

## Les fonctionnaires et le développement rural en Argentine depuis 1991 : entre la profession et le territoire, entre l'État et la ville

Christophe Albaladejo \*

Le président Menem a fait voter, en 1989, la « *Ley de Emergencia Económica* » et la « *Ley de Reforma del Estado* ». La première de ces lois a rendu possible depuis lors, parmi bien d'autres changements, le licenciement des employés de l'État. La seconde loi fixa les modalités de privatisation des entreprises de l'État. En 1990, est créé le programme de réforme administrative qui se donne comme mots clés une série de barbarismes : désétatisation, externalisation, débureaucratiation, décentralisation, subsidiarité, dérégulation et refonctionnalisation, sous l'impulsion d'un comité exécutif de la réforme administrative, doté de nombreux pouvoirs et donc gérant la réforme par une série de décrets, et avec l'aide technique et financière de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Banque mondiale (BM). Le décret n° 2.476/90 fixe les objectifs en novembre 1990 : arriver à un total de 350 000 fonctionnaires (il faut se rappeler que l'on en dénombrait plus d'un million en 1983...). Et effectivement, l'Argentine comptait 340 000 fonctionnaires nationaux en 1995 et les employés des banques publiques et entreprises de l'État sont passés de 359 000 en 1990 à 57 000 [Rapport, 2000]. Parallèlement, produit de la politique de décentralisation, les agents des administrations provinciales et municipales sont passés de 1 290 000 en 1989 à 1 469 000 en 1995.

La politique de décentralisation en 1994 cherche à réduire le déficit budgétaire de l'État national en restreignant les transferts vers les gouvernements provinciaux et en déléguant le plus possible de fonctions – notamment les écoles, les hôpitaux, les transports et le logement social – à ces derniers ainsi qu'aux municipalités [García Delgado, 1994]. C'est le mot de « coparticipation » à la réduction du déficit fiscal qui permet de trouver une légitimité à une répartition sur tout le territoire de la crise du budget de l'État. Certes, l'autonomie des provinces augmente en théorie, en revanche leurs capacités réelles d'action diminuent et les inégalités entre provinces et entre municipalités augmentent

---

\* Géographe, Inra-SAD, chercheur associé à l'IRD Bordeaux, UR « L'intervention publique de développement, espaces, sociétés », et à l'UMR « Dynamiques rurales » de l'UTM-Ensat-Enfa à Toulouse. Cette recherche a bénéficié du soutien du programme ÉCOS-Sud (comité Évaluation-orientation de la coopération scientifique), action A99H01.

considérablement. Certains auteurs parlent d'une « municipalisation de la crise de l'État social » [Peñalva, Arroyo, 1991].

C'est aujourd'hui ce qui fait dire à certains auteurs que l'Argentine « est le pays le plus décentralisé d'Amérique latine » [Saiegh, Tommasi, 2000]. Selon la BID, 50 % des dépenses publiques étaient effectuées en 1997 à un niveau infra-étatique, et, si l'on fait abstraction des régimes de retraite, les dépenses à l'échelon municipal et provincial ont été deux fois plus élevées que celles du gouvernement national. Toutefois, le transfert de la collecte des impôts n'a pas suivi: en moyenne, dans la période 1985-1995, 65 % des dépenses des provinces étaient assurées grâce à des transferts de l'État central et les réformes de 1992 et 1993 (*el Pacto Fiscal*) n'ont réussi à réduire ces transferts que de 15 %.

La politique de privatisation et de réforme de l'État a amené, entre autres mesures, la privatisation des chemins de fer et des zones portuaires, la dérégulation du transport terrestre et la suppression des organismes de régulation des marchés. L'Inta (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), institut en charge de la recherche agronomique et de la vulgarisation agricole (*extensión rural*<sup>1</sup>), n'a pas échappé à cette restructuration des organismes de l'État. Autrefois organisme autarcique qui obtenait ses ressources d'une taxe de 1,5 % sur les exportations agricoles, il est passé sous la dépendance du ministère de l'Économie en novembre 1992 et a vu ses ressources votées avec le budget de la nation et ainsi diminuer significativement, une baisse qui n'a été que partiellement compensée par le développement de contrats de recherche avec des firmes privées (semenciers, etc.) [De Nicola, Propersi, Qüesta, 1998].

Parallèlement, le secteur des petites et moyennes exploitations vit une grave crise économique depuis dix ans. Il est difficile de définir clairement cette catégorie de « petites et moyennes exploitations », mais nous pouvons rappeler la définition qu'en donnait alors le gouvernement comme étant celles dont les revenus moyens annuels ne dépassaient pas 10 000 dollars, ce qui était censé représenter 42 % des 380 000 exploitations agricoles de l'Argentine. L'endettement de ces exploitations, estimé à plus de 10 milliards de dollars en 1996 (selon H. Volando, alors président de Federación Agraria Argentina, syndicats des petits exploitants), et le renchérissement du crédit ont une grande responsabilité dans cette crise. Nombre d'exploitants sont en situation de cessation de paiement et, pour la première fois depuis les années trente, la terre est hypothéquée et les banques sont potentiellement les plus gros propriétaires fonciers du pays.

Face à cette situation, le gouvernement national a mis en place en mai 1993 deux grands programmes qui ont été en vigueur jusqu'à l'an passé avec des budgets annuels avoisinant 10 millions de dollars chacun [Carballo González, 1995]. Le « Programme fédéral de reconversion productive pour la petite et moyenne entreprise agricole » (programme dénommé « *Cambio Rural* »), développé principalement dans la région pampéenne, est destiné aux exploitations « moyennes », sans qu'il ne soit jamais apparu de façon claire une définition de cette catégorie. En gros, il s'agit des *productores* qui peuvent, moyennant un appui temporaire de

---

1 Pour les termes en italiques dans le texte, voir le lexique des termes argentins en fin d'article.

l'État, transformer leurs exploitations afin d'en faire des unités économiques compétitives dans une économie libérale. *Cambio Rural* consiste à aider durant trois ans tout groupe de 10-12 *productores* à payer les honoraires d'un ingénieur agronome conseil. Le « *Programa Social Agropecuario* » est, lui, réservé aux « exploitations minifundistes » qui sont plus nombreuses dans l'Argentine dénommée « extra-pampéenne ». Le programme « *Prohuerta* », pour sa part, concerne l'appui à la constitution de potagers familiaux, le plus souvent en zones périurbaines, voire urbaines. C'est à l'Inta qu'a été confiée la gestion de ces programmes sous la tutelle de conseils provinciaux où est représentée la société civile (avec la participation des syndicats, universités, etc.).

