

De l'intégration nationale au développement durable

*Trajectoire nationale et
production locale
de la politique rurale
au Mexique*

Eric Léonard & Jean Foyer

Septembre 2010



Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR, Agence Nationale de La Recherche française, au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, « Production des politiques publiques et compromis institutionnels autour du développement durable ».

*En mémoire à Pascal Labazée
Directeur de recherche à l'IRD
représentant de l'IRD au Mexique, 2009-2010*

Sommaire

Sommaire	1
Remerciements	3
Introduction : Le développement durable à l'épreuve des trajectoires et des enjeux de l'action publique en milieu rural	5
Le développement durable : continuité ou rupture du modèle de développement rural au Mexique ?	5
Une approche centrée sur les processus de changement institutionnel et les rapports acteurs-institutions	7
Structure de l'ouvrage : une approche par le temps long et les formes locales de mise en application de l'action publique	10
Première partie : De la construction nationale à l'insertion compétitive. Choix, compromis et dispositifs de l'Etat dans la longue période	13
Chapitre 1 : La politique rurale au centre du processus d'intégration nationale, du libéralisme porfirien au "développement partagé" (1876-1982)	15
Préambule : Quelques incidences structurelles de l'héritage colonial hispanique	15
La république porfirienne (1876-1910) : libéralisation économique et restauration du centralisme politique	17
La "bifurcation cardéniste" : liquidation des oligarchies régionales, fragmentation des organisations politico-territoriales et construction de l'Etat corporatiste (1934-1940)	21
Le régime alémaniste et le "développement stabilisateur" (1946-1970) : inflexion du modèle de développement et consolidation du régime de gouvernance étatiste	28
L'extension de la sphère étatique et la politique de "développement partagé" (1970-1982) : remise en question du modèle alémaniste ou prolongement du régime de gestion patrimonialiste des rentes ?	35
Conclusions : l'agriculture familiale comme enjeu central du projet post-révolutionnaire de construction nationale	42
Chapitre 2 : La bifurcation néolibérale. Refondation du référentiel de l'action publique et segmentation des dispositifs d'intervention (1982-2006)	45
La bifurcation néolibérale : poids de la contrainte financière et compromis au sein des élites nationales	45
La présidence saliniste et le PRONASOL (1989-1994) : réformes institutionnelles et tentative de construction d'un clientélisme non corporatiste	52
La politique rurale aux temps de l'ALENA (1995-2008) : segmentation des dispositifs, mais maintien de l'intervention étatique	56
Conclusion – De la segmentation des politiques à la production du développement durable : territorialisation ou anomie de l'action publique ?	70
Deuxième partie : La construction de la notion de développement rural durable au Mexique. Des expériences socio-environnementales à l'instrument de rationalisation politique	75
Chapitre 3 : L'émergence de la notion de développement durable. Des initiatives de la société civile à leur prise en compte dans les politiques publiques (1975-2000)	77
La gestation du développement durable dans les milieux environnementalistes (1975-1994)	77
L'émergence du référentiel de développement durable dans les politiques publiques : les années 1990	87
Conclusion : l'institutionnalisation du développement rural durable, entre injonctions internationales, logiques sectorielles et pratiques des mouvements sociaux	94

Chapitre 4 : La Loi Développement Rural Durable. Un nouveau référentiel de mise en cohérence des politiques publiques ?	96
La Loi de Développement Rural Durable (LDRS) : origines, controverses et portée	97
Une structure institutionnelle innovante	102
Conclusion : la LDRS, loi cadre ou palliatif à la segmentation de l'action publique ?	111
Troisième partie : La fragmentation du Développement Rural Durable dans la Sierra de Santa Marta, Etat de Veracruz. Les politiques entre cadre légal et logiques des acteurs	114
Chapitre 5 : Les déclinaisons du développement durable dans la Sierra de Santa Marta. La fragmentation des projets de la société civile et des programmes sectoriels	116
Modernisation compétitive et enjeux de durabilité dans une région indienne marginalisée	117
Le Développement Durable depuis la société civile : entre autonomie et institutionnalisation	124
Segmentation des politiques publiques, fragmentation des programmes : le Développement Durable éclaté	134
Conclusion : L'éclatement du Développement Durable, entre fragmentation des projets militants et segmentation des visions sectorielles	151
Chapitre 6 : Les expériences contrastées des Comuders dans la Sierra de Santa Marta. Des projets entre logiques territoriales, clientélisme sectoriel et fragilité institutionnelle	153
La coordination entre les différents niveaux de gouvernement territorial : dysfonctionnements et déficits de légitimité autour d'une approche régionalisée des enjeux de durabilité	154
Mise en place et mode de fonctionnement des Comuders : une institutionnalisation précaire, des attributions controversées	157
Trois municipalités, trois projets différents de Comuders : trois visions distinctes du Développement Durable ?	166
Les Comuders, entre empilement institutionnel et développement durable	176
Conclusions – Du cadre légal aux institutions locales : pluralité et contradiction des formes de DRD ?	181
Conclusion générale : Développement rural durable ou gestion des externalités du modèle de développement agricole?	185
L'absence d'un compromis institutionnalisé autour du développement rural durable	185
Le développement durable face à la crise de la société rurale : enjeux sociétaux et logiques des acteurs politiques	186
Développement rural durable ou amortissement du paradigme du marché ?	188
Dépendances de sentier et déclinaisons concurrentes du développement durable	189
Des conflits de temporalités qui défient l'institutionnalisation de la LDRS	190
Références consultées	193
Liste des acronymes et abréviations employés	209
Liste des illustrations	215

Remerciements

Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet PROPOCID¹ financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Sa conduite a également bénéficié de l'appui financier et logistique de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) pour la réalisation des investigations de terrain et la traduction à l'espagnol du manuscrit original.

Un grand nombre de personnes sont redevables de notre gratitude et ont amplement contribué à l'aboutissement de cette étude. Nous remercions en premier lieu l'ensemble des participants du projet PROPOCID et en particulier son directeur, Philippe Bonnal, pour les discussions passionnantes qui nous ont permis d'enrichir notre analyse en confrontant nos résultats à ceux des études réalisées dans les autres pays couverts par le projet.

Dans la réalisation de la recherche elle-même, nous avons bénéficié du concours et de l'appui d'un grand nombre d'interlocuteurs, aussi bien au sein des administrations et institutions fédérales et de l'Etat de Veracruz, qu'au niveau des municipalités que nous avons visitées, des institutions universitaires ou des organisations de la société civile. Un grand merci en premier lieu aux présidents municipaux de Mecayapan, Pajapan et Soteapan, aux assesseurs des *Comuders* et aux directeurs des services de *fomento agropecuario* des trois municipes, qui nous ont facilité sans retenue l'accès aux informations que nous leur sollicitons. Sans leur disponibilité et leur enthousiasme, ce travail n'aurait pu aboutir. Nous tenons également à remercier la direction du District de développement rural de la SAGARPA de Jáltipan et l'assesseur du CDDRS qui nous ont fait bénéficier de la richesse de leurs analyses.

A Xalapa et dans la Sierra de Santa Marta, des collègues enseignants et chercheurs, membres d'ONG et responsables administratifs nous ont fourni des clés d'analyse, une connaissance du contexte régional et des orientations sans lesquelles notre analyse serait restée à un niveau de généralités rédhibitoire. Nous exprimons une gratitude particulière à Luisa Paré, Esveyde del Castillo, Fernando Ramírez Ramírez, Antonio González Azuara, Verónica Munier, Rafael Palma, Emilia Velázquez, Efraín Quiñonez, Eckhart Boege, José Luis Blanco et Alfredo Delgado.

Un grand merci d'autre part à toute l'équipe du CEDRSSA de la Chambre des députés pour nous avoir familiarisés avec les enjeux de la mise forme juridique du développement durable dans le contexte de la rédaction de la LDRS, ainsi qu'aux subtilités de ses déclinaisons budgétaires dans le cadre du PEC. Une reconnaissance particulière à Gloria Margarita Alvarez et à Hector Robles Berlanga, ainsi qu'aux directeurs successifs du CEDRSSA, Sergio Barrales Domínguez et César Turrent Fernández. Une mention toute spéciale à Gonzálo Chapela qui nous a fait bénéficier de sa connaissance fine des processus et des intrigues qui ont présidé à l'élaboration de la LDRS.

Un remerciement à Dominique Roques et Rafael Molina Pulgar, qui ont effectué avec brio la traduction du manuscrit original en français.

Merci à Alicia González Armendáriz de l'IRD-México pour sa gestion magistrale d'un retour manqué.

¹ Projet PROPOCID, *Production des politiques publiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable*, dirigé par Philippe Bonnal. Le projet a porté sur la comparaison de six situations nationales : Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie.

Nous ne pouvons fermer cette liste sans exprimer toute notre gratitude à Pascal Labazée, soutien chaleureux en tant que représentant de l'IRD au Mexique et qui nous a quitté trop tôt pour voir l'aboutissement de ce travail. C'est à lui, à son enthousiasme et sa curiosité permanente que cet ouvrage est dédié.

Les inexactitudes et lacunes qui demeurent dans le texte relèvent de notre entière responsabilité.

Eric Léonard & Jean Foyer,
Montpellier et Paris, septembre 2010

Introduction

Le développement durable à l'épreuve des trajectoires et des enjeux de l'action publique en milieu rural

Le développement durable : continuité ou rupture du modèle de développement rural au Mexique ?

Entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000, les politiques rurales mexicaines ont traversé une période de reformulations radicales, à la fois de leur orientation générale, de leur contenu thématique et de leurs modes d'élaboration et de mise en œuvre. À la période de développement autocentré et d'intervention étatique massive sur les marchés, qui s'était étendue sur plus d'un demi-siècle et avait culminé avec le boum pétrolier des années 1970, a brutalement succédé une phase de repli de l'Etat, de promotion du secteur privé et d'insertion compétitive dans les marchés internationaux, qui a été couronnée par l'entrée en vigueur de l'ALENA, en 1994. Le paradigme néolibéral n'a toutefois pas conduit à l'abandon total des formes de régulation étatique et ces changements d'orientation se sont traduits par un modèle de développement rural que l'on pourrait qualifier "d'hybride", au sens où il combine le "compromis productiviste", qui a réuni, depuis les années 1950, les principaux acteurs politiques du monde rural (entrepreneurs agricoles et agroindustriels, syndicats paysans, services de l'État et entreprises du secteur public) et dont l'action publique demeure un vecteur privilégié de promotion, et une orientation néolibérale d'insertion compétitive dans les marchés internationaux.

Ce modèle de développement a produit des effets lourds sur les structures du monde rural, en provoquant notamment une évolution duale du secteur agricole, porteuse de risques de disjonctions socio-territoriales dans une grande partie des régions du Mexique. Les écarts de productivité et de développement se sont approfondis entre, d'une part, une frange d'agriculture (tant familiale qu'entrepreneuriale) intégrée aux marchés, et, d'autre part, un secteur majoritaire d'exploitations familiales paysannes, dont l'avenir est balisé par l'évolution des marchés de travail et des politiques sociales. Ce secteur de la petite agriculture familiale faiblement intégrée aux filières agroindustrielles apparaît comme le grand sacrifié des politiques de libéralisation suivies depuis une quinzaine d'années, mais les racines de cette marginalisation se trouvent dans une très large mesure dans les choix technologiques et d'orientation des appuis publics qui ont été faits au milieu du XX^e siècle. La vague d'ajustement structurel et de mises en question du rôle de l'Etat, qui a conduit à redéfinir les formes de l'action publique depuis les années 1980, n'a pas affecté les prémisses productivistes du modèle de développement rural antérieur. En recentrant l'action de l'Etat sur des interventions non distorsives pour les marchés, elle en a simplement renforcé les implications en termes d'exclusion de la sphère productive, en formalisant le décrochage entre des exploitations agricoles "utiles", compétitives, et des ménages ruraux qui sont la cible des filets de sécurité sociale, entre les régions dotées d'avantages comparatifs et de rentes absolues, et celles qui en sont dépourvues.

Parallèlement et à contre-courant de cette évolution, le modèle d'un développement avant tout basé sur la croissance économique a commencé à être critiqué dès les années 1970 et les travaux du Club de Rome, à la suite d'une prise de conscience du caractère limité des ressources naturelles dont dispose l'humanité. A cette époque, sous l'influence d'un groupe

d'instances internationales (PNUD, UNESCO) distinct de celui qui avait prescrit l'ajustement structurel, a émergé le concept d'un développement qui ne relèverait pas strictement des performances économiques à court terme, pour prendre en compte des préoccupations d'ordre socioculturel et environnemental, selon une temporalité et des perspectives à plus long terme. Dans la lignée de la conférence de Stockholm de 1972, le rapport Brundtland de 1988 et le Sommet de Rio de 1992 ont ainsi imposé l'idée et l'expression de "développement durable"¹. Si l'ajustement structurel constituait un ensemble de règles pragmatiques, très en-deçà d'un modèle de développement, mais d'une grande performativité, le développement durable, à l'inverse, représente un concept très général. Il vise en effet à concilier développement économique, bien-être social et respect des équilibres environnementaux, dans le but de « répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » (CMED, 1989). Cette définition générale, fondée, d'une part, sur la multi-dimensionnalité du développement et, d'autre part, sur son inscription dans le long terme et une injonction d'équité transgénérationnelle², constitue le principe consensuel sur lequel se fonde cette idée. Elle ménage néanmoins un flou interprétatif qui empêche le concept de se "solidifier" en un modèle pratique, clairement établi.

Il n'en demeure pas moins que, depuis milieu des années 1990 et la remise en cause des approches standard, qui sous-tendaient le consensus de Washington et l'ajustement structurel (Stiglitz, 2002), la notion de développement durable est devenue une expression incontournable pour qui se réfère à un ensemble de processus censés relever du développement. Qu'il s'agisse de lutte contre la déforestation ou la pauvreté, de commerce équitable, de politiques urbaines, d'éducation, d'émancipation des femmes, d'agriculture biologique, de bio-carburants, de grandes distributions ou même de stratégie marketing, le développement est aujourd'hui systématiquement revendiqué comme durable, alimentant un flou propice à son adaptation généralisée comme aux conceptions les plus contradictoires. Le développement rural n'a évidemment pas échappé à ce mouvement.

Au Mexique, l'année 2001 a ainsi marqué une nouvelle inflexion dans l'énoncé des politiques rurales, avec la ratification de la Loi de développement rural durable (LDRS). Celle-ci a établi un nouveau cadre d'organisation de l'action publique, en lui assignant de nouveaux objectifs et en érigeant le développement durable en outil d'intégration et de coordination des actions entreprises par les différentes agences gouvernementales, les administrations locales et les acteurs de la société civile et du secteur privé. En tant que référentiel normatif, le développement durable est ainsi aujourd'hui en situation de peser fortement sur la façon dont l'action publique est planifiée, construite et mise en œuvre dans le milieu rural.

Cet ouvrage se propose de cerner la dimension effective du changement promulgué par la LDRS en répondant à la question suivante : l'irruption de la notion de développement durable dans la formulation des politiques rurales est-elle susceptible de marquer une rupture majeure, une "bifurcation" (*critical juncture* : Pierson, 2000 ; Mahoney, 2001) dans la trajectoire de l'action publique, ou bien s'inscrit-elle dans la continuité du modèle de développement préexistant, sous la forme d'aménagements visant à en corriger les incidences les plus négatives d'un point de vue social et environnemental ? De manière plus synthétique, le développement rural durable représente-t-il un nouveau modèle de développement rural ou bien une simple correction de celui qui lui préexistait ?

