve meses", sostuvo Rodríguez.

Otro de los integrantes del Foro, Rolando Núñez, del Centro Nelson Mandela, dijo que la respuesta del gobernador al planteo del foro por la Tierra "fue burocrática, ya que se redujo a la enunciación de algunas medidas que no tienen un marco de programas asentados en políticas públicas". "Es una respuesta circunstancial, que expresa las debilidades del actual gobierno en el tema del desmonte, de las tierras fiscales, y de las industrias contaminantes, entre otros temas que son de interés para todos los chaqueños", evaluó. Por su parte, el ex secretario general de UPCP, Raúl Vallejos, quien fue uno de los principales denunciantes de las irregularidades en el Instituto de Colonización con la



*Integrantes del Foro por la Tierra manifestaron su desacuerdo con las respuestas del gobierno provincial a sus reclamos.*

entrega de tierras fiscales, confirmó que "nada se hizo para recuperar las tierras entregadas en oscuros negociados durante la gestión de la Alianza". El Foro Multisectorial por la Tierra está integrado por las fundaciones Ambiente Total y Encuentro por la Vida, la Unión Campesina, Comisión Zonal De Tierras de Pampa del Indio, Equipo Zonal de Tierras y Gestiones de Bermejo, Corriente Clasista y Combativa Aborígen, Asociación 'Rexat' (Mocovi, La Tigra), Organización de Mujeres de la Producción del Chaco, Centro Nelson Mandela, Instituto de Cultura Popular (INCUPO), Asociación de Biólogos, Cáritas Diocesana, y el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA), diputada Alicia Terada y Bloque del ARI, Proyecto Sur Chaco entre otras organizaciones políticas y sociales de la provincia.

## El bosque nativo, en el centro del debate

¿Preservar o no el monte en nuestra provincia? Una decisión que impacta ambiental, económica y socialmente. ¿Qué hacer y cómo proceder para respetar el derecho de todos? La presencia de bosque nativo -bosque autóctono- en nuestra provincia es uno de los aspectos fundamentales que define el desarrollo social y económico de cada región. Quizás, por esta razón, este tema suele estar en el centro del debate y la disyuntiva, entre apostar a realizar distintas actividades productivas con preservación del monte o a la producción clásica que puede generar su desaparición, es cada vez más profunda.

En la Cuña Boscosa Santafesina "hay aproximadamente 1 millón de hectáreas, de las cuales, una importante proporción cuenta con bosque. En el departamento 9 de Julio (Santa Fe), por ejemplo, a raíz de las pérdidas que se produjeron como consecuencia de la expansión de la agricultura intensiva, hoy sólo quedan unas 30.000 hectáreas", advirtió el Ing. Martín Simón, coordinador de Fundapaz Santa Fe; y secretario ejecutivo de la **Mesa Agroforestal Santafesina**. La existencia de bosque también se observa en General Obligado, Vera, San Javier, San Justo y San Cristóbal; y en otras regiones de las costas y en las islas del Paraná. Ante este contexto, desde la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia en concordancia con lo que plantea la ley 12.366 de moratoria de desmontes, se abrió el juego a las distintas partes (ONG, entidades de la producción, autoridades provinciales, universidades, etc.) que integran el Consejo Consultivo de Monte

Nativo para debatir y consensuar sobre la zonificación de la provincia prevista en esta ley y que el Consejo debe monitorear. El Ing. Simón resaltó que a fines de 2004 se aprobaron dos leyes: la 12.363 *Bosques para siempre* y la 12.366 *Moratoria de desmonte*. Con la primera, "se pretende generar incentivos a aquellas personas que tienen bosques y que pretenden manejarlos bien sin destruirlos". Por ejemplo, "al realizarse un manejo silvopastoral con ganadería, con apicultura, la actividad resulta ser productiva y no se produce la destrucción del bosque".