Cette nouvelle politique a transformé le contexte de travail des agents de développement de l'État en zones rurales, la plus grande partie d'entre eux travaillant pour l'Inta. Comment ces changements sont-ils vécus et perçus et quels effets durables ont-ils sur les carrières et les métiers de ces agents ?

### Une légitimité à la fois locale et sectorielle

*Quel sens a « être fonctionnaire » pour les métiers du développement rural ? Une analyse à partir des catégories en usage dans le métier*

Cette recherche est basée sur une quarantaine d'entretiens semi-directifs de 2 à 4 heures auprès d'ingénieurs agronomes qui exercent en tant qu'agents de développement de l'État fonctionnaires (pour 7 d'entre eux, dont Inta1 et Inta2) ou contractuels de *Cambio Rural* (pour 8 d'entre eux, dont Cambio1 et Cambio2), des municipalités (pour 6 d'entre eux, dont Muni2, Muni3 et Muni1), des coopératives (pour 5 d'entre eux, dont Coopé1 et Coopé2) et de commerces privés d'intrants et de machines agricoles (appelées *agronomías*) (pour 4 d'entre eux dont Agro1). Les noms portés entre parenthèses sont ceux des entretiens dont j'ai extrait des citations pour cet article.

Ce sont mes entretiens avec des agents de développement fonctionnaires qui m'ont conduit à aller au-delà de cette seule catégorie. En effet, au cours de leurs itinéraires professionnels, un grand nombre d'entre eux ont exercé les autres fonctions citées et, par ailleurs, l'ensemble de ces personnages sont souvent en relation étroite entre eux dans leurs activités. Signalons que les *agencias de extensión* sont antérieures aux *agronomías*. Les premières agences ont été créées dès 1960 tandis que les *agronomías* se répandent vers le milieu des années soixante-dix seulement, montées souvent par d'anciens agents de développement. Ce qui montre combien la *profesión* est jeune, mais aussi le rôle direct qu'a eu l'État dans sa création. Les coopératives ne sont pas en reste, d'ailleurs les *secciones agronomía* sont antérieures aux *agronomías* et en sont parfois l'antichambre. *Cambio Rural* n'est pas non plus sans ressemblance avec les programmes des coopératives qui mettaient un *técnico* à disposition d'un groupe à la condition qu'au bout de quatre années de fonctionnement du groupe, ce dernier prenne en charge ses émoluments.

La loi n° 6.070 du 24 avril 1958 a précisé les conditions d'exercice des professions de géomètre, d'architecte et d'ingénieur et elle a instauré les conseils professionnels par « spécialités ». Les ingénieurs agronomes disposent d'un conseil professionnel national, ensuite chaque province peut décider d'en avoir un propre, ce qui est le cas

pour la province de Buenos Aires. Cette loi a créé également une Junta centrale des conseils. Les membres du Conseil sont élus pour deux ans, Inta1 a exercé cette responsabilité de 1981 à 1987 et a siégé aussi à la Junta. Mais il déplore le peu de poids de ces institutions et leur émiettement (beaucoup de provinces, du moment qu'elle peuvent rassembler un minimum de 5 adhérents, ont leur conseil). En Argentine cependant, pour pouvoir exercer le métier, il faut en principe être enregistré auprès du conseil professionnel correspondant, et payer un droit de 10 à 30 dollars mensuels. Ce sont les conseils qui fixent les tarifs des honoraires.

J'ai porté une attention particulière aux effets produits par les réformes administratives sur « l'intégration sociale » de ces agents, autrement dit sur leurs interactions sociales dans les contextes de coprésence qu'impliquent leurs métiers [Giddens, 1987]. C'est pourquoi la scène locale du métier prend une grande importance dans les présentes analyses et c'est à partir d'elle que seront interprétés les changements survenus dans « l'intégration systémique » de ces agents. Les agents de développement rural de deux districts<sup>2</sup> ont été étudiés en exhaustif : dans le district rural de Saavedra dont le chef-lieu est Pigüé, une petite ville de 10000 habitants (10 entretiens dont Cambio1, Cambio2, Muni1, Coopé1 et Agro1) et le district urbain de Bahía Blanca, une ville de 300000 habitants (9 entretiens dont Muni3, Muni2 et Coopé2).

Les pratiques sociales observées m'ont conduit à revoir une catégorie, non pertinente, que j'avais construite *a priori* : celle des fonctionnaires de la « vulgarisation agricole ». J'ai été alors amené à analyser les rapports entre l'État et une profession en crise : celle d'ingénieur agronome. Les ingénieurs agronomes interrogés estiment tous travailler dans le champ du conseil technique (*asesores*), au moins pour une partie de leurs activités. Leur intégration sociale s'effectue simultanément dans ce que nous pourrions appeler le « territoire » [Di Méo, 2000] – autrement dit avec les autres habitués (clients et pairs) des lieux qu'ils pratiquent – et dans le champ de la « profession ». La profession étant constituée de leurs pairs « qui dispensent des services spécialisés – sous forme de conseils, d'actes, ou les deux à la fois – à des particuliers, à des organisations ou au gouvernement » [Hughes, 1996]. Non seulement territoire et profession se superposent fortement au niveau local, mais la distinction entre client et pair n'est pas toujours évidente. En effet, les producteurs, ou les propriétaires des exploitations, à qui ces ingénieurs « professent » leurs conseils, sont aussi parfois des « professionnels »... car la définition donnée du « professionnel » peut être toute personne ayant effectué des études universitaires.