¹ La première utilisation du terme remonterait à 1980, dans un rapport commun du WWF, de l'UNEP et de l'IUCN intitulé « Stratégie mondiale de la conservation » (Blandin, 2005).

² Pour reprendre une réflexion de Rousseau & Zuideau (2007), la notion de durabilité vise à répondre à une injonction majeure du développement : assurer la conjonction entre équité intergénérationnelle et équité intra-générationnelle.

Cette question générale entraîne à son tour toute une série d'interrogation plus spécifique à la problématique du monde rural mexicain : le développement rural durable constitue-t-il une tentative de réponse aux impasses de développement auxquelles est confrontée une part significative des familles et des régions rurales mexicaines ? Dans quelle mesure les processus de son intégration aux politiques agricoles et rurales sont-ils de nature à remettre en cause, ou au contraire à confirmer, les trajectoires d'évolution duale du secteur agricole national et des sociétés rurales ? Dans le contexte mexicain, ces enjeux particuliers ont-ils conduit à des déclinaisons particulières des normes internationales du développement durable et du contenu de la notion de durabilité ?

Tenter de répondre à l'ensemble de ces questions générales suppose d'évaluer la dimension effective du changement promu par la loi de 2001 au regard des formes historiques de l'action publique dans le milieu rural, tant du point de vue de l'orientation et des fonctions qui sont assignées à cette dernière, que relativement à ses mécanismes d'élaboration, de gestion et de mise en œuvre.

Une approche centrée sur les processus de changement institutionnel et les rapports acteurs-institutions

L'approche qui guide notre démarche est d'examiner les processus par lesquels la notion de développement durable a été l'objet de stratégies d'appropriation, de (re)formulation et d'instrumentation par des catégories déterminées d'acteurs de la politique rurale. A cette fin, nous considérons la politique publique, non seulement du point de vue de ses objectifs explicites de développement social, économique ou environnemental, mais aussi en référence à ses fonctions d'organisation des rapports et des formes d'interaction entre les différentes composantes sociales et économiques du monde rural, entre celles-ci et les autres secteurs de la société nationale, et entre ces composantes et les différents niveaux de pouvoirs publics. Il ne s'agit donc pas de discuter de la notion de durabilité et de sa réalité en référence à la situation de l'agriculture et du monde rural mexicains. Nous développerons au contraire une perspective constructiviste visant à appréhender le développement durable comme résultant de la mise en œuvre de politiques se réclamant de cette notion, dans leur diversité, et chercherons à inférer de cette mise en œuvre si une définition particulière du développement durable émerge du contexte mexicain et des différentes initiatives de "développement rural durable" qui y sont entreprises.

Nous abordons donc le développement durable comme un ensemble de normes, de valeurs et de représentations, dont le contenu résulte de la confrontation entre des prescriptions, des définitions et des actions produites à différentes échelles de gouvernance et d'organisation sociopolitique : internationale, nationale, régionale, locale, sectorielle – c'est à dire au niveau de certaines branches ou secteurs d'activité. Nous nous intéressons en particulier aux processus par lesquels s'opère la rencontre entre les normes internationales du développement durable, telles que formulées dans des forums comme le rapport Brundtland et le Sommet de Rio, et des projets ou des définitions du développement qui ont été forgés dans les contextes, national ou locaux, auxquels ces normes internationales doivent être appliquées. Ce sont ces processus de "translation" (négociation, appropriation sélective, reformulation : Campbell, 2004 : 80) et de hiérarchisation des normes du DD que nous chercherons à analyser, en référence aux enjeux spécifiques de reproduction des organisations socio-économiques et aux formes historiques qu'a revêtues l'action publique dans le milieu rural mexicain. Si la perspective constructiviste nous pousse à accepter comme relevant du développement durable tout ce qui se nomme comme tel, nous prêterons une attention particulière à ce qui, à notre sens, constitue le cœur de cette idée, à savoir l'objectif consensuel d'intégrer les piliers économiques, sociaux et

environnementaux. Pour pouvoir distinguer les très diverses formes de développement durable, on s'intéressera donc aux différentes modalités d'articulation et de hiérarchisation entre les trois piliers.

Pour conduire cette analyse, nous nous situons dans le champ d'un institutionnalisme compréhensif, qui envisage les institutions comme des « structures cognitives, normatives et réglementaires » (Scott, 1995 : 33), comme des “règles du jeu”, formelles et informelles (North, 1990), qui organisent les interactions entre les acteurs et qui sont semi-autonomes vis-à-vis du cadre légal officiel³. Ce positionnement renvoie à une acception large des notions de structure et de construction normatives, intégrant ce qui relève (i) des règles formelles (textes de lois et réglementations), (ii) des règles d'action (coutumes, normes comportementales) et (iii) des valeurs et croyances. À la suite de Lascoumes (2004 : 300), les normes sont considérées « autant comme des facteurs d'ordre que comme des productions de signification », dont il s'agit d'apprécier la portée dans le cas du développement durable.

Dans cette perspective, la construction normative du développement durable est abordée sous l'angle des processus de changement institutionnel que l'intégration de cette notion impose au niveau des cadres de production des politiques rurales. Ces processus sont envisagés en référence aux “dépendances de sentier” qui résultent du rôle des structures institutionnelles préexistantes dans la sélection des options disponibles et dans les choix de politiques, tant du point de vue des réformes envisagées que des dispositifs chargés de leur mise en œuvre (North, 1990 ; Pierson & Skockpol, 2002). Nous nous intéressons donc à la structure institutionnelle résultant de choix politiques antérieurs et à la façon dont les institutions existantes ont pu orienter les processus de formulation et d'intégration de la notion de développement durable au cadre de production des politiques rurales. Pour autant, nous ne considérons pas seulement les institutions comme des sources de contraintes, mais aussi comme des ressources qui peuvent être mobilisées et mises à profit par certaines catégories d'acteurs qui sont en situation de peser sur l'intégration de nouvelles composantes dans le répertoire institutionnel d'une société donnée (Campbell, 2004). Notre approche du changement institutionnel se situe donc à la croisée de différents courants d'analyse de la décision publique ; elle emprunte à la nouvelle économie institutionnelle (North, 1990), à l'institutionnalisme sociologique (Douglas, 1986 ; Scott, 1995 ; Pierson, 2000) et à la science politique (Muller, 2000 ; Mahoney, 2001 ; Palier & Surel, 2005).

Une telle perspective conduit à considérer le changement institutionnel induit par l'intégration de la notion de développement durable comme résultant de processus multi-niveaux de négociations et de confrontations entre des acteurs représentant des intérêts et portant des logiques d'action hétérogènes. Nous nous attacherons en particulier à mettre en évidence les jeux d'acteurs spécifiques ayant pour objet la mobilisation, l'usage stratégique et l'imposition de normes se référant au DD, au niveau d'arènes particulières d'action politique (nationale, régionale, locale, sectorielle...), en référence aux enjeux particuliers de ces arènes et aux registres d'action qui en organisent le fonctionnement (Palier & Surel, 2005). Nous chercherons à raccorder ces jeux d'acteurs aux logiques et aux dispositifs institutionnels qui ont organisé historiquement l'interaction entre les différentes composantes des sociétés rurales et entre celles-ci et les pouvoirs publics.

La méthode que nous avons mise en œuvre dans cette analyse s'inscrit donc dans une approche des changements contemporains conduite dans la perspective des transformations

³ La notion de semi-autonomie est reprise de Mary Douglas (1986) et se réfère au fait que les acteurs d'un champ social particulier sont dotés d'une capacité réelle à élaborer des arrangements institutionnels qui leur sont spécifiques et adaptés aux contraintes, logiques et principes qui leur sont propres. Ces arrangements sont influencés par le cadre légal et réglementaire officiel, mais ne lui sont pas subordonnés.

institutionnelles sur le temps long et la mise en rapport de multiples arènes de négociation et de régulation politique. Il s'agit de croiser les dimensions macrostructurelles et microprocessuelles des processus de changement institutionnel, à travers la prise en compte des jeux de mobilisation stratégique de registres idéologiques particuliers (tels que peut constituer, aujourd'hui, la notion de développement durable) par des groupes ou porteurs d'intérêts, en référence à des cadres institutionnels donnés et à des contextes historiques et socio-spatiaux situés (Hall, 1997 ; Lichbach & Zuckerman, 1997 ; Palier & Surel, 2005⁴).

Nous analyserons fréquemment les processus de mobilisation stratégique d'idées, ou d'une idéologie particulière, en faisant appel à la notion de "référentiel". Suivant la proposition de Muller (2000) nous employons cette notion en tant que cadre d'interprétation du monde, fondé sur des valeurs et légitimé par un statut scientifique auquel des groupes d'intérêt peuvent se référer pour l'imposer. Nous utiliserons le terme de "référentiel international" pour désigner l'existence d'un consensus général, à un moment donné, autour d'un ensemble d'idées, d'une façon de se représenter le fonctionnement de l'économie et de la société, qui tend à dominer les modèles de développement poursuivis et à orienter fortement les choix de politiques adoptés dans un grand nombre de pays (en étant par exemple véhiculé dans les instances internationales, mais aussi par d'autres "communautés épistémiques"⁵ relevant de contextes nationaux ou sectoriels particuliers).

Au cours du vingtième siècle, et plus spécifiquement de la période post-révolutionnaire au Mexique, plusieurs référentiels se sont ainsi succédés. Deux ont particulièrement marqué les trajectoires institutionnelles : celui du développement autocentré, qui a prévalu au niveau international entre la grande crise du capitalisme de 1929 et le la hausse des prix du pétrole du milieu des années 1970 ; puis le référentiel néolibéral de l'ajustement structurel et de l'insertion compétitive dans les marchés internationaux. Au milieu des années 1990, après plus d'une décennie d'ajustement structurel, le référentiel international du développement a opéré un rééquilibrage, dans le sens d'une réhabilitation relative du rôle de l'Etat dans l'encadrement du fonctionnement des marchés et la correction de leurs externalités négatives. On a ainsi assisté à la mise en place de nouvelles formes d'intervention publique, dont le Mexique fournit un exemple remarquable. Ce retour de l'Etat correspond à une prise de conscience du rôle des institutions dans les trajectoires de développement et du jeu des asymétries de pouvoir dans l'émergence de ces institutions (North, *cit.*). Le référentiel dominant peut aujourd'hui être qualifié de "néolibéral institutionnel" (Craig & Porter, 2006). Ce référentiel intègre une préoccupation inédite au sujet des thèmes de la démocratie et de la participation des acteurs de la société civile aux processus politiques, thèmes qui sont réunis dans la notion de "bonne gouvernance" mise en avant par les institutions internationales (World Bank, 1992).

Nous verrons dans le cours de l'analyse, en particulier dans les deuxième et troisième parties, que la question de la "bonne gouvernance" et de ses corollaires en termes de décentralisation et de déconcentration des services administratifs a précédé de peu l'émergence de la durabilité et que sa mise en œuvre dans des dispositifs d'action publique se confond souvent avec celle du développement durable. La LDRS place ainsi les principes de participation et de délégation aux échelons locaux au centre des processus de production et de mise en œuvre des politiques de développement rural durable. La "bonne gouvernance" constitue en quelque sorte un quatrième pilier de la durabilité, garant d'une interaction efficiente et équilibrée entre les trois autres.

⁴ A la suite de Hall (1997), Palier et Surel (*cit.*) définissent ce cadre d'analyse comme celui des « trois I », puisqu'il s'agit de cerner les processus de rencontres et d'influences réciproques entre *idées*, *intérêts* et *institutions*.

⁵ Nous emploierons dans le cadre de cet ouvrage la notion de communauté épistémique au sens que lui attribue Haas (1992), de groupe d'agents partageant un ensemble de sujets, concepts, problèmes, ainsi qu'un but commun de création de connaissance.

Depuis le début des années 2000, le référentiel néolibéral institutionnel et celui du développement durable tendent ainsi à s'imbriquer à travers leurs formes de mise en œuvre et d'atterrissage opérationnel.

Ces caractéristiques renforcent encore l'importance des dimensions locales et micro-processuelles de la production des politiques de développement durable. Notre analyse en termes de dépendance de sentier intègre ainsi une dimension fréquemment occultée dans les travaux sur les choix et les trajectoires de politique publique : celle qui relève du jeu local des structures institutionnelles et des logiques d'action, du poids des dispositifs locaux et des routines administratives, des formes d'interaction quotidienne entre acteurs villageois, agents de l'Etat et pouvoirs locaux, dans l'interprétation et l'adaptation des institutions formelles aux logiques et pratiques des acteurs qui doivent les adopter.

Une telle approche vient donc compléter l'analyse des dépendances de sentier appliquée à un cadre national ou à une comparaison transnationale, classique en science politique et en économie politique (Mahoney, 2001 ; Pierson & Skockpol, 2002), en soulignant la dimension *bottom-up* de la production et de la reproduction des régimes politiques, associée aux interactions quotidiennes entre l'Etat national, ses administrations déconcentrées, les pouvoirs régionaux et les institutions locales. Elle fournit enfin une autre dimension au comparatisme qui fonde la démarche de l'économie politique, en soulignant l'importance des logiques d'endogénéisation et d'enclassement des changements légaux dans les trajectoires institutionnelles propres à certains systèmes locaux ou régionaux au sein d'un même contexte national. Si le cadre d'analyse classique des dépendances de sentier insiste sur le rôle des élites et des coalitions sociopolitiques nationales dans les choix de politique publique et la configuration des trajectoires de développement et des régimes politiques, l'analyse des formes de "mise en acte" locale de ces choix en constitue le complément symétrique : elle conduit à mettre en exergue les jeux de contraintes auxquels est soumise l'action publique, permet de qualifier les micro-fondations des persistances observables dans les structures et les régimes politiques, et permet enfin d'avancer des explications à certains effets non prévus et non anticipés des politiques publiques. En d'autres termes, elle permet de mieux comprendre les formes particulières d'endogénéisation et de "remise en forme" d'un référentiel tel que celui du néolibéralisme ou du développement durable.

Structure de l'ouvrage : une approche par le temps long et les formes locales de mise en application de l'action publique

La structure de notre analyse reprend, en les combinant, ces différents focus méthodologiques.

La première partie revient sur le temps long de l'action publique et le rôle des structures institutionnelles (les "dépendances de sentier"), en analysant la trajectoire de la politique rurale de l'Etat mexicain post-révolutionnaire et ses inflexions, depuis le projet d'intégration nationale qui fondait la stratégie de développement autocentré jusqu'à la bifurcation néolibérale des années 1980. Elle examine plus particulièrement les rapports entre les structures institutionnelles héritées des formes d'intervention antérieures de l'Etat, les jeux stratégiques de différents groupes d'intérêt au sein de l'arène politique nationale et les inflexions du référentiel international du développement au cours du XX^e siècle.

Si le Mexique représente un cas paradigmatique de changements radicaux dans l'orientation et le contenu des politiques économiques et rurales au long de ce siècle, l'action publique en milieu rural montre toutefois une régularité remarquable dans ses logiques et ses objectifs. Au premier rang de ceux-ci, la construction de dispositifs de centralisation politique et d'ancrage de l'Etat dans les communautés rurales a constitué un objet récurrent des politiques publiques.