Para implementar esta normativa, "se destinó un presupuesto mínimo (100.000 pesos) para ser utilizado en un programa piloto durante 2005 con algunos productores demostradores (en principio, serían 6). Este monto representa el 0,007% del presupuesto provincial y aún se está esperando que el Ministerio de la Producción de Santa Fe ponga a disponibilidad este dinero para comenzar a ejecutar esta propuesta". Desde la **Mesa Agroforestal Santafesina** se están haciendo todas las gestiones ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que en 2006 se amplíe este presupuesto. Por otro lado, con la ley *Moratoria de desmonte* se busca efectivizar la "zonificación de la provincia, donde se indique cuáles son las zonas en la que la deforestación genera riesgos y la magnitud de estos riesgos. Hasta junio, existía la prohibición de desmontar y con esta medida se frenaba el ingreso de las topadoras y el cambio de uso del monte". La finalización de esta prohibición no quiere decir que "en este momento se pueda ingresar con las topadoras al bosque porque hay dos leyes anteriores (una provincial, la 11.717; y otra nacional, la 13.273) que restringen el desmonte". Por lo tanto, "el que quiere hacer un desmonte tiene que presentar un estudio de impacto ambiental o un plan de manejo que debe ser aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente. El que no tiene algunos de estos dos elementos no puede realizar un desmonte", advirtió el referente de Fundapaz.

En la actualidad, "la mayoría de los que realiza un desmonte no concretó un estudio de impacto ambiental". Por eso, "cuando se sabe que alguien está por deforestar, como ocurrió hace un tiempo en La Gallareta y en Tratalgal, hay que comunicarlo a la Secretaría del Medio Ambiente y ese organismo frena el desmonte", aconsejó el Ing. Simón. En este momento, se está empezando a trabajar en la realización de un mapa de zonificación de nuestra provincia para ver realmente cuánto bosque nativo hay, de qué forma está distribuido en Santa Fe y cuál es el riesgo de perderlo. Esta tarea es una de las que debe resolver el Consejo Consultivo y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la cual, tiene que encargarse de ejecutarlo. De esta forma, se pretende "determinar cuáles son las áreas de mayor o menor riesgo (hídrico, social, de suelo, etc.) que provoca la deforestación", agregó Simón. Al respecto, el referente de la **Mesa Agroforestal** señaló que "un