Mais l'évolution des politiques publiques met en danger les frontières de la profession avec d'autres métiers du développement. En gros, la stratégie des ingénieurs agronomes « professionnels » est d'occuper l'espace libre entre la population cible de programmes comme le PSA (*Programa Social Agropecuario*) et le cercle relativement fermé des CREA<sup>3</sup>. La notion de *escala* permet de fixer un seuil vers

2 La province de Buenos Aires est divisée en « *partidos* » (districts) disposants d'un maire et d'un conseil municipal élus et d'une administration municipale que nous nommerons « municipalité ».

3 Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria, mouvement présenté comme équivalent de celui des CETA français, dont il s'est inspiré au départ. Ils sont aujourd'hui 170 groupes de 10-12 agriculteurs en Argentine.

le bas, qui apparaît comme la limite la plus dangereuse pour la profession, car celle dont le franchissement est susceptible de changer la nature du métier et sa reconnaissance sociale... Il s'agit d'un seuil de taille dans les exploitations qui est systématiquement cité par les professionnels, ceux-ci s'accordant par un raisonnement purement subjectif à définir une surface minimale à exploiter pour qu'un producteur puisse « vivre ». En dessous de ce seuil, cela n'est plus du ressort de la profession, mais directement de l'État (les ONG étant absentes dans cette région). En général, dans notre région d'étude, cette surface minimale ne descend guère en dessous de 500 hectares. Cependant, nos études [Tulet, Albaladejo, Bustos Cara, 2001] montrent que ce seuil ne sépare en rien des exploitations « viables » des « non viables ». Elle délimite par contre une catégorie de producteurs qui sont, de fait, plus en mesure de comprendre et d'appliquer les savoirs et les techniques proposées par les professionnels. En s'imposant cette frontière sociale et en la donnant explicitement à voir, les professionnels de l'agronomie pensent ainsi différencier leur domaine de compétence de celui des *trabajadores sociales*. C'est donc l'identité de la profession que l'on pense préserver. Implicitement, voire parfois explicitement, ce seuil permet aux professionnels de rester dans la cité industrielle [Boltanski, Thévenot, 1991], autrement dit dans l'ordre des « bonnes pratiques agricoles » et de « la » technique, sans s'embarasser de critères « humanitaires » et de considérations culturelles qui passeraient avant la technique ou l'altéreraient. Avec cette frontière sociale de la *escala*, les professionnels ont le sentiment que la technique n'a à être confrontée qu'aux critères économiques, dont on reconnaît la pertinence, et que les considérations culturelles peuvent s'en tenir aux facteurs qui « empêcheraient la diffusion » ou une correcte application de « la » technique.

En revanche, la limite vers le haut n'est pas précisée... On se contente de critiquer les groupes CREA, jugés trop fermés sur eux-mêmes, trop « élitistes ». Rien ne semble menacer la profession plus encore vers le haut que les CREA, il n'y a au contraire que du prestige à gagner de conseiller les grands *latifundios*. Ceux-ci cependant font appel à des cabinets d'experts de Buenos Aires et, par ailleurs, ils sont gérés par des ingénieurs agronomes certes, mais qui de fait ne font pas partie du même monde social, et ceci pas seulement parce qu'ils habitent Buenos Aires ou les grandes villes du pays, mais surtout parce qu'ils fréquentent des cercles différents des *extensionistas*, commerçants des *agronomías* et agents des coopératives.

*La règle d'or: apparaître comme une activité désintéressée.* Pour beaucoup, même si la question n'est pas réglée, le terme de *profesional* devrait être différencié de l'activité commerciale: « Pour moi la question professionnelle, c'est ce qui a à voir avec... un bon usage productif, un bon usage agronomique... entrepreneurial disons. C'est un peu déconnecté de ce qui est strictement commercial » (Inta1). C'est à ce prix que l'on estime pouvoir gagner la confiance du producteur. « ... Je travaille en relation avec des marchands d'intrants, mais je ne vends pas moi-même directement. Je parle avec le producteur de ce qui lui convient de faire et ensuite... s'il veut lui acheter, il lui achète, mais je ne vends rien. Ça c'est une règle d'or pour moi » (Cambio1). Lorsque j'ai demandé à Cambio1 de se définir, celui-ci répond: « Je vends des services. Mon commerce, c'est la connaissance et l'information. »

Les témoignages concordent pour dire que, lors de leur passage à la *sección agronomía* d'une coopérative, généralement en début de carrière, le *técnico* ne se mêlait

pas trop des achats et des ventes d'intrants, pour les aspects commerciaux du moins, dont se chargeait directement le gérant. L'intervention de l'ingénieur agronome se limitait à une expertise technique et un calcul des quantités de produits nécessaires, cela a bien changé depuis une dizaine d'années.

Les difficultés financières des producteurs depuis 1992 ont tendu leurs relations avec les *agronomías*, toujours susceptibles d'avoir des problèmes de recouvrement, tandis que, simultanément, le programme *Cambio Rural* a protégé les « professionnels du conseil » de ces difficultés, en assurant le paiement de leurs honoraires par l'État. « Le commerce t'éloigne du professionnel dans une certaine mesure. Mais c'est aussi une problématique différente, il faut courir derrière des chèques, réclamer des paiements, tout cela absorbe beaucoup... et éloigne des aspects strictement professionnels » (Inta1). C'est ainsi que la fracture entre les deux types de métiers s'est accentuée depuis six ans. En effet, si le paiement du professionnel par les producteurs fait sa fierté et le légitime, il est préférable qu'il ne soit pas trop apparent dans la relation et notamment qu'il ne soit pas remis en cause en permanence.