La réduction des autonomies locales et régionales a en effet représenté un souci permanent et a conduit à la mise en place de dispositifs institutionnels multiples et de transferts financiers importants, que la bifurcation néolibérale des années 1980 et 1990 n'a pas remis en question : l'action étatique est demeurée un facteur central de l'ajustement du milieu rural mexicain. Cette stratégie répétée a conduit au morcellement prononcé des organisations socio-spatiales et à une faiblesse structurelle des coordinations territoriales au-delà des échelons locaux de gouvernance. Alors que les politiques publiques adoptaient des caractéristiques croissantes de segmentation et de fragmentation (thématique, opérationnelle, sectorielle, sociale) au cours des années 1990, leur mise en cohérence autour d'enjeux et de projets concertés de développement est venue constituer un défi majeur pour la reproduction des secteurs les plus menacés par le processus de libéralisation au sein de l'agriculture familiale.

La seconde partie examine la façon dont l'émergence du développement durable dans l'agenda des politiques rurales et agricoles mexicaines a procédé de dynamiques convergentes, mais autonomes, d'articulation au référentiel international du DD. Cette émergence a également correspondu à des formulations endogènes et particulières, en fonction de perspectives et d'intérêts très divers au sein de différents secteurs de la société. Cette partie entreprend d'établir une sociologie détaillée des acteurs de l'environnementalisme et des autres "porteurs d'intérêts" au sein du champ sociopolitique de l'action publique mexicaine pour analyser les jeux d'appropriation, d'instrumentation et de reformulation de la notion de développement durable.

Les processus de politisation de l'idée de développement durable – au double sens d'entrée dans la polis et d'entrée en politique (publique) –, révèlent les espaces de croisement qui peuvent exister entre les sphères civiles et institutionnelles. Ils mettent surtout en évidence deux arènes majeures dans la diffusion de cette idée : d'une part, il existe une version environnementaliste du développement durable, elle-même divisée en différents courants plus ou moins institutionnalisés et plus ou moins conservacionnistes ; d'autre part, il existe une vision plus développementaliste et "agrarienne" de cette notion, qui s'est peu à peu imposée comme un instrument privilégié de mise en cohérence de différentes politiques publiques en direction du monde rural et dont le processus d'élaboration de la LDRS de 2001 a fourni une illustration notable. Au cours des années 2000, ces deux approches ont clairement divergé sur la base des logiques d'ancrage et de figuration au sein du champ politique et institutionnel national. Cette divergence s'est traduite dans la construction de dispositifs de politiques publiques parallèles et autonomes qui tendent à s'ignorer mutuellement.

La troisième partie s'attache spécifiquement à la façon dont la notion de durabilité est appropriée et déclinée par les différents dispositifs publics impliqués dans la production et la mise en œuvre des politiques de développement rural, à l'échelle d'une région représentative des enjeux de durabilité de la petite agriculture familiale au Mexique : la Sierra de Santa Marta, au sud de l'Etat de Veracruz. Elle analyse les formes de déclinaison sectorielle du développement durable par les différents services ministériels engagés dans la région, avant de s'intéresser aux processus qui sont à l'œuvre autour de la mise en application de la LDRS à travers des dispositifs et des projets locaux. La loi de 2001 postule en effet une réorganisation profonde du cadre de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales. Elle met en place deux types d'outils pour institutionnaliser la notion de durabilité : d'une part un principe de "confluence" des moyens budgétaires, qui vise à créer un cadre d'articulation entre les politiques sectorielles ; et d'autre part un dispositif de conseils de développement rural durable qui crée des instances de coordination et de planification des politiques rurales aux différents niveaux de l'organisation territoriale et administrative.

L'analyse croisée des logiques d'action des agences sectorielles des administrations fédérale et de l'Etat de Veracruz, d'une part, des conseils de développement durable et des services

agricoles des différentes municipalités de la Sierra de Santa Marta, d'autre part, révèle la multiplicité des projets et des visions du développement, ainsi que la précarité des mécanismes de mise en cohérence de ces projets. Dans les contextes étudiés, la mise en œuvre de la loi de 2001 a contribué à accroître les situations de pluralisme institutionnel (normatif et administratif) qui préexistaient à sa promulgation. Notre analyse pointe ainsi dans la région l'existence de déclinaisons très variables et fréquemment contradictoires de la notion de durabilité. Ces déclinaisons s'inscrivent dans des trajectoires d'organisation et de mise en rapport avec les politiques publiques qui suivent les dépendances de sentier imprimées par les interventions antérieures de l'Etat dans la région et leurs rapports avec les sociétés locales.

Première partie

De la construction nationale à l'insertion compétitive

Choix, compromis et dispositifs de l'Etat dans la longue période

Le Mexique représente un cas paradigmatique de changements radicaux dans l'orientation et le contenu des politiques rurales au long de presque un siècle et demi. Après une phase de libéralisme exacerbé, à partir du dernier tiers du XIX^e siècle, la révolution de 1910 a marqué le début d'une période de fort interventionnisme étatique et de régulation de l'ensemble des marchés agricoles, qui s'est étendue sur près de 60 ans. La banqueroute des finances publiques au début des années 1980, ainsi que la rupture des pactes politiques passés entre l'Etat et les secteurs populaires et entrepreneuriaux ont conduit à une réorientation du modèle de développement auto-centré et régulé par l'Etat au profit d'une stratégie d'insertion compétitive dans les marchés internationaux, qui a culminé avec la ratification de l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada, en 1994. Depuis le milieu des années 1980, le secteur agricole et rural mexicain, marqué par le poids social et économique des petites exploitations familiales, a ainsi dû faire face à des défis de compétitivité susceptibles de remettre en cause sa reproduction.

Au-delà des revirements des stratégies de développement national, l'action publique en milieu rural montre toutefois des régularités remarquables. Au premier rang de ces dernières, la construction de dispositifs de centralisation politique et d'ancrage de l'Etat dans les communautés rurales a constitué un objectif prioritaire des politiques publiques. La réduction des autonomies communales et régionales s'est en effet trouvée au centre des réformes libérales de la fin du XIX^e siècle, comme de la politique de réforme agraire et de corporativisation des instances de représentation paysanne au sein de l'Etat post-révolutionnaire. L'ancrage local de l'Etat s'est appuyé sur des dispositifs institutionnels multiples et des transferts financiers importants, que la bifurcation néolibérale des années 1980 et 1990 n'a pas remis en question : l'action étatique demeure un facteur central de l'ajustement du milieu rural mexicain.

Cette stratégie répétée a conduit au morcellement prononcé des organisations socio-territoriales du milieu rural et à une faiblesse structurelle des coordinations au-delà des échelons locaux de gouvernance. Alors que les politiques publiques adoptent des caractéristiques croissantes de segmentation et de fragmentation (thématiques, opérationnelles, sectorielles, sociales), leur mise en cohérence autour d'enjeux et de compromis concertés de développement durable semble représenter aujourd'hui un défi majeur pour la reproduction de l'agriculture familiale mexicaine.

Chapitre 1

La politique rurale au centre du processus d'intégration nationale du libéralisme porfirien au "développement partagé" (1876-1982)

Préambule : Quelques incidences structurelles de l'héritage colonial hispanique

Un courant de plus en plus important de l'étude des rapports entre processus globaux et transformations des sociétés nationales insiste sur la manière dont les trajectoires historiques des institutions politiques et sociales déterminent les formes d'insertion des pays dans les rapports internationaux, ainsi que la façon dont les référentiels exogènes à portée globale (il en va du développement durable comme de la libéralisation économique) sont intégrés à ceux, "endogénisés" du développement national. Les processus de mobilisation idéologique et de production institutionnelle qui ont caractérisé la trajectoire des interventions de l'Etat au Mexique sont ainsi profondément marqués par certains traits structurels de l'organisation politique et économique de l'empire colonial espagnol et de la vice-royauté de Nouvelle-Espagne. Ces traits structurels expliquent dans une large mesure le caractère centralisateur des politiques nationales mexicaines, au regard d'autres pays qui partagent pourtant son organisation constitutionnelle (le fédéralisme notamment) et son type d'insertion originel dans l'économie mondiale, comme le Brésil, par exemple.

A cet égard, plusieurs aspects méritent d'être brièvement soulignés. En premier lieu, le régime de gouvernance coloniale combinait des caractéristiques de forte centralisation formelle des pouvoirs militaires, juridiques, administratifs et commerciaux, avec une incapacité chronique de l'Etat à exercer un contrôle effectif sur les agents chargés de l'exercice de ces pouvoirs. Il en a résulté une organisation de la société en "ordres", auxquels étaient délégués des monopoles dans l'exercice de certaines fonctions ou dans le contrôle de certaines ressources. Dans la sphère du gouvernement politique, les composantes indigène et hispanique-métisse de la population relevaient d'un ordre juridique séparé, censé protéger la propriété communale et les institutions de gouvernement des villages indiens de l'expansion des intérêts économiques espagnols et créoles. L'activité commerciale était de même régulée par l'établissement de monopoles concernant certains produits et des espaces définis d'échange : celui de la Couronne sur (pour les intrants de l'activité minière et les exportations d'argent, le commerce du tabac, de la poudre ou des cartes à jouer), d'une part ; celui exercé par le Consulat des commerçants de Cadix sur le commerce des biens de consommation entre l'Espagne et ses colonies¹. Cette organisation se retrouvait dans les échanges intérieurs au vice-royaume de Nouvelle-Espagne, où le Consulat de commerçants de Mexico détenait un monopole de négoce avec les provinces et les *alcaldías* de la colonie. En dépit de l'existence d'un commerce de contrebande florissant au long de l'époque coloniale et durant le demi-siècle qui suivit l'indépendance, en 1821, la

¹ Ce monopole s'accompagnait de la prohibition du commerce entre les différentes colonies de l'empire, et en particulier entre les vice-royautés du Pérou et de Nouvelle-Espagne par les routes du Pacifique.

concentration des échanges internationaux au niveau de deux places portuaires, Acapulco pour le commerce avec les Philippines et l'Extrême-Orient et, surtout, Veracruz pour le commerce avec l'Espagne et le Bassin caraïbe, ces monopoles ont opéré de façon relativement effective jusqu'aux réformes libérales de la monarchie bourbonnienne dans le courant des années 1790².

Le corollaire de cette organisation centralisée du gouvernement politique et économique au niveau de la colonie de Nouvelle-Espagne a résidé dans la multiplication des privilèges et des exemptions dans l'accès à certaines ressources, en particulier celles constituées par les emplois publics, et à la concentration des pouvoirs régaliens de l'Etat dans les mains de certains de ses représentants aux échelons provinciaux et locaux de l'organisation politico-administrative. Le mode de gouvernance effective a ainsi revêtu des attributs du "despotisme décentralisé" décrit par M. Mamdani pour les sociétés coloniales et post-coloniales africaines. Il imposait aux acteurs économiques un mode de fonctionnement très politisé, s'appuyant sur des réseaux de parenté, d'alliance ou d'influence familiale, via lesquels s'attribuaient des privilèges d'accès à certaines ressources stratégiques (notamment les crédits subventionnés, comme ceux de l'Eglise, les licences de commerce, les exemptions de taxe, les recrutements de travail, etc.)³.

Les réformes entreprises par la monarchie bourbonnienne, puis par les *Cortes* de Cadix, à la charnière du XVIII^e et du XIX^e siècle, qui visaient à libéraliser les activités économiques et à abolir les restrictions dans l'accès aux ressources liées aux statuts socio-politiques, sont directement à l'origine du soulèvement indépendantiste de 1810. Un courant dominant de l'historiographie n'hésite pas à analyser l'Indépendance politique, acquise en 1821, à l'issue de plus de dix ans de guerre civile, comme un coup d'état conduit par l'élite créole pour sortir le Mexique de ce processus de libéralisation et reconstruire les privilèges pré-bourbonien : les élites économiques, constituées par un ensemble hétérogène de grands propriétaires du centre du pays, de grands négociants qui avaient constitué le Consulat de Mexico et d'industriels, textiles notamment, se sont ainsi appuyés sur un secteur dominant de l'Eglise et les composantes créoles de l'armée coloniale, mais aussi et surtout sur une partie de la paysannerie indienne fragilisée par la libéralisation, pour évincer les fonctionnaires d'origine métropolitaine du contrôle du gouvernement central⁴.

La guerre civile qui conduit à l'indépendance débouche sur une situation d'anomie politique liée à l'effondrement des institutions coloniales et à l'incapacité des élites qui se succèdent au pouvoir à construire des compromis entre les oligarchies régionales dominant le jeu politique et l'organisation économique. Il en résulte un demi-siècle de conflits civils, de *pronunciamientos* régionaux et d'interventions étrangères (blocus français de 1838-39 ; invasion nord-américaine de 1848, qui conduit à la saisie de la moitié du territoire national ; installation par un corps expéditionnaire français de l'éphémère empire de Maximilien de Habsbourg, entre 1863 et 1867), qui conduisent à la baisse continue du PIB et au renforcement des pouvoirs locaux et régionaux vis-à-vis du gouvernement central. Ce n'est qu'à partir de la décennie de 1880 que le revenu moyen per capita retrouve les niveaux qu'il avait vers la fin de l'époque coloniale (tableau 1).

² Le caractère effectif de cette centralisation ne peut bien sûr être isolé d'une tradition préhispanique et de l'organisation de l'Etat aztèque, dont le dispositif fiscal, commercial et politique était déjà concentré dans la ville de México-Tenochtitlán. La différence avec l'organisation de l'économie coloniale brésilienne, par exemple, sur la base d'enclaves très faiblement articulées entre elles, intégrées chacune autour de son propre port (Recife, Salvador de Bahia, Rio de Janeiro, Santos) et fortement autonomes dans leur activité commerciale, est frappante.

³ Voir à ce sujet Coastworth (1979).

⁴ Voir notamment Coastworth (1979), Hamnett (1986), Reina & Servin (2002).

Tableau 1 : Evolution du PIB au Mexique au cours du XIX^e siècle (dollars US 1950)

	1800	1845	1860	1877	1895	1910
PIB Total (millions)	438	420	392	613	1146	2006
Population (milliers)	6 000	7 500	8 000	9 900	12 600	15 200
Revenu <i>per capita</i>	73	56	49	62	91	132

Source : Coastworth (1979: 82).

La victoire militaire du mouvement libéral et l'établissement de la République restaurée résulte d'une alliance entre des élites régionales (commerçants provinciaux, grands propriétaires, *caudillos*) et des classes moyennes urbaines et rurales (employés, avocats et médecins, cadres intermédiaires de l'armée, représentants d'une agriculture familiale marchande). Comme dans la plupart des pays d'Amérique latine, le régime qui se met en place correspond à une situation de pluralisme oligarchique ou de "polyarchie" (Przeworski & Curvale, 2006) qui établit des cadres institutionnels de négociation et de résolution des conflits entre les élites régionales au sein d'un Etat dont la structure est fédérale et dont le cadre constitutionnel laisse de larges marges de négociation aux intérêts locaux et régionaux. L'un des enjeux majeurs de la période de libéralisme économique et commercial qui s'étend du début des années 1870 à 1910 va résider dans l'institutionnalisation de l'Etat central et de ses pouvoirs de régulation, dans la réduction des logiques autonomistes centrifuges des oligarchies régionales, et dans l'intégration d'un marché national des facteurs et des produits.