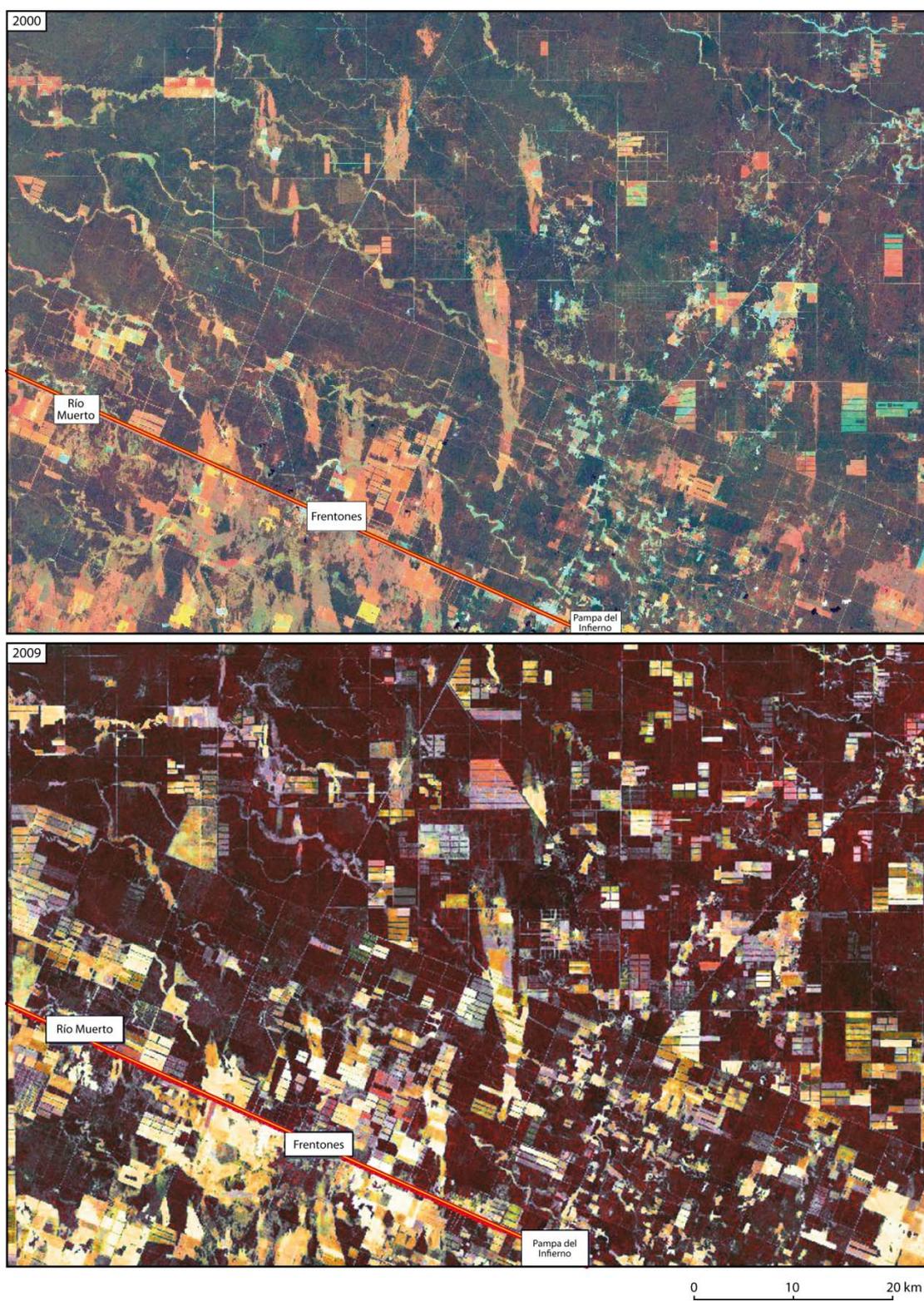
lugar con bosques posee una retención de agua que no se logra retener en una zona que fue desforestada". Por esta razón, "en los mapas se expondrá, justamente, si en determinadas zonas, hay un alto riesgo al sacar el bosque; mientras que en otras no tanto". La pérdida de extensiones con bosque genera más de un efecto negativo en la región. Por un lado, "existe un riesgo que es netamente biológico porque ante la pérdida de monte, la flora y la fauna se ven obligadas a emigrar y, por esta razón, estas especies se pierden localmente". Por el otro, "es importante el impacto negativo que se produce con respecto a la absorción hídrica". Por ejemplo, "en los campos que poseen bosques, la retención de agua es absolutamente mayor que en los que perdieron bosque". Por esta razón, en el norte santafesino "suele producirse un aumento de los caudales de los cauces naturales como ocurrió, por ejemplo, con el río Salado". Asimismo, la pérdida de bosque influye en el aspecto social porque "cerca de 50 actividades productivas están relacionadas con la presencia del monte. Mucha gente vive de la caza y de la pesca, de producciones ganaderas menores como la de caprinos, ovinos u otros y vacunos en sistemas silvopastoriles; producción de miel, producción de madera, leña, carbón, postes y vigas; producción agrícola y de frutales bajo monte; y recolección de plantas medicinales. Cuando estos bosques desaparecen, estas actividades productivas no pueden seguir desarrollándose, y de esta manera, se les quita la fuente de vida a mucha gente –pequeños productores, campesinos, aborígenes-. Estos trabajadores se ven obligados a irse a otras zonas y, por lo general, se dirigen a la grandes ciudades a hacer subsistencia o a vivir de un plan social", reflexionó Simón. El secretario de Medio Ambiente, Marcelo Terenzio, resaltó que por medio de las reuniones que se están desarrollando, se pretende vincular a las distintas partes que tienen relación con el bosque nativo porque "queremos que se cumplan las leyes que están vigentes tanto en el ámbito nacional como provincial". En este sentido, el funcionario consideró que "si hubo alguna deforestación, principalmente en el departamento 9 de Julio, es porque no se cumplieron las normas que ya existían". Hoy por hoy, "se abre por primera vez la discusión de este tema a todas las partes interesadas". Desde el gobierno, "articulamos las distintas áreas y generamos incentivos para que los productores no se vean movilizados a desforestar".

En nuestra provincia "existen distintas situaciones y el uso del suelo es diferente en cada zona. Queremos una política que nos permita preservar el bosque nativo y tenemos herramientas para parar los desmontes". Por lo tanto, "creo que no se necesita establecer una prórroga de la Moratoria de Desmonte porque existen normativas en la provincia y en la Nación para efectuar este control", remarcó Terenzio. Al vencer en junio la moratoria de desmonte, "se abrió el juego y este tema dejó de estar circunscripto a dos o tres organizaciones ambientalistas. Terenzio invitó a distintos actores que están relacionados con los bosques y con la explotación agropecuaria para que participen de este debate", señaló el vicepresidente I de Carsfe, Néstor Vittori. Se empezaron a realizar las reuniones y, en un principio, "se planteó la necesidad de establecer el marco normativo existente a raíz de que se discutía la posibilidad de extender por 180 días la moratoria". Ante esta propuesta, desde Carsfe "coincidimos con el secretario de Medio Ambiente que no es necesario establecer esta prórroga porque este tema está previsto en la Ley Nacional de Bosques, a la cual, adhirió nuestra provincia. Aquí, se menciona que para producir desmontes se requiere de un estudio de impacto ambiental". Por esta razón, "nadie puede desmontar sin demostrar previamente, por medio de un informe, que el desmonte tiene su justificación y que no es dañino para el medio ambiente". Al respecto, Vittori, puntualizó que "el bosque nativo cedió paso a la producción agropecuaria durante los últimos 150 años y esto fue beneficioso para el país porque esta actividad se convirtió en la base de la economía nacional".