*Le semis direct (et les firmes privées en général) : un allié séduisant car suspect.* Le semis direct est une technique de culture qui se passe de préparation du sol préalable au semis. La culture est installée en un seul passage, grâce à un semoir spécial qui effectue un lit de semence avec un travail sommaire du sol. Cela implique par contre l'emploi de désherbants puissants préalablement à la culture, c'est pourquoi cette technique se diffuse à grande vitesse dans le nord du pays car elle s'associe à merveille avec les nouvelles variétés de soja génétiquement modifiées pour être résistantes aux désherbants courants, peu chers.

Le problème est que le semoir est cher, et qu'il ne peut être envisagé d'adapter un outil déjà existant sur l'exploitation. Par ailleurs, cette technique a longtemps été déclarée peu compatible avec l'élevage bovin. En effet, les terres mises en culture ne doivent pas avoir été compactées par le piétinement des animaux. Cette technique a son association de producteurs au niveau national depuis plus de onze ans, l'AAPRESID (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa), et elle dispose d'une revue bimensuelle, organise des colloques, des sessions de formation pour les producteurs et les professionnels, et même des formations pour les étudiants agronomes... L'Inta a beaucoup servi de caution à cette technique et on peut trouver dans la littérature professionnelle un grand nombre d'articles appuyant celle-ci et tentant de l'améliorer. Malgré cet appui, le semis direct reste suspect aux yeux de nombre de professionnels qui s'interrogent, à juste titre, de la présence importante de sponsors privés derrière AAPRESID et les colloques et formations proposées. Pourtant, symbole de la technique conservationniste, simple à expliquer et à mettre en œuvre, elle est séduisante pour les professionnels. Une carte est souvent jouée par ceux-ci en termes de légitimation professionnelle. Pour effectuer une médiation experte entre le producteur et cette technique, le professionnel doit prétendre discerner ce qui relève d'un avantage technico-économique réel pour certains producteurs de ce qui seraient des situations inadaptées ou risquées pour la mise en œuvre de cette technique. Cet apprentissage de onze années de relégitimation du professionnel local face aux grands intérêts privés pourrait bien servir plus largement à l'avenir pour d'autres techniques et innovations qui

sont proposées directement aux producteurs par les multinationales des intrants ou des machines agricoles, ou par leurs filiales argentines. La question posée est celle de savoir comment se réinventer, en tant que professionnels, un rôle d'utilité publique tout en ne disposant plus de l'État comme allié et sponsor direct...

### *La scène locale de la profession*

Généralement, le travail de conseiller a été exercé en début de carrière au sein d'une coopérative. Il est très fréquent que les jeunes agronomes trouvent dans cette organisation un premier emploi et s'en servent de tremplin vers l'Inta, un cabinet de conseil privé ou vers une *agronomía*. D'ailleurs, cette stratégie est clairement affichée par Coopé2, un jeune qui a accepté, à sa sortie de la faculté d'agronomie de Bahía Blanca, un emploi dans une petite coopérative, malgré un salaire très bas (450 dollars par mois) et la nécessaire séparation d'avec son amie qu'implique de vivre toute la semaine dans une petite localité rurale. Quand ils le peuvent, ces agronomes partent de la coopérative en emportant « leurs » groupes de producteurs. « Je ne suis resté qu'un an et demi dans la coopérative [à sa sortie de l'université], heureusement ! » nous dit Cambio1, et pourtant le groupe qui lui a permis de monter la coopérative a influencé de façon centrale ses quinze années de carrière et a participé à son insertion professionnelle et locale... Les raisons évoquées sont l'isolement professionnel (les coopératives, jusqu'à une date récente et encore aujourd'hui en majorité, n'emploient qu'un agronome chacune) et un conflit, qui semble rituel dans de nombreuses coopératives, avec le gérant, lui-même le plus souvent un comptable ou un gestionnaire. Même les ingénieurs agronomes en poste actuellement dans une coopérative mentionnent ouvertement ce type de conflit : « ... Je me sens... bien reconnu par les producteurs, et... par les membres du conseil d'administration de la coopérative... Mais nous avons nos désaccords avec le gérant, à qui je reconnais des qualités du point de vue administratif, du contrôle des dépenses et toutes ces questions de la coopérative. Mais nous avons des visions différentes de ce que doit être ma fonction au sein d'une coopérative. Lui, il voudrait que je sois beaucoup plus ici dedans [dans son bureau], plus avec les choses... [administratives], il ne comprend pas notre rôle auprès de l'adhérent quant à la production et l'assistance technique ! » (Coopé1.)

Ces groupes ont une longévité exceptionnelle, vingt ans pour le groupe de Inta1, de 1972 à 1992, jusqu'à *Cambio Rural*... Des groupes qui accompagnent le technicien au cours de sa carrière. Ils évoluent bien sûr, les fils prennent la succession, certains agriculteurs nouveaux rentrent, d'autres partent, mais la base reste la même.

Les hauts fonctionnaires et responsables des services de développement ont souvent compris que, pour supprimer les agents de développement (les *extensionistas*, fonctionnaires donc), il fallait d'abord réduire leur présence directe auprès des producteurs et des groupes sur le terrain. C'est, de fait, l'un des résultats du programme *Cambio Rural*, en redonnant à la profession une présence, certes momentanée mais puissante (10 millions de dollars par an, soit l'embauche par les groupes de *productores* de près de 2 000 professionnels), au cœur même de ce qu'elle considère comme ses compétences légitimes, et légitimantes. Cela a permis de geler les recrutements d'*extensionistas* et d'occuper une partie des agents fonctionnaires à des tâches de

formation des conseillers privés. L'État s'impose de supprimer sa subvention, après deux ou trois ans de fonctionnement du groupe de producteurs, afin que ce dernier assure lui-même le paiement du professionnel. Cette clause de *Cambio Rural* est dans la droite ligne des valeurs et des modes de légitimation de la profession. Après quelques années de ce régime, on est en droit d'espérer que les *extensionistas* jouent un rôle légèrement différent dans la profession, moins insérés dans le milieu des producteurs mais plus dans celui de la formation des professionnels. D'ailleurs, nombre d'*extensionistas* sont incités, ou comprennent d'eux-mêmes, que le temps est venu pour eux de consolider leur légitimité en se spécialisant dans une discipline, plutôt qu'en s'ancrant solidement dans le milieu agricole local (Inta2).