La république porfirienne (1876-1910) : libéralisation économique et restauration du centralisme politique

Le pouvoir qui se met en place au début des années 1870 agit donc dans une logique de consolidation politique. La première décennie qui suit la restauration républicaine de 1867 est d'ailleurs marquée par l'instabilité politique, en particulier après la mort de Benito Juárez, en 1872, qui avait incarné les idéaux national-libéraux dans la lutte contre les conservateurs et leurs alliés français. L'un des acteurs de cette instabilité est le général Porfirio Díaz, issu lui même du mouvement armé libéral, qui s'oppose à Juárez lors des élections de 1870, tente un premier *pronunciamiento* en 1871 et s'empare finalement du pouvoir par un nouveau coup de force en 1876. Sa victoire marque l'inauguration d'une période de régime autoritaire et centralisateur au plan politique, libéral et modernisateur au plan économique ; cette période s'identifie avec le maintien de Díaz à la tête de l'Etat jusqu'à la révolution de 1910.

Au début des années 1870, et malgré les réformes légales entreprises par les libéraux en 1856-57 et 1871-72, le Mexique conserve une organisation politique et économique de type "insulaire", au sein de laquelle les régions fonctionnent sur des bases autarciques fortes et les échanges inter-régionaux représentent une part très faible de la production. Cette situation est un héritage direct de la période d'anarchie qui a précédé la "République restaurée", mais aussi de la faiblesse des infrastructures de communication, qui constituait déjà l'un des handicaps majeurs de l'économie coloniale⁵. Les coûts liés au transport étaient accrus par la multiplication des douanes intérieures, administrées par les municipalités et les Etats de la fédération qui en

⁵ Selon Coastworth (*cit.*, p. 91), le coût d'acheminement des grains sur une distance d'une cinquantaine de kilomètres dans le centre du pays, à la fin du XVIII^e siècle, représentait environ 40% de la valeur marchande des céréales. Un tel coût équivalait à celui du transport fluvial sur une distance 10 fois supérieure en Amérique du Nord.

retiraient une grande partie de leurs ressources fiscales, et concourraient à faire des produits à forte valeur pondérale, comme les métaux précieux, les colorants et les textiles, les seuls biens pouvant faire l'objet d'un commerce de longue distance. Ils contribuaient également à conforter les monopoles marchands détenues par les oligarchies locales ou régionales, qui disposaient des réseaux d'influence et d'un volume d'activité leur permettant de réduire les coûts de transaction dans un environnement structurel et institutionnel complexe.

La période porfirienne est caractérisée par l'institutionnalisation d'un Etat national à travers la mise en place d'un régime économique libéral et d'un régime politique autoritaire et centralisé. L'enjeu principal de cette construction étatique a résidé dans l'autonomisation du pouvoir central vis-à-vis des oligarchies régionales et dans la mise sous tutelle des logiques centrifuges des organisations socio-politiques héritées du système colonial et du premier demi-siècle d'indépendance.

La construction d'un nouveau pacte entre l'Etat et le pouvoirs régionaux : intérêts, idées et institutions dans la construction des réformes libérales

Les groupes d'intérêts en présence peuvent être divisés schématiquement en deux tendances. En premier, se distingue un secteur entrepreneurial national, industriel (textile principalement) et minier, allié à la bourgeoisie urbaine résidant dans la capitale et certaines des principales places commerciales du pays (Guadalajara, Veracruz, Querétaro), ainsi qu'à un secteur en développement de producteurs agricoles marchands, de type familial, majoritairement composé de propriétaires privés (*rancheros*) et fortement représenté dans les régions du Nord et du Centre-Ouest du pays. Ces classes trouvent un relais particulièrement influent au sein de l'administration porfirienne à travers un groupe de conseillers technocrates, les científicos, imprégnés des idées du positivisme.

D'autre part, porteurs d'intérêts divergents, on trouve des groupes hétérogènes quant à leurs profils socio-économiques, mais fortement attachés au maintien des statuts et privilèges (*fueros*) associés à des formes de citoyenneté de type local et souvent collectif. Dans cette seconde catégorie se retrouvent les oligarchies terriennes et commerçantes régionales, mais aussi une population majoritaire de petits paysans indiens, originaire des républiques d'indiens de l'époque coloniale, installée sur des terres détenues sous une forme collective par les communautés ou les municipalités issues de ces républiques et fortement représentée dans les régions du centre et du Sud du pays. Une caractéristique commune de ce second groupe réside dans la forte autonomie politique et institutionnelle de ses organisations socio-économiques vis-à-vis des systèmes d'autorité et de régulation à caractère national.

L'idéologie libérale qui sous-tend et légitime les réformes institutionnelles porfiriennes met en avant des valeurs de modernité technique (industrialisation, chemins de fer, mécanisation agricole, urbanisation) et d'universalité politique, en particulier en cherchant à instaurer une citoyenneté nationale et individuelle, en lieu et place des citoyennetés locales et de type collectif reposant sur l'appartenance à une communauté villageoise (république d'indiens) ou religieuse (congrégations ecclésiastiques). Cette dernière question était au cœur des réformes légales entreprises par le premier gouvernement libéral de 1856-57, qui furent à l'origine directe de la guerre civile et de l'instauration de l'empire, entre 1861 et 1867 : la dissolution juridique des propriétés détenues en main morte par des corporations civiles ou religieuses et leur distribution sous forme de propriété privée à leurs membres ou aux fermiers qui en avaient l'usufruit était considérée comme une condition de l'émancipation politique et de la diffusion d'une citoyenneté nationale de type individuel et universel, autant que du progrès économique. L'expérience de cette réforme et des résistances qu'elle a suscité, en particulier dans les régions indiennes, accrédite l'idée, parmi les élites modernisatrices, que leur mise en œuvre, si elle

requiert un certain pragmatisme et une adaptation aux contextes locaux, exige aussi une démarche dirigiste et une mise sous contrôle central des autorités locales ou régionales chargées de leur exécution.

Un ensemble de réformes institutionnelles est ainsi mis en œuvre dans les champs politico-administratif, juridique, fiscal et économique. Cette mise en œuvre s'appuie très largement sur la construction d'un réseau de communications modernes, via le l'agrandissement et la modernisation des ports existants, ainsi que l'ouverture de nouveaux ports, le développement du télégraphe et, surtout, celui des chemins de fer, financés par des prêts garantis par l'Etat et concédés à des entreprises privées souvent étrangères : au cours de la période porfirienne, le réseau ferré national passe de 666 à 19 740 km (Coastworth, 1976 : 34-40)⁶. L'intégration d'un réseau national de communications donne à l'Etat des moyens d'information, de contrôle et d'intervention, en particulier militaire, qui vont renforcer sa légitimité et sa capacité d'ingérence dans les régulations locales. Cette capacité est renforcée par l'instauration d'un niveau administratif intermédiaire entre les échelons municipal et provincial (Etats de la fédération) : le canton. Ce niveau de gouvernement est directement contrôlé par l'Etat central, à travers la nomination de préfets (jefes políticos) souvent (mais non systématiquement) choisis parmi des cadres externes aux régions concernées. Les jefes políticos sont chargés en particulier de veiller à l'exécution des réformes promulguées par le pouvoir central (dont l'arbitrage des compromis concernant la privatisation et la distribution des terres des communautés indiennes et des municipalités) et au déroulement des élections locales, conformément aux intérêts et directives de la Présidence de la République ; ils ont enfin la main sur les forces de l'ordre, les gardes rurales (Guardias Rurales) dispersées en petits détachements sur l'ensemble du territoire national.

La réduction de l'autonomie des gouvernements municipaux et provinciaux s'appuie sur une réforme fiscale, promulguée dès 1872, mais effective dans le courant des années 1880, qui abolit les douanes intérieures (qui alimentaient les revenus des Etats de la fédération et des municipalités), au profit d'un système de prélèvements réglementé par les autorités fédérales : impôt de capitation, taxes sur certaines productions commerciales, comme les sucres et alcools, le coton, le tabac, ou les produits miniers, etc. ; la taxe foncière sur les propriétés rurales, introduite en 1892, est en revanche abrogée dès 1901, en une manifestation claire de ne pas affecter les intérêts des classes propriétaires⁷. Cette réforme du système d'organisation de la production et de la distribution des ressources publiques est complétée par un dispositif centralisé d'attribution de licences et de concessions pour la construction et la gestion des chemins de fer, l'exploitation de ressources minières telles que le pétrole (dont on découvre à cette époque d'importants gisements sur le pourtour du Golfe du Mexique), ou l'arpentage et la délimitation des "terres vacantes", déclarées propriété de la Nation et pouvant être cédées à ce titre à des entreprises de colonisation, à raison du tiers des surfaces arpentées (lois de nationalisation de 1859 et de colonisation de 1883)⁸.

⁶ Selon le même Coastworth (1979), le développement du réseau ferré aurait contribué à réduire de 90% les coûts du transport des produits à l'échelle nationale ; il aurait conduit à des économies équivalant à 10,8% du PIB en 1910 et représentant environ le tiers des gains de productivité enregistrés entre 1895 et 1910.

⁷ Les revenus fiscaux de l'Etat fédéral passent de 16 millions de pesos environ en 1876-1877 à plus de 111 millions en 1910-1911. Sur ce total, les impôts directs, qui fournissaient environ 4,5% des ressources de l'Etat à la fin des années 1870 représentent 11% de ses revenus à la fin de la période ; les taxes sur les produits et la consommation, dont une part majeure est transférée depuis les provinces et les municipalités, passent dans le même temps de 14% à plus de 30% du budget fédéral, et la part des taxes sur les échanges internationaux diminue de 66 à 44% de ce budget (Carmagnani, 1994 : 382-402).

⁸ On estime qu'en 1917, la superficie totale formellement possédée par les compagnies d'arpentage s'élevait à 20% du territoire national, soit plus 40 millions d'hectares (Zaragoza & Macías, 1980 : 217-220).

Mais le maillon central des réformes libérales dans le secteur rural réside dans la privatisation des terres auparavant détenues en mainmorte par des congrégations civiles ou religieuses. Cette politique fait l'objet de l'attention particulière de la Présidence de la république, qui n'hésite pas à intervenir directement ou à envoyer ses *missi dominici* pour établir des compromis avec les pouvoirs locaux afin de la mener à bien, en particulier dans les zones d'agriculture commerciale. Elle aboutit à la dissolution de la quasi-totalité des propriétés communales au cours des décennies de 1880 et 1890. L'action publique dans le champ foncier est par ailleurs complétée par des interventions régulant la mobilité de la main d'œuvre rurale : la loi sur l'endettement des travailleurs, promulguée en 1843, mais faiblement appliquée, qui prohibait le recrutement de main-d'œuvre déjà endettée vis-à-vis d'un propriétaire, est complétée en 1877 par les lois de "divagation", sanctionnant la mobilité des paysans sans terre et ne disposant pas d'un certificat d'emploi (Katz, 1974). Appliquées sous le contrôle des gardes rurales, ces réformes légales ont conduit à la conformation de marchés des facteurs terre et travail sous contrôle des élites économiques nationales et régionales.

L'action du régime porfirien peut donc être assimilée à la mise en place d'un pacte entre l'Etat et les oligarchies régionales, à travers lequel ces dernières reconnaissent la prééminence de l'Etat fédéral dans la coordination politique et administrative, en contrepartie d'une libéralisation des marchés des facteurs terre, travail et capital, dont la dissolution des propriétés communales constitue le levier institutionnel et le développement des infrastructures de transport et financières une condition structurelle. Le projet centralisateur de Porfirio Díaz a soulevé peu de résistances de la part des pouvoirs régionaux, dès lors qu'il tendait à renforcer les relations de complémentarité et les synergies héritées de la division interrégionale coloniale du travail et fournissait à ces pouvoirs de nouvelles possibilités d'expansion économique.

Les incidences structurelles des réformes : un bouleversement des structures socio-foncières du milieu rural

Les effets structurels des réformes sont considérables. En premier lieu, la nécessité pour le pouvoir central de compenser la faiblesse financière des élites nationales (en particulier pour le financement des infrastructures) et de modifier les rapports de force économiques internes aux régions, combinée au décalage existant avec les économies industrielles des pays d'Europe et des Etats-Unis, a conduit à une large ouverture aux capitaux internationaux en expansion. Les investissements étrangers ont orienté la croissance économique de la période porfirienne vers des unités de production de grande taille. Cette situation a été particulièrement sensible dans le secteur agricole, où le processus de dislocation de la très grande propriété d'origine coloniale, qui s'était enclenché à l'occasion de la guerre d'indépendance et s'était prolongé au cours du demi-siècle d'instabilité politique qui l'a suivi, s'est trouvé inversé. Les politiques foncières de dissolution des terres communales et de colonisation, dans un contexte d'incorporation accélérée petites exploitations familiales aux marchés nationaux et internationaux, ont favorisé la restauration d'une structure agraire extrêmement polarisée⁹, dans laquelle les capitaux étrangers ont pris une part importante, dans le Sud du pays notamment¹⁰. Les investissements étrangers ont également concerné les secteurs minier et industriel (en particulier celui de l'extraction pétrolière). Ils ont contribué à renforcer le mode d'insertion de l'économie

⁹ En 1910, le quart des propriétés agricoles était constitué de surfaces inférieures à 1 ha, 60% possédaient moins de 5 has et 90% disposaient de moins de 50 has. A l'opposé, 2% des propriétés (11 000 haciendas), dont la taille dépassait 1000 has, occupaient 44% du territoire national (environ 88 millions d'hectares) ; parmi elles, 110 propriétaires possédaient une superficie supérieure à 100 000 has chacun.

¹⁰ Ce fut le cas de la production de sisal, dans le Yucatán, de celle du café au Chiapas, de la canne à sucre et du tabac dans le Veracruz, mais aussi du coton dans le Nord du pays (voir Kärger, 1902 ; Léonard, 2007).

mexicain dans les échanges internationaux, qui s'était construit à l'époque coloniale, en confirmant la spécialisation sur les avantages comparatifs à court terme (exportation de matières premières et valorisation d'une main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché : Coastworth, 1978 : 100).

Le modèle de croissance économique tend ainsi à marginaliser les producteurs et les opérateurs commerciaux de petite taille. La dérive autoritaire et népotique du pouvoir central et de ses dispositifs locaux, qui s'accroît à partir des années 1890, tend pour sa part à les exclure de l'espace politique et à les rejeter dans une "sphère de clandestinité" (Coastworth, 1978 : 100). La crise financière des années 1908-1909 achève de lamener une bonne partie de la classe des petits et moyens propriétaires, issue de la politique de privatisation des terres communales, au profit des grandes structures de production et des banques (Léonard, 2007).

Les institutions politiques du régime porfirien, si elles suffisaient à réguler les conflits politiques entre le pouvoir central et les oligarchies régionales, d'une part, entre ces dernières d'autre part, s'avèrent incapables de gérer les conflits de distributions, en particulier à partir du milieu des années 1900, lorsque la croissance orientée vers le secteur exportateur s'essouffle à la suite de la crise des marchés financiers internationaux et l'assèchement des sources de crédit qui finançaient la modernisation et le développement des structures productives. Ces conflits concernent aussi bien l'accès aux salaires industriels (avec la multiplication de grèves ouvrières réprimées dans le sang, comme celles des mines de Cananea, en 1906, ou des filatures de Río Blanco, en 1907), que l'accès aux terres et aux salaires agricoles (avec la résurgence de soulèvements paysans dans les zones indiennes, comme à Acayucan, en 1906, et le développement du banditisme rural dans de nombreuses zones du pays).