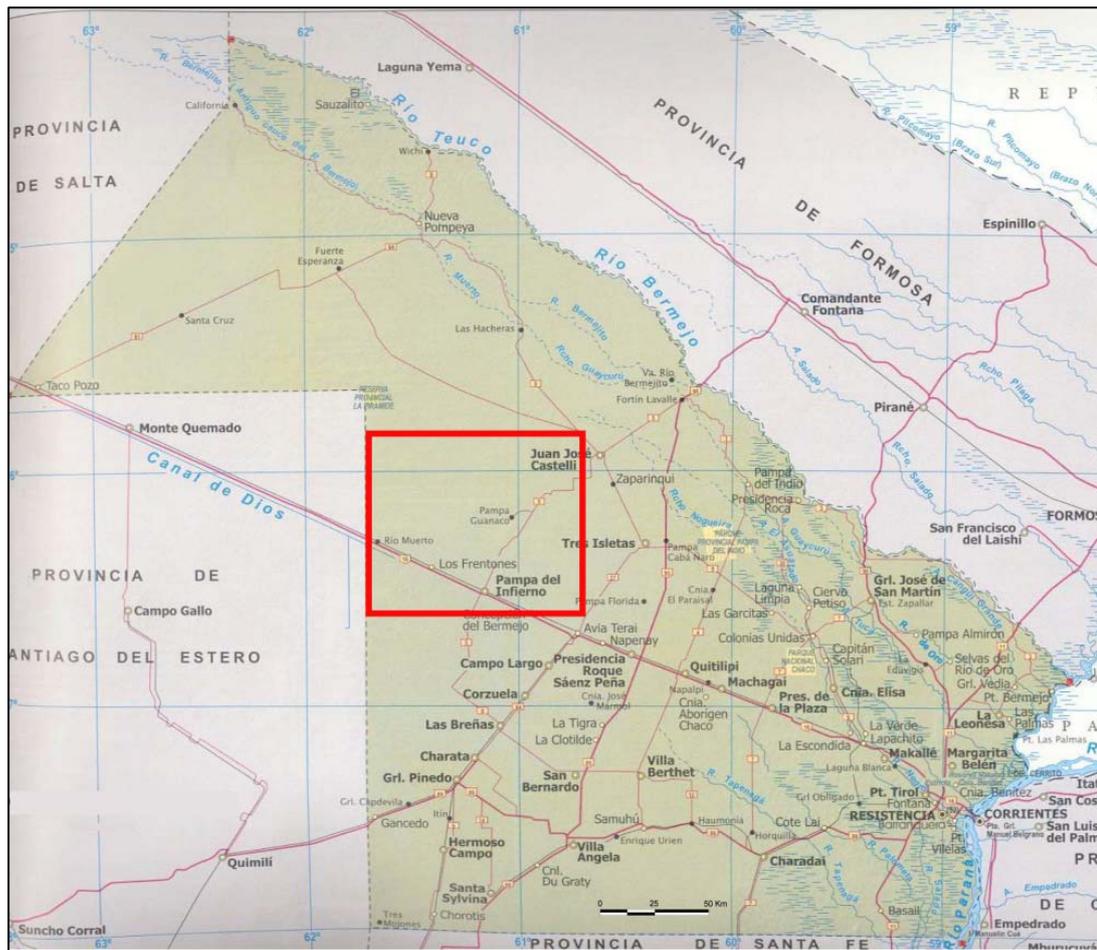
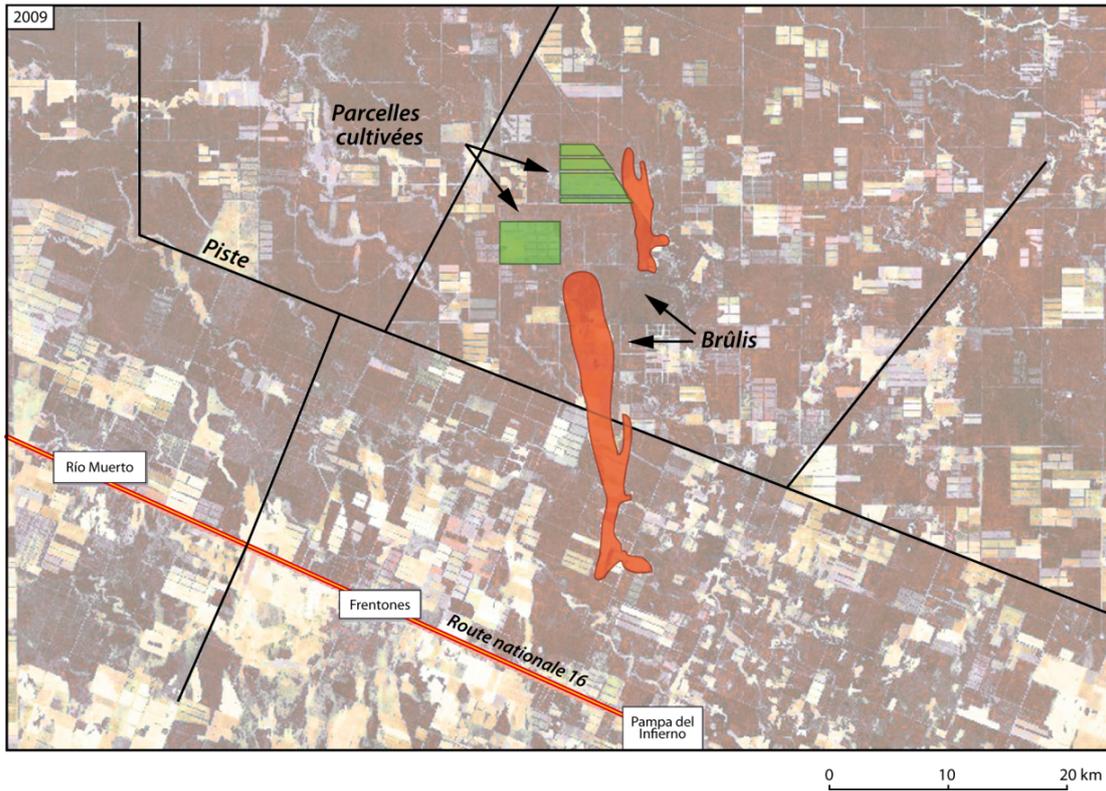
Por lo tanto, "pretender frenar el proceso de agriculturización a partir de la intangibilidad del bosque nativo no es conducente", opinó Vittori. Según consideró, "este proceso de agriculturización debe ser sustentable para no provocar una degradación del recurso suelo porque es fundamental que lo conservemos". Sin embargo, "esto no significa que tenemos que conservar el monte y se puede desmontar y sustentar el recurso suelo sin necesidad de que una cosa implique la otra", puntualizó Vittori. Esta semana, la UNL rubricó un convenio con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Santa Fe para realizar el proyecto Mapeo de Bosques Nativos de Santa Fe. Este trabajo estará a cargo de especialistas de la Facultad de Ciencias Agrarias, quienes también harán una caracterización de la masa forestal acorde a lo requerido por la Ley 12.366 sobre moratoria del desmonte en Santa Fe. A la vez, se elaborará un mapa de riesgo forestal a partir de la identificación y valoración de los factores de vulnerabilidad y peligrisidad existentes en el área en estudio.

## **Annexe 6**-La déforestation dans l'ouest de la province du Chaco

Nous avons choisi d'illustrer la déforestation dans la province du Chaco en prenant pour exemple une région de l'ouest de la province où elle est particulièrement significative. Sur la première page, nous comparons deux images satellites de cette même région sur une période de dix ans. Sur la seconde page, nous donnons des éléments d'interprétation en schématisant les objets et les processus visibles sur ces images. Enfin, nous resituons cette région dans la province du Chaco.



**Source** : compositions colorées à partir d'images Landstat. Pour 2000 : Landstat 7 ETM 228/078 ; et 2009 : Landstat 5 TM



Source : <http://www.laargentinadetodos.com.ar/mapachacorutas.htm>