Cet éloignement du terrain n'est cependant pas si facile à réaliser par la hiérarchie de ces agents, dès lors que ces derniers ont choisi de faire ce métier à cause du contact avec les producteurs, qu'ils se sentaient au cœur de la légitimité de la profession et de l'exercice de ses bonnes pratiques et qu'ils avaient chez les producteurs un appui amical susceptible de se faire entendre dans les conseils locaux de l'Inta. Dans le cas des coopératives, on voit bien le pouvoir que les professionnels ont conquis grâce à leur proximité, voire connivence, avec les agriculteurs des groupes qu'ils animent. Les agriculteurs qui participent à ces groupes sont de surcroît les plus impliqués dans le fonctionnement de la coopérative, et nombre d'entre eux font partie du conseil d'administration. Ceux de ces groupes qui n'ont pas encore de responsabilité dans la coopérative, ou les institutions locales agricoles, sont à bonne école dans ces groupes de développement.

L'Inta organise par ailleurs l'essentiel des journées d'actualisation technique des professionnels, et le programme *Cambio Rural* a renforcé ce rôle de façon spectaculaire. Souvent, les professionnels m'ont dit avoir participé à vingt sessions de formation ou journées d'étude au cours des douze derniers mois... Les firmes de produits, de semences ou de matériel ne sont pas en reste, mais les journées de formation qu'elles organisent (pour l'utilisation d'un nouveau matériel, d'un nouveau produit...) sont souvent faites en commun ou déléguées à l'Inta. Le mouvement CREA semble aujourd'hui très centré sur lui-même et ne joue plus tellement de rôle dans la profession, un rôle qu'il a pourtant semble-t-il joué dans le passé mais que son étiquette de mouvement « élitiste » ne lui permet plus. La revue technique mensuelle du mouvement est toutefois très reconnue et lue des professionnels.

Le plus souvent, ces formations étaient organisées, jusqu'à l'arrivée du programme *Cambio Rural*, par le Centre des ingénieurs agronomes du district. Le Centre des ingénieurs agronomes de Pigüé, qui a été fondé en 1976, compte actuellement 30 adhérents. Le lieu de réunion et siège social est le bureau de l'agence locale d'*extensión* de l'Inta, le trésorier est d'ailleurs un agent de cette agence. Mais depuis l'émergence du programme *Cambio Rural*, le Centre ne fonctionne plus beaucoup, car les ingénieurs sont déjà saturés en réunions... « Nous avons très bien fonctionné jusqu'en 1990, voire 1994. Nous faisons une réunion par mois. Ensuite, nous nous sommes dégonflés... » (Inta1, l'un des membres fondateurs du Centre.)

Le Centre des ingénieurs agronomes a aussi une fonction de sociabilité locale des *profesionales* qui va au-delà des ingénieurs agronomes. Il semblerait que ce soit l'Inta qui joue, dans les petites villes de l'Argentine (moins de 10 000 habitants), un rôle important d'animateur de la vie sociale interprofessionnelle (avocats, notaires,

médecins...), comme si tous ces gens-là n'étaient pas totalement chez eux dans ce monde rural. On organise des rencontres sportives, des événements culturels, etc.

## Les nouvelles fonctions publiques dans le développement rural

### *L'État cherche à consolider la profession et, de fait, l'éloigne du territoire*

Agro1 rappelle qu'en 1980, la province de Buenos Aires employait 64 *extensionistas*. « Je me rappelle ce chiffre parce qu'il m'est resté gravé en mémoire, et maintenant on peut compter les *extensionistas* sur les doigts d'une seule main ! » Ceux qui occupent actuellement cette fonction pour le ministère provincial ont d'ailleurs plutôt un rôle de contrôle que de développement.

Mais ce n'est pas que l'État qui n'embauche plus le professionnel, le producteur commence aussi à se désintéresser de ses conseils. « Quand j'ai commencé à travailler, il y a vingt ans, l'information qu'avait l'homme de la campagne [*el hombre de campo*] était très faible, voire nulle ! Et alors les techniques les plus insignifiantes auxquelles tu peux penser, comme l'application d'un 2-4-2 [un herbicide] à un blé, ou le réglage d'un semoir pour semer une prairie..., c'étaient des choses très primaires pour un agronome et cependant les producteurs ne les connaissaient pas [...]. C'étaient des techniques très faciles à appliquer, que l'on pouvait inculquer à un producteur, c'était une satisfaction personnelle très grande ! » (Agro1.) Paradoxalement, cette crise de la profession devient plus aiguë au moment même où les techniques qu'essayaient avec difficulté « d'inculquer aux producteurs » les agents de développement se diffusent avec une grande rapidité. Tous les agronomes mentionnent en effet un important changement de comportement des producteurs ces dix dernières années : l'utilisation systématique de fertilisants pour les cultures, voire les prairies, la saillie précoce des génisses, l'utilisation rotative des prairies à l'aide d'une clôture électrique, le sevrage précoce des veaux, le changement fréquent de variétés de blé, etc. Le problème est que ces techniques se diffusent sous l'impulsion des firmes, mettant en péril l'image de désintéressement de la profession.