Les paysans indiens dépossédés des terres des anciennes communautés, que les réformes libérales n'ont pas converti en producteurs familiaux marchands ni en citoyens nationaux, mais aussi une partie des petits et moyens propriétaires privés, qui avaient cru, au cours des premières décennies du régime porfirien, pouvoir prendre le train de la modernisation agricole et ont fréquemment perdu les terres qu'ils avaient hypothéquées auprès des banques ou des firmes commerciales, vont former les bataillons des guérillas qui se soulèvent à l'occasion des élections présidentielles de 1910, puis s'allient aux différents mouvements révolutionnaires et s'affrontent pendant les dix années suivantes.

La "bifurcation cardéniste" : liquidation des oligarchies régionales, fragmentation des organisations politico-territoriales et construction de l'Etat corporatiste (1934-1940)

Le mouvement révolutionnaire mexicain est un rassemblement hétérogène qui surgit comme la somme de mouvements à caractère régionaliste. Il combine les revendications de certains secteurs des bourgeoisies nationales et régionales, qui réclament un accès plus large aux espaces politiques, celles d'un prolétariat urbain qui a considérablement gonflé au cours de la période de développement porfirien, des demandes en terre des petits propriétaires familiaux qui ont été spoliés par les oligarchies locales ou régionales, et des revendications de restauration des structures communales de gouvernance foncière et politique autonome¹¹. Une demande commune à ces différents groupes concerne le retour à un fédéralisme où la municipalité – et la communauté agraire dans les zones indiennes – redeviendrait un échelon

¹¹ La combinaison des revendications foncières et d'autonomie politique dans le mot d'ordre du mouvement zapatiste (*Tierra y Libertad*) résume le caractère indissociable de ces deux éléments dans l'idéologie des tenants de la restauration communale, auxquels la création et le gouvernement des municipalités, durant la majeure partie du XIX^e siècle, avait fourni une base institutionnelle d'expression.

fondamental de gouvernance socio-politique. Au long des dix années de guerre civile (1910-1920, approximativement), ces tendances se combinent, s'opposent et s'affrontent, pour finalement déboucher sur la victoire d'une aile réformiste modérée et l'élimination des principaux représentants du mouvement agrariste radical. Pour autant, les gouvernements qui émergent de la phase de lutte armée, au début des années 1920, n'ont pas d'orientation idéologique précise : les principes démocratiques (« suffrage effectif et non-réélection ») et de laïcité fédèrent un pouvoir au sein duquel les militaires occupent une position centrale.

Durant la décennie de 1920, la réaffirmation de la structure fédérale de la nation, intégrant les échelons municipal et provincial (Etats fédérés) de gouvernement, combinée à la reconstitution de pouvoirs militaires régionaux autonomes au cours de la période révolutionnaire, se traduit par une résurgence des tensions entre le pouvoir central et les *caudillos* révolutionnaires établis dans les provinces. Les principes de redistribution des terres indûment spoliées aux paysans et de laïcité, qui figurent dans la Constitution de 1917, fournissent l'occasion aux pouvoirs régionaux d'entreprendre des politiques différenciées qui leur permettent, en fonction des contextes et des alliances qu'ils ont établies, de renforcer leur légitimité et leurs réseaux de clientèle¹².

Dans ce contexte, un enjeu majeur de l'institutionnalisation de l'État central post-révolutionnaire réside dans l'intégration et la subversion des organisations socio-politiques régionales qui ne cessent, au long des années 1920, de manifester leur autonomie à son égard. Ces organisations relèvent principalement de deux niveaux de coordination : d'une part celui des Etats de la fédération, où les *caudillos* révolutionnaires ont construit des alliances avec des groupes d'entrepreneurs nationaux ou étrangers (dans les zones d'agro-exportation ou d'exploitation minière-pétrolière notamment) et des syndicats urbains ou agricoles, parfois en constituant des partis politiques d'implantation régionale ; d'autre part, en prise avec les politiques entreprises par les gouvernements provinciaux, on assiste à des processus de restauration des organisations communales dans certaines zones indiennes, autour du regain de pouvoir dont bénéficient les municipalités et du maintien de milices armées se réclamant des anciennes guérillas révolutionnaires – ces milices armées trouvant leur contrepartie dans les “gardes blanches” entretenues par des organisations de grands propriétaires.

L'accès au pouvoir central de Plutarco Elías Calles, entre 1928 et 1934, donne lieu à une première tentative de contrôle des pouvoirs régionaux, avec la constitution du Parti National Révolutionnaire (PNR), sous la forme d'une fédération de partis politiques régionaux, d'organisations paysannes, de groupes politiques divers et de *caudillos* issus de la lutte armée. La formation du PNR jette cependant les bases d'une institutionnalisation de mécanismes de négociation et de gestion des conflits politiques entre les composantes du mouvement révolutionnaire. Le PNR constitue notamment l'arène où se négocie et se décide, en 1931, le désarmement des guérillas paysannes et municipales, qui s'étaient constituées à des fins d'autodéfense contre les gardes blanches des grands propriétaires fonciers.

C'est sous la bannière du PNR que Lázaro Cárdenas, lui aussi ancien général révolutionnaire, accède à la présidence de la république, en 1934. L'avènement de Cárdenas se produit dans un contexte de profonde crise économique mondiale et d'affaiblissement des secteurs entrepreneuriaux traditionnels (très grandes propriétés, plantations commerciales, secteur minier). La crise économique réduit notamment les marges de manœuvre des pouvoirs régionaux et remet en question les alliances instables qui avaient pu se constituer, sur une base locale ou provinciale, entre les *caudillos* révolutionnaires, les oligarchies commerciales et

¹² Le cas d'Adalberto Tejeda à Veracruz en fournit un exemple remarquable. Voir à ce sujet Fowler-Salamini (1979) et Ginzberg (2000).

foncières et les gouvernements municipaux. La réforme agraire, qui jusqu'à présent n'avait affecté que très marginalement la structure socio-productive, va constituer la poutre maîtresse de la politique cardéniste de fragmentation politique et de mise sous tutelle de ces coalitions régionales et locales.

Intérêts, idées et institutions dans la construction des réformes cardénistes : vers une reconfiguration des rapports de force ruraux

Les groupes d'intérêts en présence dans ce jeu de reconfiguration des organisations socio-politiques et économiques rurales sont très hétérogènes. D'une part, on trouve des élites régionales qui se sont recomposées autour des chefs militaires de la révolution, mais au sein desquelles les grands entrepreneurs commerciaux et agricoles de l'époque porfirienne, voire miniers ou industriels, qu'ils soient mexicains ou étrangers, ont conservé une grande influence et peuvent fréquemment s'appuyer sur la complicité des officiers de l'armée ; la principale attente de ce groupe réside dans le statu-quo relatif à la distribution des ressources et de la richesse. D'autre part, un mouvement syndical en fort développement, mais hétérogène et faiblement coordonné, s'est constitué qui intègre des organisations ouvrières, des mouvements urbains de locataires et des syndicats paysans issus des guérillas révolutionnaires, souvent armés, qui revendiquent une redéfinition des modalités de répartition des ressources. Une troisième composante, transverse aux deux précédentes, mais fortement associée aux mouvements populaires, en particulier paysans, relève d'un niveau plus politique : elle concerne les anciennes organisations communales "indiennes" (de fait fortement interpénétrées par des acteurs relevant des composantes non-indiennes de la population : commerçants, bureaucrates, petits entrepreneurs agricoles, etc.), qui trouvent dans la restauration du niveau de gouvernement municipal, la promulgation de la réforme agraire et le maintien de forces armées issues des guérillas révolutionnaires, des leviers de reconstitution d'une autonomie politico-territoriale.

Les leviers idéologiques¹³ de l'action du gouvernement cardéniste sont ceux d'un nationalisme populaire, dans le cadre duquel l'Etat doit s'assurer la maîtrise de l'accès aux ressources et jouer le rôle d'agent principal du développement et de l'intégration économique et sociale (Bizberg, 2004). Le gouvernement cardéniste situe donc son action dans une démarche centralisatrice de l'organisation de l'accès aux ressources nationales. On ne peut dissocier cette redéfinition de la doctrine nationale de développement et du rôle de l'Etat de la situation de crise mondiale du capitalisme qui entoure l'accès de Cárdenas au pouvoir et qui suscite l'affaiblissement économique et politique des secteurs entrepreneuriaux nationaux et étrangers, ainsi que la remise en cause du modèle d'insertion dans les marchés internationaux des matières premières, qui avait caractérisé la période porfirienne. Ces fonctions assignées à l'Etat passent par la nationalisation de ressources stratégiques pour en organiser l'accès : les terres nécessaires aux familles paysannes ; les ressources minières et pétrolières, ainsi que les sources d'eau ; des secteurs de la banque et de l'assurance. Elles s'appuient sur la mise en place d'une nouvelle élite technocratique, déconnectée des pouvoirs régionaux, et sur l'organisation de centrales syndicales unifiées destinées à canaliser et transmettre au plus haut niveau de l'Etat les demandes des différents secteurs de la population : paysan, ouvrier, populaire urbain, classes moyennes et employés de l'Etat.

¹³ La notion d'idéologie est ici mobilisée au sens que lui attribue Louis Dumont (1977), c'est à dire en tant que système de valeurs de référence dans une situation donnée.

Les institutions qui se mettent en place dans le cadre de la politique rurale sont structurées par la mise en œuvre à grande échelle de la réforme agraire¹⁴. Au moins autant qu'un outil de justice sociale et de restructuration socio-économique, la réforme cardéniste opère comme un levier de reconfiguration des organisations politiques et territoriales qui caractérisaient le Mexique rural depuis l'époque coloniale. Elle affecte en premier lieu les très grandes structures de propriété et conduit à l'élimination des oligarchies foncières dans la quasi-totalité des régions du pays. A partir de 1940, ces dernières ne joueront plus aucun rôle politique et les intérêts des bourgeoisies régionales se recentrent majoritairement sur les secteurs urbain, commercial et industriel. En second lieu, le mode de distribution des terres expropriées tend à effacer toute trace des structures territoriales qui préexistaient, qu'il s'agisse des grandes propriétés ou des communautés indiennes. Cette démarche vise à résoudre le dilemme qui se posait aux gouvernements post-révolutionnaires face à la résurgence des municipalités : comment satisfaire les revendications foncières des villages indiens sans revitaliser les structures de pouvoir autonomes qui reposaient sur la propriété corporative des terres ?

La politique rurale s'articule ainsi autour du levier central qu'est la réforme agraire. La stratégie cardéniste de distribution des terres procède de façon à contourner les institutions socio-politiques existantes, les communautés indiennes et les municipalités, au profit d'une relation directe entre l'administration fédérale et des groupements paysans dont les représentants locaux de l'Etat organisent la constitution et la reconnaissance légale. La procédure de restitution, suivant laquelle une communauté instituée pouvait revendiquer la propriété des terres dont elle avait été spoliée, sur la foi des titres primordiaux délivrés par l'administration coloniale, est ainsi généralement délaissée au profit de la dotation, par laquelle l'Etat délègue à un groupe de paysans les terres nécessaires aux besoins de leurs familles¹⁵. La propriété des terres données en dotation est alors assumée sous une forme collective par une nouvelle figure juridique, l'*ejido*, institution dotée à la fois des charges de régulation foncière et de gouvernement local.

L'ejido et la reconfiguration des institutions de gouvernance locale

A travers le démembrement des anciens territoires communaux et des propriétés latifundiaires et la dotation de leurs terres a plusieurs *ejidos*, l'Etat mexicain institue une relation de subordination entre ses organes déconcentrés (Département agraire, syndicats paysans adhérents du parti Révolutionnaire Institutionnel, PRI) et les sociétés paysannes (voir à ce sujet Warman, 1976 et 2001 ; Bartra, 1985 ; Gordillo, 1988 ; Mackinlay, 1991). Cette subordination est liée à l'instauration d'un régime particulier de propriété, dite "sociale", régi par une réglementation spécifique qui prohibe les mécanismes de marché et attribue un rôle central aux régulations de type collectif, ainsi qu'aux représentants de l'administration agraire qui en sanctionnent la mise en œuvre. Un élément clé de cette réglementation réside dans la création de nouvelles institutions de gouvernement local, l'assemblée *ejidale* et son émanation

¹⁴ Alors que dans les 20 années précédant l'accession de Cárdenas au pouvoir, les redistributions de terres avaient concerné 11,74 millions d'hectares, souvent de terres pauvres, au bénéfice de 895 300 paysans environ (soit 13 has en moyenne par bénéficiaire), l'administration cardéniste distribue en six ans près de 19 millions d'hectares à 814 500 bénéficiaires (23,3 has par individu), en majorité sur des terres de bonne qualité. La surface de terres labourables allouée en "propriété sociale" passe notamment de 13.3 à 47.4% du total national. Au cours des années 1930, la part du secteur *ejidal* dans la production agricole nationale passe de 11 à plus de 50% (Escobar Toledo, 1990).

¹⁵ Au niveau national, entre 1916 et 1980, seulement 17 % des demandes de restitution formulées au nom d'organisations communales (anciennes communautés indiennes ou municipalités) ont été satisfaites contre 79 % des sollicitudes de dotation émanant de groupements de paysans sans terre – 214 restitutions pour 21 289 dotations, soit 1 % des allocations foncières (Sanderson, 1984, cité par Nugent & Alonso, 1994 : 229).

exécutive, le *comisariado*, ainsi que dans l'agrément des membres de l'*ejido*, par l'administration de la réforme agraire.

Par les procédures d'agrément de ses bénéficiaires et le contingentement de leur nombre¹⁶, la réforme agraire instaure deux catégories de membres des communautés rurales, dont les proportions relatives sont amenées à évoluer au rythme de la croissance démographique et des éventuelles extensions foncières (les *ampliaciones*) attribuées par l'administration agraire : les *ejidatarios*, détenteurs légaux des terres, habilités à siéger au sein des organes de gouvernement local et interlocuteurs de ce fait de l'appareil administratif et des programmes de développement ; et les résidents sans statut agraire, dont l'accès aux ressources de l'*ejido* et aux politiques publiques est conditionné par les dispositions spécifiques prises à leur égard par les *ejidatarios*. La refondation des institutions politiques et foncières locales, ainsi que la cristallisation des rapports entre l'Etat et ses appendices (la banque de développement, les entreprises publiques du secteur agro-industriel, les syndicats paysans officiels, etc.) et les communautés rurales autour de la figure de l'*ejido*, contribuent ainsi à l'imposition d'un nouveau modèle de citoyenneté, transcendant les appartenances aux sociétés indigènes ou métisses, et déterminé par la délégation de droits particuliers par l'Etat aux *ejidatarios*. L'instauration d'une "citoyenneté agraire" fonde ainsi la relation entre l'Etat et les sociétés paysannes en s'affranchissant des médiations exercées par les organisations intermédiaires relevant de la municipalité ou du gouvernement provincial. Le contenu des droits et des devoirs associés à cette "citoyenneté agraire" est défini et régulé par l'autorité étatique avant d'être médiatisé par l'*ejido*.

Le régime de gouvernance locale promu par la réforme agraire reprend les principes traditionnels de la relation patron-client et ses fondements idéologiques caractéristiques de l'organisation du Mexique rural (la personnalisation des relations socio-politiques, les loyautés liées aux métaphores de la parenté et de l'échange réciproque), tout en plaçant l'Etat local (les représentants de l'administration agraire et des syndicats paysans officiels, les opérateurs de programmes de développement) au centre des processus d'action et de légitimation politique : le clientélisme étatique devient un mécanisme "naturel" de distribution de ressources et de négociation politique (Pansters, 1997). Il se structure autour d'une pyramide de médiations socio-politiques, intégrées à un degré variable au dispositif de l'Etat-parti post-révolutionnaire, au sein de laquelle l'*ejido* et ses représentants (les membres du *comisariado*) occupent une fonction charnière et le "citoyen agraire" constitue la brique de base (*ibid.*).