Au lieu de considérer (seulement) *Cambio Rural* comme une aide aux agriculteurs, il peut être alors utile de le voir comme une aide à la profession, pour maintenir notamment une image de désintéressement et donc une légitimité technique. « *Cambio Rural* a été comme une monnaie d'échange, euh... enfin quand les producteurs commencent à avoir mal à leur portefeuille, ils optent pour une solution mauvaise mais bon, ils décident de se passer du *técnico* » (Agro1). *Cambio Rural* a récupéré très souvent des groupes qui fonctionnaient de façon autonome auparavant : « Avant *Cambio Rural*, les producteurs me payaient, mais je voyais bien que cela commençait à leur poser problème de payer du conseil, enfin payer en général leur posait problème... Alors, on a vu *Cambio Rural* comme une possibilité, c'est toujours ça de moins à payer pour eux et la différence, ils me la donnent de la main à la main » (Cambio1). Tous mes interlocuteurs sont formels, lorsque la subvention de ce programme est supprimée, les seuls groupes qui survivent sont ceux qui fonctionnaient déjà avant *Cambio Rural*.

Une autre mesure de l'État en faveur de la profession semble beaucoup plus maladroite. En 1993, a été votée en Argentine une loi dite des « produits agrochimiques » qui a commencé à être appliquée en 1995. Elle impose à tout

producteur, lorsque celui-ci doit acheter un produit phytosanitaire, de présenter au commerçant une ordonnance (*una receta*) dûment établie sur un carnet à souche par un ingénieur agronome agréé. Le producteur doit remplir un formulaire qui est ensuite remis au commerçant avec l'ordonnance et le commerçant doit remettre au producteur une note en preuve d'achat. Pour être agréé, un ingénieur agronome doit s'inscrire au collège d'ingénieurs agronomes compétent et payer une cotisation (30 dollars par mois environ). C'est le fonctionnaire du ministère de l'Agriculture de la province basé dans la région qui est censé faire les contrôles, et en fait, nos interlocuteurs laissent entendre que les contrôles ne se font qu'en cas de problème (intoxication humaine ou d'animaux, endommagement involontaire de la culture d'un voisin due à une mauvaise application ou une surdose). Cette mesure, inapplicable, associe l'image de l'ingénieur agronome à celle du contrôle et sape la confiance, voire la connivence, à la base de la légitimité professionnelle. Elle rend par ailleurs l'État trop apparent dans l'exercice de la profession.

### *L'invention par la ville des fonctionnaires du développement rural*

Deux districts de la grande région du Sud-Ouest bonaerense ont effectué un « Plan de développement stratégique » : Bahía Blanca en 1993, puis Saavedra en 1995. Il s'agit d'un diagnostic de la situation, avec mise en évidence des contraintes et atouts, effectué par les cadres des municipalités concernées sous la direction d'un expert, ou d'un groupe d'experts, extérieur. Le diagnostic, dit participatif, est élaboré sur la base d'une large consultation de la population locale, des entreprises et de la société civile du district (associations, coopératives...) ainsi que des administrations présentes (le bureau local de l'Inta notamment). Il aboutit à des propositions d'action inscrites dans un plan pour l'avenir, communiqué à la population.

Pour Saavedra, il a abouti entre autres à la création d'un service de développement qui a recruté 4 personnes, des jeunes formant une équipe pluridisciplinaire, dirigée par un architecte. Les architectes sont une profession qui dispose du contrôle de la fonction de développement dans la ville avec l'aide des gouvernements municipaux, tout comme les ingénieurs agronomes en disposent dans la campagne, avec l'aide de l'État... Mais cette profession s'est formée depuis plus longtemps semble-t-il aux approches de développement communautaire (par quartiers) et participatifs.

Le Plan de développement stratégique du district de Saavedra prévoit la mise en place d'une fondation pour le développement local rassemblant les principales organisations (entreprises, administrations, associations...), parties prenantes du développement du district. Cette fondation, en mettant en relation des institutions qui sont présentées par nos interlocuteurs comme « endormies » dans des fonctionnements parfois bien éloignés de leurs finalités initiales ou officielles, est censée, en les mettant en scène les unes par rapport aux autres et en les contraignant à produire des discours et des attitudes de légitimation par rapport à la population locale, les impliquer dans le développement.

Cela passe par un effort important de formation du personnel, des responsables aux agents en bas de l'échelle qui n'est pas réalisé de façon isolée des autres municipalités. En fait, en observant les pratiques sociales et la circulation des idées, nous

nous trouvons rapidement face à un réseau de villes consolidant mutuellement leurs projets et compétences. Pigüé a fait venir plusieurs agents municipaux de Bahía Blanca spécialistes d'un thème donné ou ayant bénéficié d'une formation. Les cadres de Pigüé vont régulièrement en formation dans d'autres grandes villes (La Plata, etc.). Des liens existent avec les équipes d'autres municipalités de taille équivalente dans la région et, même si ces réseaux ne sont pas formalisés, ils sont très actifs, notamment pour échanger des idées mais aussi mener des projets, voire s'accorder sur des décrets municipaux ou préparer des accords (sur la législation en matière de sécurité alimentaire pour le contrôle et la commercialisation des aliments produits localement).

Les institutions expertes auxquelles les municipalités ont le plus recours sont, d'une façon très claire, les universités et non les instituts spécialisés de recherche ou de développement. Les ingénieurs, vétérinaires, architectes ou géographes en poste se tournent vers leurs anciens établissements d'étudiants, et ceux-ci répondent favorablement. Souvent même, ce sont les universitaires qui vont à la rencontre de ces demandes. Les liens entre l'université de Bahía Blanca et la municipalité de Bahía Blanca sont très forts: la faculté d'agronomie a monté avec elle un programme de développement de la ceinture maraîchère qui a recruté deux ingénieurs; de plus, un autre programme de développement de l'élevage bovin et ovin dans tout le district relie cette faculté à la municipalité. Les agents de la municipalité de Pigüé ont fortement recours aux universités de Bahía Blanca, de Tandil et de La Plata, et nous disposons d'une foule d'exemples de ce type qui montrent combien les universités s'insèrent directement dans le développement des territoires proches, au grand dam de la profession qui a parfois adressé des plaintes à travers leurs conseils locaux, y voyant une concurrence par rapport à leur clientèle, les « producteurs ».

Mais les municipalités et les universitaires s'adressent pourtant à une population rurale qui était peu concernée par les actions des services de *extensión* ou la profession, si l'on fait exception des programmes comme *Prohuerta* ou ceux du *Programa Social Agropecuario* qui, comme nous l'avons vu, sont eux-mêmes en marge de la profession. Certains agents des coopératives s'expriment avec une grande clarté sur ce sujet: « Je ne crois pas que nous sommes [à la coopérative] des *extensionistas*. Je crois que nous sommes des *asesores*. Les temps ont changé..., et la demande. Nous avons les producteurs de pointe, du milieu, mais ceux du bas... [...] de fait, nous n'allons pas les voir. Je ne sais pas si un jour la coopérative nous a donné la tâche de voir ces gens [...]. Je crois que ce doit être l'État qui s'en occupe et non une coopérative! Qui nous donne les ressources pour nous en occuper? [Il explique que leur travail auprès des agriculteurs "moyens" et "de pointe" leur donne un complément indispensable de leurs salaires reçus par la coopérative, car ils touchent des honoraires pour leurs conseils.] L'Inta ne s'occupe pas plus de ces gens [les producteurs du bas de l'échelle], de fait l'Inta fait de plus en plus du conseil aux conseillers et moins de conseil direct » (un agent des coopératives).

Seuls les agents municipaux, parmi tous les fonctionnaires que nous avons interrogés, prononcent le mot « fonctionnaire ». C'est remarquable car ce terme n'a pas bonne presse en Argentine. Non seulement ils se désignent comme tels, mais ils insistent sur l'importance de ce statut du fait de l'engagement particulier qu'il représente. « J'ai appris, et je dois encore apprendre énormément du travail en groupe parce que je travaille dans une fonction publique, et d'ailleurs cela ne devrait pas être

exclusif de la fonction publique mais devrait aussi être enseigné à un vétérinaire ou un ingénieur agronome travaillant dans le privé [...]. Beaucoup de choses que je sais, c'est l'assistante sociale de notre équipe qui me les a enseignées, et aussi un cours que nous avons eu sur la conduite des groupes, en tant que professionnels, c'est quelque chose qui nous manque » (Muni1). On retrouve de tels propos chez les autres agents municipaux de Bahía Blanca et de Pigüé, à savoir d'une part, se définir comme fonctionnaire, d'autre part, en tirer une fierté et, enfin, relier cette fonction à des compétences valorisantes qui ne sont cependant pas habituellement celles de la profession.

\*

### Les agents de développement de l'État entre profession et territoire

Depuis dix ans de politique néolibérale, l'État, en assurant une certaine indépendance des ingénieurs agronomes vis-à-vis des grandes firmes de vente de produits, a protégé « la confiance » dans la profession, sa légitimité pour ne pas dire son monopole de la « cité industrielle » en agriculture. En ce sens, il était indispensable que ce programme apparaisse comme une aide aux producteurs, et non aux professionnels. Notamment parce que les ingénieurs agronomes se « rêvent » en profession libérale, autrement dit en tant qu'activité intellectuelle indépendante et désintéressée [Dubar, Tripier, 1998] et donc que le conseil privé y joue un rôle central. On ne peut pas dire que l'État ne fasse rien, dans cette période de crise, pour la profession. Si l'on veut bien sortir des apparences, la loi des produits agrochimiques instaurant une ordonnance et même le programme *Cambio Rural* se révèlent des aides indirectes aux professionnels, même si l'une prétend protéger le consommateur et le milieu naturel et l'autre le producteur.

Mais combien de temps cette « protection » va-t-elle durer et combien de temps peut-elle ne pas trop se donner à voir comme un soutien à la profession ? Depuis l'an dernier, le programme *Cambio Rural* a réduit considérablement son budget, il est passé de 10 millions à 1 million de dollars... Dans le même temps, en soutenant provisoirement la profession, ce programme a permis en huit ans un affaiblissement considérable de l'*extensión*, autrement dit de l'intervention directe de l'État dans la vulgarisation agricole, avec la bénédiction des ingénieurs agronomes.

Ce n'est pas une transformation anodine, si l'on considère le rôle essentiel tant au sein de la profession que du territoire joué par les services d'*extensión* de l'Inta. Mais ces derniers ne sont plus guère en mesure d'assumer ce rôle, hormis dans une fonction éloignée du terrain et de repli sur du conseil spécialisé et de la formation aux conseillers privés. Ce rôle sera d'autant plus difficile à assumer sur le long terme au sein de la profession que :

- le conseil est de plus en plus lié aux firmes : sans *Cambio Rural*, les cabinets-conseils privés ont peu d'avenir ; la stratégie de la « suspicion » perceptible dans le cas du semis direct ne peut tenir sans un soutien financier de l'État ;
- éloignés du terrain, les anciens *extensionistas* perdront peu à peu leur légitimité d'hommes d'expérience. Par ailleurs, il n'est pas aisé, pour eux qui ont déjà plus de 45 ou 50 ans, de conquérir une légitimité dans des spécialités techniques dont ils se sont éloignés ou en sciences sociales (ni même en ingénierie sociale) qu'ils n'ont jamais eue...

Parallèlement, les coopératives semblent abandonner le champ de la profession au profit d'un contrôle (commercial) du territoire. Déjà, les ingénieurs agronomes de ces organisations ne se définissent plus comme des *extensionistas*.

Dans cet espace laissé partiellement vacant de la profession et du territoire, les agents récemment recrutés des municipalités inventent, avec le soutien matériel de la ville, une nouvelle pratique du métier. Ils se revendiquent comme fonctionnaires. Dans leur collaboration décomplexée avec les architectes-urbanistes et les travailleurs sociaux, ils modifient les frontières de leurs compétences ainsi que leurs identités professionnelles. Point essentiel: ils sont perçus différemment par les agriculteurs de leurs districts, notamment ceux qui n'étaient pas catalogués comme des *productores* par la *profesión*. Leurs alliances fortes avec les universités nationales et avec les villes (moyennes et petites), laissent supposer qu'ils sont peut-être les acteurs d'une re-territorialisation [Raffestin, 1987] allant de pair avec une re-professionalisation des métiers du développement.