La réforme agraire cardéniste tend ainsi à transformer les bases territoriales des pouvoirs locaux et à construire des communautés paysannes dont les principes de régulation étaient fournis, validés et garantis par l'Etat. Elle a ainsi joué un rôle central d'institutionnalisation et d'ancrage de l'Etat dans le milieu rural, que les interventions foncières antérieures avaient failli à promouvoir, du fait en particulier des formes de délégation de leur mise en œuvre aux organisations et aux pouvoirs locaux/régionaux. Menée à un rythme inégal sur une période de soixante-dix ans, la réforme agraire a concerné la moitié environ du territoire national et une proportion équivalente des exploitations agricoles¹⁷. Sa mise en œuvre à travers différentes périodes et différents espaces, ainsi que la mise en place des structures de médiation et des

¹⁶ Les bénéficiaires de la réforme agraire devaient satisfaire à un certain nombre de critères formels (avoir plus de 16 ans, être résident du village attributaire de la dotation, ne pas être propriétaire d'une terre...) et informels (être inséré dans les réseaux clientélistes organisant l'accès aux dotations foncières), mais leur nombre dans chaque *ejido* était en outre contingenté par des dispositions réglementaires qui fixaient la surface minimale nécessaire à la satisfaction des besoins d'une famille paysanne. Dans le centre du pays, cette surface minima est passée de 4 hectares dans les ejidos créés durant la décennie de 1920 à 20 Ha à partir des années soixante.

¹⁷ Au total, la réforme agraire entreprise entre 1915 et 1992 a concerné 103 millions d'hectares, et plus de 3,5 millions de bénéficiaires, regroupés dans 30 000 communautés agraires (INEGI, 1994).

dispositifs locaux et régionaux de gouvernance ont fait l'objet de processus multiples de négociation, contournement, résistance et (ré)appropriation¹⁸. Cette mise en place a, de façon générale, conduit à des situations de pluralisme institutionnel et l'on ne peut réduire le processus de réforme agraire à une dynamique uniforme d'imposition de nouvelles règles du jeu par l'Etat post-révolutionnaire. Mais la politique foncière n'en a pas moins impulsé une recomposition radicale des relations entre les communautés rurales et les institutions nationales, dans le sens de la diffusion à une très large échelle d'une ensemble de règles et de pratiques caractérisées à la fois par la centralité des bureaucraties relevant de l'Etat local et de l'*ejido* dans l'organisation de l'accès aux ressources de tous types, et par la permanence de formes corporatives de contrôle socio-politique.

La corporativisation des médiations institutionnelles

Conjointement à la restructuration des organisations politico-territoriales provoquée par la réforme agraire, le régime cardéniste impulse et encadre une dynamique de fédération des syndicats et des mouvements paysans au sein d'une organisation unique, la Confédération nationale paysanne (CNC), qui est investie des fonctions de canalisation et de transmission des demandes paysannes en matière d'accès au foncier et aux services de l'administration étatique (crédits agricoles, assistance technique, programmes de développement et d'équipement des localités rurales en infrastructures, etc.). Une politique similaire d'unification des organisations populaires est entreprise au niveau du secteur ouvrier (via la création de la Confédération de travailleurs mexicains, CTM), entre les employés de l'Etat (STEM), ou au sein des organisations du secteur populaire informel urbain (avec la création de la Confédération nationale des organisations populaires, CNOP)¹⁹. Ces organisations corporatives sont érigées en piliers sectoriels du parti officiel (devenu Parti de la Révolution Mexicaine, PRM et qui sera rebaptisé en Parti Révolutionnaire Institutionnel, PRI, en 1946). Elles y assument les fonctions de mise en cohérence et de représentation des intérêts des secteurs sociaux qu'elles représentent, de négociation des politiques et des appuis publics, mais aussi de sélection des cadres appelés à intégrer les moyennes et hautes administrations publiques ou les entreprises étatiques, et des candidats aux postes de représentation politique et de gouvernement (conseils municipaux, parlements provinciaux et assemblée nationale).

C'est à travers les organisations corporatives qu'est établi et périodiquement renégocié un "pacte redistributif" assurant aux secteurs intégrés dans le parti officiel l'accès aux ressources mobilisées et redistribuées par l'administration fédérale (distributions de terres, crédits agricoles, contrats collectifs dans les secteurs industriels et administratifs). Les organisations corporatives jouent en retour un rôle essentiel de contrôle et de transmission des tensions socio-politiques. A travers leur participation aux élections, elles assurent non seulement le renouvellement des cadres politiques du régime, mais permettent aussi au pouvoir d'identifier les foyers de résistance ou de mécontentement.

Les ejidos, via leurs gouvernants, sont ainsi intégrés dans une chaîne de médiations pyramidales, au sein de laquelle les agences de l'Etat et l'appareil du parti officiel sont étroitement imbriqués. Ce système de médiations institutionnelles marginalise les échelles territoriales intermédiaires de gouvernement, les municipalités et les Etats de la fédération, au

¹⁸ Voir, entre autres, les essais publiés par Gilbert & Nugent (eds., 1994) et Pansters (ed., 1997), ainsi que Nuijten (2003), Zendejas (2003) et, pour le Sud-Veracruz, Léonard et Velázquez (2009).

¹⁹ Des processus similaires de corporativisation de la représentation des intérêts sectoriels ont lieu au niveau de catégories ne relevant pas de la petite production agricole familiale, avec la constitution de la Confédération nationale des éleveurs (CNG) ou de la Confédération nationale des producteurs ruraux (CNPR), qui toutes deux fédèrent les intérêts des propriétaires privés, hors du champ d'intervention de l'administration de la réforme agraire.

profit d'une relation directe entre les sociétés paysannes et l'administration fédérale avec, à son sommet, le président de la République, qui personnalise le nouvel ordre institutionnel et est le garant de l'intégration des différentes composantes de la société dans le processus de développement national. Le dispositif d'ancrage et de représentation de l'Etat au niveau local, via les *ejidos*, les comités locaux de la CNC et les agences locales de l'administration fédérale ou des entreprises publiques (banque de développement, complexes agro-industriels) assure ainsi l'intégration des principes traditionnels de régulation clientéliste de l'accès aux ressources et du dispositif corporatif de coordination et de mobilisation des ressources publiques.

La nationalisation de ressources stratégiques, telles que le pétrole et les mines, les chemins de fer ou une partie du secteur bancaire, en 1938, renforce la capacité d'action et de coordination de l'Etat : celui-ci prend la place qu'occupait le capital étranger dans le modèle de développement porfiriste et se substitue aux bourgeoisies régionales et aux oligarchies foncières que la réforme agraire a virtuellement éliminées du paysage sociopolitique rural.

Les incidences structurelles de la politique cardéniste : l'agriculture familiale au centre des dispositifs et des enjeux de l'action publique

Les incidences structurelles des réformes orientent dans la durée les trajectoires de développement et les formes de production et de mise en œuvre des politiques publiques. Ces incidences concernent en premier lieu les structures territoriales et socio-économiques des sociétés rurales. Le premier aspect a déjà été souligné : la réforme agraire induit une re-territorialisation à travers le transfert de la propriété des terres et la construction de communautés rurales organisées autour de l'échelon villageois, que l'action publique va consolider au détriment du niveau municipal de gouvernement. Entre 1930 et 1940, les propriétés privées de plus de 5 has voient ainsi leur extension passer de 5,2 millions à 3 millions d'hectares, alors que l'emprise foncière des exploitations ejidales a augmenté de 800 000 à 3,5 millions d'hectares (Hewitt de Alcántara, 1978 : 21). L'ejido devient le niveau prééminent d'organisation socio-politique et d'opérationnalisation de l'action publique.

Avec la réforme agraire cardéniste émerge par ailleurs un secteur d'agriculture familiale doté d'une capacité de production d'excédents mobilisables pour le marché et d'une capacité de consommation de biens industriels. Dès 1940, les *ejidos* représentent 51% de la valeur de la production agricole nationale et montrent des niveaux de productivité supérieurs de 15% à ceux des exploitations privées (*ibid.* 21-22). En provoquant la rupture des marchés captifs organisés par les grandes propriétés (à travers, notamment, l'établissement des *tiendas de raya*, où les travailleurs d'une hacienda devaient s'approvisionner et où avaient cours de systèmes parallèles de monnaies, spécifiques à l'espace de l'hacienda), la réforme agraire permet également l'émergence de nouvelles structures commerciales, qui associent les industries agro-alimentaires et de biens de consommation nationales, des petits et moyen opérateurs commerciaux et les dirigeants des *ejidos* (Diaz Polanco, 1982 ; Léonard, 1995 et 2004). L'extension aux zones rurales du marché intérieur des biens de consommation, mais aussi, dans une moindre mesure, des biens d'équipement (matériel agricole), va ainsi soutenir la politique économique de développement auto-centré et d'industrialisation par substitution des importations (ISI) qui est initiée par l'administration cardéniste²⁰ et sera approfondie par les gouvernements suivants.

Une autre incidence des réformes cardénistes concerne l'imbrication, aux différents niveaux de l'organisation territoriale, entre les structures de l'administration fédérale (en particulier celles

²⁰ Dès 1937, le secteur secondaire dépasse l'agriculture dans les comptes nationaux (S. Mosk, 1954 : 112, cité par Hewitt, 1978 : 23).

qui relèvent de la réforme agraire et de l'appui au secteur agricole), et celles du parti et des organisations paysannes. Cette situation fournit un levier puissant à l'action gouvernementale, mais conduit dans le même temps à réduire considérablement l'autonomie de l'Etat vis-à-vis des organisations sociales : à partir de la fin des années 1930, « l'Etat mexicain devient le garant du régime politique plus que de sa propre autonomie [...], dans une certaine mesure, il est au service du régime politique »²¹ et subordonne sa politique économique à la reproduction de ce régime.

Le régime alémaniste et le “développement stabilisateur” (1946-1970) : inflexion du modèle de développement et consolidation du régime de gouvernance étatiste

A la fin de la présidence de Lázaro Cárdenas, en décembre 1940, se produit un nouveau mouvement de balancier interne à la “famille révolutionnaire”, qui conduit à l'avènement de représentants de son aile modérée, que l'on peut qualifier de social-démocrate libérale (Maddison *et al.*, 1992 : 122). La période de crise mondiale qui a culminé avec l'éclatement de la seconde guerre mondiale en Europe, avec les victoires initiales des forces de l'axe, se prête à une remise en question des positions socialisantes de Cárdenas. Même si ce dernier conserve les fonctions de ministre de la défense dans le gouvernement de Manuel Avila Camacho (1940-46), la politique officielle opère un revirement en faveur des secteurs entrepreneuriaux qui s'explique en partie par la nécessité de renforcer le processus d'industrialisation par substitution des importations afin de compenser la réduction de l'offre liée à la guerre. La période de la seconde guerre mondiale provoque ainsi le début des investissements publics dans les secteurs industriels de l'acier, de la pâte à papier et des moteurs automobiles dans un cadre protectionniste (*ibid.*). La réforme agraire marque une pause et des garanties sont fournies aux grands propriétaires pour se pourvoir contre les expropriations (distribution de “certificats d'inaffectabilité agraire”²²).

C'est toutefois avec l'avènement de Miguel Alemán Valdés, en 1946, que se formalise ce revirement libéral. Cette évolution correspond à un changement générationnel dans la composition des élites au pouvoir : Alemán personnifie la génération des “chiots de la révolution”, les fils des militaires et des *caudillos* qui avaient pris part à la lutte armée. Il est le premier président civil à succéder à des généraux ; il symbolise également l'appropriation des hautes fonctions de l'Etat par des juristes et, de façon subordonnée au début, mais de plus en plus importante à partir des années 1970, des économistes.

Intérêts, idées et institutions dans la reconfiguration de la politique rurale : une dérive corporatiste et patrimonialiste du régime de régulation étatique

Les intérêts en présence à l'échelle de l'Etat-parti opposent donc formellement une aile radicale du mouvement révolutionnaire, composée par les syndicats ouvriers et paysans (CTM et CNC) et une partie de l'administration fédérale (réforme agraire, banque de développement), et une tendance pro-entrepreneuriale, qui associe une nouvelle génération de technocrates, la bourgeoisie industrielle nationale (grossie d'une partie de l'ancienne oligarchie foncière porfirienne qui a restructuré ses intérêts dans le secteur urbain), et une classe de moyens

²¹ Bizberg (2004) : 143.

²² L'institution des “certificats d'inaffectabilité agraire” a toutefois été créée sous la présidence de Cárdenas, à partir de 1938 (Mackinlay, 1991). On peut y voir un premier signe de résurgence politique des intérêts des grands propriétaires et des entrepreneurs du secteur agricole au sein de la coalition de l'institutionnalisme révolutionnaire.

entrepreneurs, dont la composante rurale s'est partiellement appuyée sur la politique cardéniste pour entamer un processus d'accumulation basé sur l'intégration au marché des exploitations familiales du secteur ejidal. Cette opposition en termes de catégories socio-professionnelles recoupe partiellement et se superpose à une autre clivage, interne aux élites politiques celui-ci : celui qui sépare les chefs militaires et les leaders syndicaux qui ont pris part aux luttes armées de la révolution et de ses soubresauts tardifs (*pronunciamientos* des années 1920, guerre *cristera*, dont Cárdenas avait été l'une des figures), à une nouvelle génération de dirigeants qui se forment dans le moule bureaucratique de l'Etat-parti.

L'idéologie qui sous-tend les réformes alémanistes relève d'un capitalisme patrimonialiste, qui se construit à partir de la distribution centralisée de monopoles ou d'oligopoles sectoriels, au sein d'un marché protégé. Ce système de distribution de rentes est organisé dans un cadre de politique économique qui s'est forgé au cours de l'époque précédente et qui relève d'une stratégie d'industrialisation par substitution des importations tirée par l'investissement public, notamment dans les infrastructures (grande irrigation, routes, chemins de fer). L'accès à ces rentes est régulé sur la base des proximités que les secteurs entrepreneuriaux, aussi bien nationaux qu'étrangers, entretiennent avec le pouvoir présidentiel (Maddison *et al.*, 1992 : 125-127). Toutefois, l'action étatique s'inscrit dans le cadre d'une réaffirmation du nationalisme politique. Cette affirmation joue un rôle légitimant essentiel dans la reproduction du régime et conduit à ancrer durablement le Mexique dans le clan des pays non alignés au long de la guerre froide. En revanche la logique dominante de capitalisme patrimonialiste développée par les élites au pouvoir conduit à une politique d'ouverture aux capitaux étrangers et de sécurisation de ces investissements, même si l'accès aux secteurs nationalisés au cours de la période cardéniste (ressources naturelles, chemins de fer) leur demeure fermé. Cette doctrine de nationalisme politique et d'ouverture économique (avec un très faible contrôle sur l'orientation des investissements et une rigueur monétaire qui contraste avec les politiques suivies dans les autres pays de la sous-région) va pouvoir s'appuyer à partir des années 1950 sur les financements internationaux dispensés dans le cadre de l'Alliance pour le Progrès du gouvernement des Etats-Unis.

Les institutions qui supportent ce changement d'orientation sont dans une très large mesure celles que le régime cardéniste a mises en place. Les dépendances au sentier vis à vis des dispositifs construits durant l'époque cardéniste caractérisent ainsi le mode de négociation et de mise en œuvre des nouvelles orientations de l'action publique. Le mode de régulation centralisée de l'accès aux ressources, s'appuyant sur les dispositifs de l'administration fédérale et les entreprises publiques (banques de développement notamment) pour la production de ces ressources, ainsi que sur les organisations corporatives pour la régulation de leur accès, est approfondi et étendu à de nouveaux secteurs, en y associant notamment des coordinations du secteur privé industriel (Confédération Nationale des Chambres de Commerce, CONCANACO) et agricole (Confédération Nationale des Eleveurs, CNG, et Confédération Nationale de la Petite Propriété, CNPP, qui représentent les intérêts des grands propriétaires privés : Mackinlay, 1996)²³. Ces organisations corporatives sont mobilisées pour faire accepter des politiques de répartition de la richesse qui sont globalement défavorables aux secteurs populaires, tant ouvrier que rural. L'une des clés de la politique suivie entre 1946 et 1970 réside précisément dans le maintien à un niveau faible des coûts de l'alimentation de ces secteurs populaires (mais aussi celui de certains services, comme l'énergie électrique, nationalisée au début des années 1960), de façon à permettre la contention des coûts salariaux

²³ Inversement, la composante militaire du système de représentation des intérêts corporatifs au sein du parti officiel est dissoute au cours des années 1940. Après Manuel Avila Camacho, dernier "général-président", aucun militaire n'accédera plus à la haute administration fédérale, en dehors des ministères de la Défense et de la Marine.

La politique agricole et rurale est ainsi subordonnée aux logiques d'accumulation dans quelques secteurs stratégiques dont le développement est généralement lié à la croissance urbaine : transports routiers ; construction et cimenteries ; sidérurgie et construction automobile ; banque privée et publique (à travers la participation des membres de l'élite économique nationale aux conseils d'administration de la Banque de México et des ses agences régionales)²⁴ ; élevage bovin et avicole. Ces secteurs fonctionnent largement selon des régimes d'oligopoles au sein desquels l'imbrication des intérêts publics et privés est la règle. L'essentiel de l'investissement public est concentré autour du développement de ces secteurs, au détriment de l'agriculture, dont le budget atteint un niveau d'étiage au cours de la décennie de 1960 (avec un minimum historique de 4% du budget fédéral entre 1965 et 1968²⁵), après l'achèvement des grands programmes d'irrigation dans le Nord du pays (tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des investissements fédéraux entre 1940 et 1980 (en % du total)

	1940	1950	1960	1970	1979
Agriculture	15	20	8	13,4	16,2
Industrie	21	30	37,4	40	48,4
Communications	52	40	30	20	11,8
Autres*	12	10	24,6	26,6	23,6

* Administration, défense, équipement social, commerce et tourisme

Source : Nacional Financiera (1981 : 320-325).

Le secteur agricole a pour fonction principale de fournir des aliments de base à des prix qui permettront de contenir le coût du travail urbain (tableau 3). C'est particulièrement vrai pour les produits vivriers de base, comme le maïs et le haricot, dont les prix chutent en termes réels de 16,8 et 17,4% entre 1963 et 1973 (Adelman & Taylor, 1990). Les appuis publics visent en premier lieu à encourager le développement d'une agriculture productiviste et privilégient des exploitations privées de type *farmer*, notamment à travers la politique de grande irrigation. Corrélativement à ce choix stratégique, qui sacrifie les marges d'accumulation de l'agriculture paysanne, *ejidale* en particulier, la croissance urbaine via l'exode rural s'appuie largement sur la politique d'approvisionnement à bas coût en aliments de base, en même temps qu'elle soutient l'essor des secteurs de l'élevage et des fruits et légumes, dont les prix suivent une évolution moins défavorable que ceux des aliments de base jusqu'au début des années 1970.

Le développement de la production agricole repose principalement sur l'expansion de la frontière agraire, via les programmes d'irrigation dans les régions du nord et du nord-ouest (la surface irriguée est multipliée par 3,5 entre 1940 et 1960, les trois quarts de cet accroissement correspondant à des investissements publics²⁶), et la colonisation des forêts tropicales du Sud-est dans le cadre de la "marche à la mer" (Bataillon, 1967) : la superficie agricole progresse à un

²⁴ Au cours de cette période, le secteur bancaire mexicain souffre une recomposition profonde, qui en fait un relais essentiel entre les financements internationaux (en particulier ceux correspondant à l'Alliance pour le progrès – ALPRO-AID – du gouvernement américain et de la BID) et les stratégies de développement des grands groupes privés mexicains, qui rachètent, fondent ou investissent les conseils d'administration des banques privées et de développement.

²⁵ CEPAL (1981) : 79.

²⁶ Au cours des années 1950, la grande hydraulique mobilise entre 80 et 100% des investissements publics dans le secteur agricole. La superficie irriguée passe ainsi de 1 million d'hectares environ en 1940 (dont 310 000 correspondant à des districts aménagés par les pouvoirs publics) à 3,5 millions en 1961 (dont 2,1 relevaient des districts aménagés par l'Etat : Hewitt, 1978 : 28). A cette date, près du quart de la surface agricole nationale est alors constitué de terres irriguées.

rythme de 3% par an entre 1940 et 1970, alors que les rendements croissent de 2% en moyenne au cours de la période (Maddison *et al.*, *cit.* : 148, 173). Les investissements d'infrastructure sont financés par un large recours aux prêts de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et de l'Alliance pour le Progrès du gouvernement des Etats-Unis (ALPRO-AID). Des agences de développement régional, organisées sur le modèle de la Tennessee Valley Authority, à l'échelle de bassins hydrologiques, constituent l'instrument privilégié de ces programmes²⁷.

Tableau 3 : Evolution des prix réels des produits de l'agriculture au Mexique entre 1950 et 1980 (base 100 en 1950)

	1950	1960	1970	1975	1980	1984
Agriculture	100	83,9	74,5	83,7	73	73,1
Elevage	100	86	80,9	82,5	64,9	55,4
Total secteur agricole	100	85,2	77,5	83,2	70	64,8

Source : Maddison *et al.* (1992: 173).

La modernisation s'appuie par ailleurs largement sur la recherche et la promotion des progrès technologiques de la révolution verte, dont le Cimmyt constitue, au début des années 1950, l'un des principaux foyers d'expérimentation, et dont la diffusion constituera un facteur majeur de l'accroissement des niveaux de productivité du travail agricole jusqu'au milieu des années 1970. Une politique de subvention au prix des équipements et des intrants agricoles soutient cette diffusion : l'indice des prix réels des intrants passe de 100 en 1950 à 89% en 1952, 61% en 1965 et 49% en 1972 (Appendini, 1985 : 146) Mais à l'image des investissements d'infrastructure, les crédits bancaires, les propositions techniques et le choix des cultures (blé, orge, coton, sorgho, oléagineux), ainsi que la distribution des subsides publics sont clairement orientés vers les secteurs de l'agriculture commerciale et les exploitations de grande taille²⁸.

Ce revirement de la politique rurale au regard de la période cardéniste ne signifie pas pour autant l'interruption de la réforme agraire. La gestion publique des questions sociales, de la question foncière en particulier (choix en matière de régimes de propriété et de distribution de la ressource foncière, appui aux mouvements agrariens ou répression de ceux-ci), est subordonnée au maintien du statu quo sur la répartition des rentes et leur régulation par les cercles du pouvoir présidentiel ; c'est dans ce schéma que s'inscrit le fonctionnement des grandes centrales corporatives. En fait, l'Etat alémaniste demeure soumis à des contraintes de légitimation vis-à-vis des classes populaires, et l'articulation étroite de ses dispositifs administratifs (ainsi que celle des complexes politiques régionaux liés au pouvoir présidentiel) avec les organisations corporatives du parti officiel le conduisent à perpétuer ses obligations de redistribution centralisée des ressources au bénéfice d'une population large. Dans le domaine rural, la formation *d'ejidos* se poursuit, même si c'est à un rythme bien moindre qu'au cours de la période précédente. Bien que les distributions de terres dans les zones nouvellement colonisées ou ouvertes à l'irrigation s'effectuent prioritairement sous forme d'adjudication en

²⁷ De telles agences sont constituées pour les bassins hydrologiques des fleuves Tepalcatepec, Papaloapan, Lerma-Santiago, El Fuerte, Grijalva et Yaqui durant la présidence M. Alemán (Barkin & King, 1970). D'autres projets de « développement régional intégral », à base hydraulique, se prolongeront jusqu'au début de la décennie de 1980 aux quatre coins du pays.

²⁸ Au cours des années 1960, les financements de la banque commerciale, orientés exclusivement vers les exploitations privées, représentent entre 60 et 68% de l'offre totale de crédit agricole ; il faut y ajouter une part importante des crédits publics, qui financent prioritairement les cultures destinées aux filières agro- industrielles (Appendini, 1992 : 45-55).

propriété privée des terrains nationaux, 15 millions d'hectares sont attribués à des *ejidos* entre 1940 et 1960 (l'administration cardéniste en avait réparti 20 millions en six ans), et une quinzaine de millions au cours de la décennie de 1960, du fait d'un renouveau des tensions socio-foncieres²⁹. Mais au long de la période, ces distributions concernent une proportion croissante de terres souvent inaccessibles ou incultivables³⁰.

De même, la Banque de Crédit Ejidal, créée par Cárdenas, demeure un opérateur important du financement agricole, même si ses opérations de crédit s'orientent sur des actions (mécanisation, élevage bovin) qui concernent prioritairement les secteurs les plus aisés des sociétés *ejidales*. Enfin un système de prix garantis est instauré pour les cultures de blé, de maïs et de haricot à partir de 1953, qui sera étendu à l'ensemble de céréales et des oléo-protéagineux durant la décennie suivante. Une société publique est créée, (la Compagnie Exportatrice et Importatrice Mexicaine, CEIMSA, rebaptisée Compagnie Nationale de Subsistance Populaire, Conasupo, en 1961), qui a vocation à garantir l'achat des produits agricoles alimentaires aux producteurs nationaux à des prix plancher et à assurer l'approvisionnement alimentaire des villes à des prix plafond, le différentiel étant comblé par le recours aux marchés internationaux et subventionné par le budget de l'Etat. Même si elle ne joue initialement qu'un rôle discret dans la mobilisation de la production nationale, son intervention s'accroîtra significativement au cours de la décennie de 1970.

Cette perpétuation des fonctions redistributives de l'Etat bénéficie toutefois prioritairement aux secteurs sociaux qui sont déjà insérés dans le dispositif corporatif d'encadrement socio-politique. Le pacte national-populaire établi sous Cárdenas tend à se transformer en pacte corporatif (Bizberg, *cit.* : 115). De nouvelles institutions sont créées (Institut Mexicain de la Sécurité Sociale, Commission Fédérale d'Electricité, commissions de développement des bassins fluviaux...), qui distribuent des ressources vers les secteurs sociaux stratégiques, ceux qui manifestent une capacité de revendication et de mobilisation forte (comme les employés du secteur public ou de certaines branches industrielles), mais exclut les autres³¹. La relance de la réforme agraire au cours des années 1960, sous la forme d'opérations de colonisation des marches du territoire national, témoigne de la capacité renouvelée d'influence de la CNC, tout en révélant la réticence du pouvoir à faire de la réforme agraire un véritable outil de développement rural au bénéfice des classes défavorisées.

La période de "développement stabilisateur" initiée par Alemán est donc marquée par l'évolution technocratique du régime et la poursuite d'une politique de croissance, tirée par le développement des infrastructures (routes, électricité, irrigation) et les appuis publics au secteur privé, en recourant notamment aux financements internationaux. Cette réorientation de la politique publique en faveur des secteurs entrepreneuriaux s'effectue conjointement à l'approfondissement du cadre corporatif de régulation et de médiations socio-politiques. L'efficacité des médiations corporatives permet au long de la période une stabilité politique et la reconduction du "pacte populiste" en dépit de politiques économiques peu favorables aux secteurs populaires (Bizberg, 2004 : 115).

²⁹ Les mêmes contraintes liées à l'articulation de l'Etat aux organisations corporatives du PRI imposent un encadrement par les syndicats du rapport salarial au sein des grandes entreprises industrielles et du secteur public : les revenus salariaux sont ainsi indexés sur la productivité jusqu'au début des années 1980 (Marques Pereira & Théret, 2004 : 42).

³⁰ Bien que la surface moyenne par *ejidatario* ait presque doublé, en passant de 18 à 30 has entre 1940 et 1970, la surface arable n'a, elle, que faiblement augmenté, de 4,5 à 5,2 has au cours de la même période (elle était de 3,3 has au début de la période cardéniste) ; elle diminue même entre 1960 et 1970 (Maddison *et al.*, *cit.* : 163).

³¹ Ce que Bizberg traduit en abandon du principe universaliste national originel au profit d'un spectre réduit de secteurs socio-professionnels (*Ibid.*).

La période alémaniste (par extension aux quatre administrations qui se succéderont sans modifier substantiellement les options prises entre 1946 et 1952) marque indéniablement une bifurcation de la politique économique et sociale. Mais elle s'inscrit dans une trajectoire de consolidation des structures corporatives de médiation et de contrôle socio-politique héritées du gouvernement cardéniste. On peut donc s'interroger sur la nature des réorientations impulsées par Alemán et les "chiots de la révolution" : au plan des intérêts privilégiés et des structures économiques, il s'agit d'une bifurcation, d'un changement de cap, au profit des entrepreneurs et des grands propriétaires et au détriment des secteurs de la petite agriculture familiale qui avaient émergé du processus de réforme agraire ; en revanche, si l'on s'intéresse aux institutions et au régime de gouvernance politique, le régime alémaniste s'inscrit dans la continuité du legs cardéniste, en approfondissant le modèle de régulations corporatistes. Son action peut alors être analysée comme une "séquence réactive", fondatrice de nouveaux compromis, mais qui n'altère pas la nature nationale-populaire du régime politique.

Les incidences structurelles de la réorientation des politiques rurales : une configuration duale du secteur agricole et des économies régionales

La période comprise entre 1950 et 1970 est celle du miracle économique mexicain. Le modèle d'industrialisation par substitution des importations s'étend des biens de consommation courante aux biens de consommation durable, mais sur des marchés limités essentiellement aux classes moyennes urbaines (Marques Pereira & Théret, 2004). Au cours de cette période, le PIB croît à un rythme moyen de 6,6% par an, ce qui correspond à une hausse moyenne du revenu par habitant de 3,3%. Cette croissance est principalement tirée par le secteur industriel, dont le PIB augmente de 7,5% par an entre 1940 et 1980 (Maddison *et al.* : 147). Elle se combine avec le maintien des inégalités dans la répartition des revenus³², mais cette situation est en partie compensée par la baisse des prix réels de l'alimentation et par la progression de la production agricole, qui vient annuler cette baisse dans la formation des revenus paysans. Les taux moyens de croissance de la production agricole se situent ainsi à un niveau de 5,4% entre 1940 et 1950, de 4,5% au cours des années 1950, et de 4,9% entre 1960 et 1970. Au total, la productivité du travail agricole croît ainsi à un rythme annuel moyen de 3,1% entre 1940 et 1980 (*ibid.* : 148, 174). Mais ces gains de productivité sont inégalement répartis : entre 1950 et 1970 la production est multipliée par 4 à 5 dans la région du Pacifique Nord (les Etats de Basse Californie, Sonora, Sinaloa, Chihuahua), où ont été concentrés les grands investissements hydrauliques, et par 3 dans celle du Bajío, où l'irrigation est également étendue (*ibid.*). Ils ont en revanche tendance à stagner dans les régions d'agriculture pluviale et paysanne du centre et du Sud du pays.