Deux observations doivent cependant être faites. D'une part, peu de municipalités se sont engagées jusqu'à présent aussi clairement que Bahía Blanca et Saavedra dans le développement rural. D'autre part, il ne faut pas sonner le glas de l'Inta sur le territoire et des coopératives dans la profession, ces organisations jouent encore un rôle décisif et doivent retrouver leurs places dans les territoires ruraux en construction et la redéfinition des professions du développement.

#### BIBLIOGRAPHIE

- BOLTANSKI L., THÉVENOT L. [1991], *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- CARBALLO GONZÁLEZ C. [1995], « "Programa Social Agropecuario" y "Cambio Rural". Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares », *Realidad Económica*, Buenos Aires, 136: 47-63.
- DE NICOLA M., PROPERSI P., QUÉSTA T. [1998], « Efectos del plan de convertibilidad », *Realidad Económica*, Buenos Aires, 154: 118-136.
- DI MÉO G. [2000], « Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales », *Cahiers de géographie du Québec*, 43 (118): 75-93.
- DUBAR C., TRIPIER P. [1998], *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 256 p.
- GARCÍA DELGADO D.R. [1994], *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Norma S.A., 295 p.
- GIDDENS A. [1987], *La Constitution de la société*, Paris, Puf, 474 p.
- HUGHES E.C. [1996], *Le Regard sociologique. Essais choisis. Textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie*, Paris, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 344 p.
- PEÑALVA S., ARROYO D. [1991], « Estado benefactor y municipio en crisis », *Cambios*, Buenos Aires, 3 (1).
- RAFFESTIN C. [1987], « Repères pour une théorie de la territorialité humaine », *Cahier du groupe Réseaux*, 7: 263-279.
- RAPOPORT M. (éd.) [2000], *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1148 p.
- SAIEGH S.M., TOMMASI M. [2000], « Le labyrinthe fiscal de l'Argentine et la théorie des coûts de transaction en politique », *Problèmes d'Amérique latine*, Paris, La Documentation française, 37: 63-90.
- TULET J.-C., ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R. (éd.) [2001], *Une Pampa en mosaïque. Des communautés locales à l'épreuve de l'ajustement en Argentine*, Paris, L'Harmattan, 275 p.

## Lexique

Il s'agit d'un lexique « impossible » car ces catégories sont en continuel changement, notamment en contexte de crise de la profession, et elles dépendent aussi d'un point de vue, forgé par une personne située dans l'espace social concerné et ayant, de par sa propre trajectoire biographique, une interprétation personnelle de ces catégories.

*Agronomía*: commerce d'intrants agricoles, voire de machines, tenu par un ingénieur agronome, qui peut en employer d'autres, celui-ci dispense également des conseils techniques à ses clients, soit pour accompagner la vente, soit de façon séparée de d'achat d'un produit.

*Agrónomo*: personne qui a un diplôme de technicien (trois ans après le bac, ne pas traduire par *técnico* tout court, qui a un autre sens). Il n'est pas un ingénieur agronome et ne fait donc pas partie de la *profesión*.

*Asesor*: conseiller, consultant. Un terme plus générique que celui de *extensionista* qui inclut les fonctions, voire les métiers, de conseil des agents des coopératives et même des ingénieurs travaillant dans une *agronomía*.

*Escala*: limite de taille de l'exploitation en deçà de laquelle les ingénieurs agronomes, en particulier de la *extensión*, considèrent qu'elle ne peut être viable économiquement, ce en quoi elles sortent de leur domaine de compétence et entre dans celui du *trabajador social*.

*Extensión rural*: activité de conseil et de développement en agriculture exercée par des fonctionnaires. Elle est supposée s'exercer auprès des agriculteurs les moins favorisés.

*Hombre de campo*: dénomination plus générale que *productor* désignant non seulement les agriculteurs exploitants mais aussi les employés ruraux.

*Productor*: exploitant dit traditionnel en Argentine, en général il réalise dans la Pampa une activité de grandes cultures et/ou élevage bovin (viande ou lait).

*Profesional*: toute personne ayant fait cinq ou six années d'études supérieures et exerçant une activité qui implique une part de conseil ou d'expertise.

*Sección agronomía* (d'une coopérative): bureau de vente d'intrants d'une coopérative.

*Promotores asesores, promotores de proyecto*: terminologie utilisée pour désigner les agents du programme *Cambio Rural*, et qui de fait permet d'éviter d'utiliser pour les désigner dans les conversations le terme de *extensionista*, ce dernier étant assimilé dans les représentations à un agent de l'État, fonctionnaire. Le mot de *promotor* est en revanche également utilisé par les firmes privées d'intrants agricoles pour désigner les ingénieurs agronomes qu'ils emploient en tant que représentants commerciaux auprès des *productores*. Le *promotor de proyecto* de *Cambio Rural* coordonne plusieurs *promotores asesores*, qui eux travaillent directement avec les groupes de *productores*.

*Receta*: littéralement « ordonnance », il s'agit d'une autorisation d'achat de produits phytosanitaires délivrée par un *profesional* à un *productor* en fonction d'une prescription donc d'un service en tant que *asesor*.

*Técnico*: désigne une personne experte en questions techniques et dûment formée à l'université. C'est en fait une façon de désigner un *profesional* dont la spécialité est « technique », c'est-à-dire d'intervention sur les choses (l'ingénieur agronome ou chimiste et non pas l'avocat ou le médecin). C'est une désignation très valorisante.

*Trabajador social*: technicien des programmes destinés aux ruraux pauvres ou assistante sociale.