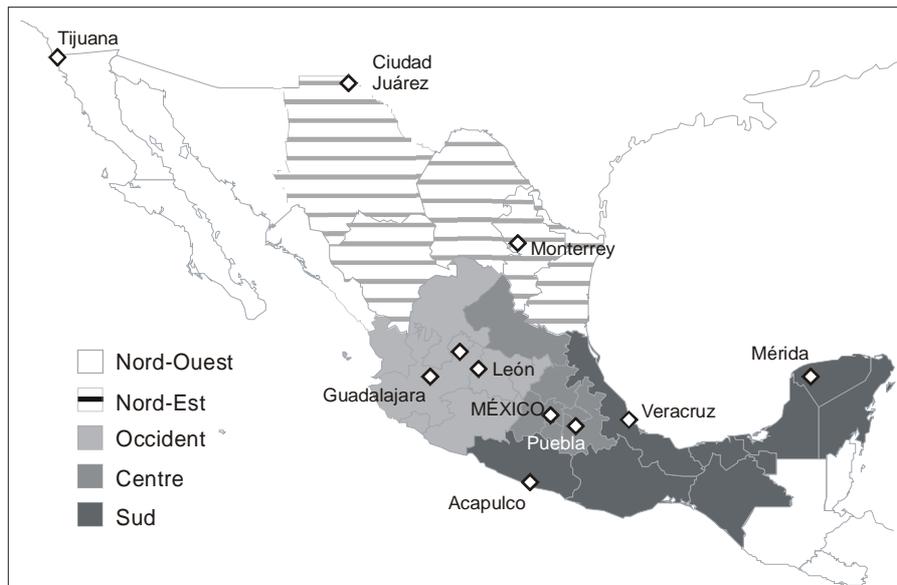
Les incidences structurelles de la politique alémaniste se traduisent donc, en premier lieu, dans un double phénomène de disjonctions socio-territoriales, disjonctions qui ne vont cesser de s'accroître sous l'effet des politiques entreprises ultérieurement. La première disjonction oppose les milieux urbains, qui font l'objet de politiques d'équipement, d'assistance sociale et de contention des coûts de l'alimentation et des services, et ruraux, qui sont confrontés à la baisse des prix réels agricoles jusqu'au début des années 1970. L'exode rural et la croissance urbaine traduisent directement cette politique de transfert de richesses vers les villes³³.

³² Cette répartition demeure inchangée au cours de la période, 40% de la population captant 10% du revenu national, alors qu'à l'opposé, le décile supérieur reçoit 40% de la richesse (Maddison *et al.* : 131).

³³ La proportion de la population urbaine (résidant dans des localités de plus de 2500 habitants) évolue peu entre 1930 et 1940, passant de 33,5 à 35% respectivement du total national ; elle augmente ensuite rapidement pour passer à 43% en 1950, 51% en 1960 et 59% en 1970 (INEGI, 1985, T. I : 33).

La seconde disjonction concerne le décrochage des niveaux de productivité entre les régions d'agriculture "moderne", situées au Nord et à l'Occident du pays, vers lesquelles sont focalisées les politiques d'infrastructure hydraulique et de modernisation productive (révolution verte, moto-mécanisation), et où prédominent les structures foncières de type privé³⁴, et les régions de petite agriculture familiale, établie sur des propriétés communautaires ou *ejidales*, majoritaires dans le Centre et le Sud, où les progrès techniques diffusent lentement et ne compensent que marginalement la baisse tendancielle des prix agricoles (figure 1).

Figure 1 : Subdivision du Mexique en grands ensembles socio-économiques régionaux³⁵



Au rang des "persistances structurelles" qui s'établissent à partir de la présidence de Miguel Alemán, on peut identifier la permanence, au plus haut niveau de l'Etat, des pouvoirs régionaux et du système corporatif, de réseaux personnalisés qui se sont construits au début de la période autour de la figure présidentielle. Ces réseaux sont consolidés par l'établissement de relations de parenté politique ou symbolique (*compadrazgo*) entre leurs membres (Gil *et al.*, 1993). Ces relations personnalisées perdureront jusqu'à la fin des années 1970 et s'exprimeront en particulier à travers la réalisation de pactes sociaux entre le pouvoir et les dirigeants viagers des principales organisations corporatives. L'avènement d'Alemán initie également une tendance dans l'accès à la haute administration, qui rompt graduellement avec les cadres de sélection et de promotion fournis par les organisations corporatives. A partir des années 1950 et de façon de

³⁴ Entre 1940 et 1970, 46% des investissements publics en matière d'équipements hydrauliques ont été concentrés dans cinq Etats du Nord-Ouest (sur le 32 que compte la Fédération : Basse-Californie, Chihuahua, Durango, Sonora et Sinaloa, ce dernier bénéficiant de plus de 22% du total). Sur le total des terres irriguées par l'Etat entre 1940 et 1960, plus du tiers (35,5%) fut assigné à 4,5% des usagers, alors que 70% de ceux-ci, des *ejidatarios* pour l'essentiel, n'en reçurent que 24% (Hewitt, 1978 : 27-29). En 1975, 85 familles contrôlent ainsi 117 000 has irrigués dans l'état de Sinaloa (Bartra, 1985 : 125).

³⁵ Le découpage régional auquel il est fait référence ici est celui du ministère de l'agriculture, avec un ajustement entre les régions Occident et Centre incluant un glissement réciproque des états de Querétaro et San Luis Potosí, afin de tenir compte des configurations socio-productives qui sont ainsi régionalement plus homogènes.

Nord-Ouest : Basse-Californie, Basse-Californie Sud, Sonora et Sinaloa ; Nord-Est : Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo-León et Tamaulipas ; Occident : Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán et Querétaro ; Centre : San Luis Potosí, Hidalgo, Etat de Méxicó, Morelos, Puebla, Tlaxcala ; Sud : Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo. La ville de Méxicó (Distrito Federal) est exclue de cette régionalisation.

plus en plus marquée, la formation et recrutement des élites gouvernementales s'effectuent autour de réseaux familiaux qui résident et se reproduisent dans la ville de México, alors que les organisations syndicales voient leur rôle se restreindre au pourvoi des postes subalternes (Smith, 1979 : 117). Même si les gouvernants continueront à revendiquer leurs attaches régionales, l'endogamie de ces élites s'approfondit autour de certains quartiers de la capitale et de certaines formations universitaires (l'École de droit de l'Université Nationale Autonome notamment, puis de façon croissante, à partir des années 1960, l'École d'économie de l'Institut Technologique Autonome de Mexico : Babb, 2004). Cette tendance renforce le caractère centralisateur de l'Etat, en favorisant la dilution des régionalismes dans un même creuset métropolitain et universitaire.

A partir de la fin des années 1960, les impasses du modèle d'ISI, liées à l'étroitesse du marché interne, confiné aux classes moyennes urbaines, conduisent à une poussée des tensions sociales relatives à la redistribution des revenus. En milieu rural, les revendications foncières s'intensifient, qui concernent l'extension des distributions de terres aux grandes structures privées d'exploitation, d'élevage bovin extensif notamment, mais aussi à celles qui ont accaparé les appuis au développement de l'irrigation. Dans le milieu urbain, les conflits salariaux se multiplient et se combinent avec les revendications de nature plus politique, comme celles des secteurs étudiants, que le système corporatif peine à canaliser : la révolte populaire de 1968, qui est réprimée dans le sang lors de la nuit de Tlatelolco provoque à terme une nouvelle révision de la politique socio-économique du régime post-révolutionnaire.

L'extension de la sphère étatique et la politique de "développement partagé" (1970-1982) : remise en question du modèle alémaniste ou prolongement du régime de gestion patrimonialiste des rentes ?

A partir de 1966, des signes de craquements du modèle de développement se manifestent. Dans le secteur agricole, la progression des niveaux de productivité marque un net ralentissement, en particulier dans le secteur *ejidal*. La diffusion de la révolution verte et son impact sur les rendements, qui ont été considérables dans les régions de grande irrigation, tardent à se manifester dans les zones de petite agriculture pluviale, qui représentent les trois quarts de la surface agricole du pays. La production de grains de base (maïs, haricots), qui avait progressé à un rythme moyen de 7,5% par an depuis le milieu des années 1940, voit sa croissance ralentir à 1,3% à partir de 1965, ce qui correspond à une diminution nette de 1% de la production par habitant (Appendini, 1992 : 38). Cette inflexion est en grande partie liée au ralentissement de l'extension de la frontière agricole : la surface cultivée, qui avait progressé de 4,6% par an entre 1946 et 1964 stagne (+0,2% par an) à partir de 1965 (*ibid.*). Cette stagnation se traduit en régression pour les cultures vivrières, de maïs et de haricot en particulier, qui, après avoir atteint un maximum en 1966, entament une phase de décroissance au rythme annuel de 1% et 3,5% respectivement (*ibid.* : 44). Le bilan net de l'approvisionnement en maïs, qui avait atteint un excédent historique de 1,87 millions de tonnes en 1966, s'infléchit pour se situer autour de 500 000 T. à la fin de la décennie et devenir déficitaire à partir de 1973 (de 440 000 t. à cette date, et de 2 millions de tonnes en 1976). L'excédent de la balance commerciale des produits agricoles, qui avait permis de combler le déficit du secteur des biens d'équipement industriel, s'érode et devient négatif au début des années 1970.

La dégradation des conditions de production des exploitations familiales hors des périmètres irrigués trouve également une traduction dans la multiplication des conflits sociaux à base foncière dans les zones rurales. Les fondements du compromis entre l'État, les organisations corporatives et les sociétés paysannes sont remis en question par les difficultés de reproduction du système *ejidal* en l'absence d'une réactivation de la "frontière agraire". Dans le courant des

années 1960, et conjointement à la permanence des revendications foncières dans les régions qui n'ont été que marginalement concernées par la réforme agraire, se pose avec acuité la question de l'accès à la terre de la génération qui succède aux bénéficiaires des dotations de terres de l'époque cardéniste, trente ans auparavant. Les occupations de propriétés privées se multiplient à la charnière des années 1960 et 1970 dans les états de Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Guerrero, qui s'organisent en marge des organisations corporatives officielles³⁶. A Veracruz, Puebla et Oaxaca le mécontentement s'exprime également à travers le blocus et l'occupation de certains complexes sucriers, de pâte à papier ou de transformation du tabac (Teubal, 1982 ; Bartra, 1985). Certains de ces mouvements prennent un caractère radical, avec l'apparition de guérillas paysannes dans les états de Chihuahua (sous l'égide de Salvador Gastón et Arturo Gámiz, entre 1961 et 1965) et de Guerrero (sous le drapeau du Parti des pauvres de Lucio Cabañas, entre 1967 et 1974). L'écrasement de ces mouvements ne parvient pas à masquer l'érosion de la légitimité de l'Etat-parti dans les zones de petite agriculture familiale, et c'est d'ailleurs à partir du déploiement d'une nouvelle stratégie d'appui en infrastructures et en services aux communautés villageoises que le gouvernement assoit son succès militaire contre la guérilla du Parti des pauvres, entre 1973 et 1974.

Ce regain de tensions dans les zones rurales, tout comme la révolte étudiante de 1968 et la cohorte de grève et d'occupations d'usines qui l'accompagne, remettent en question la légitimité de l'Etat et des élites gouvernantes du point de vue de leur capacité à assurer une redistribution effective des fruits de la croissance économique, c'est à dire des fondements mêmes du régime politique. Les réponses apportées par ces élites à partir de 1970 illustrent la très faible autonomie de l'Etat vis-à-vis de ce régime politique et des médiations corporatives qui ont la charge à la fois de représenter les intérêts de la société civile et d'en assurer le contrôle socio-politique.

Le jeu des intérêts, des idées et des institutions dans la tentative de refondation du pacte post-révolutionnaire

Les intérêts en jeu au début des années 1970 semblent opposer formellement une élite politique et économique dont l'endogamie n'a cessé de se renforcer au long de la période alémaniste et un secteur populaire, urbain et rural qui pâtit des mêmes déséquilibres dans la répartition des revenus que trente ans auparavant (voir *supra*, note 30). Cette opposition doit être cependant relativisée à la lumière, d'une part, des divergences d'intérêts entre les classes populaires urbaines, qui ont à gagner au maintien de bas prix pour les matières premières agricoles, et les petits producteurs ruraux, qui pâtissent de ces prix ; et d'autre part, des convergences d'intérêts entre les élites économiques, en particulier industrielles, et les classes moyennes et populaires, autour de l'approfondissement de la politique d'industrialisation par substitution des importations (ISI) via l'élargissement du marché intérieur. Ces différents intérêts coïncident dans une stratégie de renforcement de l'intervention et de l'investissement public dans la sphère économique.

Les idées qui orientent les choix de politique publique à partir de l'accession de Luis Echeverría à la présidence, fin 1970, révèlent une forte dépendance de sentier vis à vis des cadres cognitifs et institutionnels, ainsi que des structures (productives, territoriales) qui se sont forgés au cours des trente années précédentes. Elles réaffirment d'une part, au plan

³⁶ En 1961 est formée la Central Campesina Independiente (CCI), qui regroupe des fractions dissidentes de la CNC officielle et des organisations membres du Parti Communiste Mexicain. La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), issue d'une scission de la CCI à la fin des années 1960, joue un rôle prépondérant dans les luttes agraires qui s'organisent au long des années 1970 (Bartra, 1985 : 91-93).

économique, la prévalence d'un capitalisme patrimonialiste opérant dans le cadre d'un système centralisé de répartition des rentes sur des marchés protégés. L'option de l'ISI, qui supporte le régime d'accumulation, est approfondie et le rôle moteur joué par l'investissement public dans la stratégie de développement est réaffirmé. Mais alors que les investissements publics avaient soutenu l'expansion spatiale de ce régime et la mobilité des facteurs de production au long de la période alémaniste, ils tendent au cours des années 1970 à en élargir l'assise sociale (à travers l'augmentation du revenu des classes populaires) et économique (via la constitution de joint ventures avec le secteur privé afin de prolonger le processus d'ISI aux biens d'équipement et de capital). Plus qu'à une rupture avec la période antérieure, l'interventionnisme de l'Etat dans le tissu productif s'inscrit donc dans le prolongement du rôle qu'il avait assumé dans la répartition des rentes entre les différentes composantes de la société nationale. Cette continuité est aussi manifeste dans l'idéologie politique, le nationalisme restant une composante majeure de la rhétorique légitimante du pouvoir et le corporatisme demeurant le principe dominant de représentation et de contrôle socio-politique.

Les cadres institutionnels qui organisent le redéploiement de l'action étatique évoluent peu au regard de la période précédente. Les dispositifs centralisés de l'Etat-parti, qui associent les organisations corporatives officielles, les agences de l'administration fédérale et un secteur en expansion d'entreprises publiques, d'une part, les réseaux sociaux qui lient les membres et les familles de l'élite politico-économique, d'autre part, fournissent le cadre général de négociation de la répartition des ressources et des rentes entre les différents secteurs socio-professionnels qui ont accès à ces organisations. L'évolution la plus notable concerne l'extension de l'appareil officiel dans la sphère économique, à travers la création de nouvelles agences de développement et d'entreprises industrielles ou financières du secteur public (banque de développement, entreprises agro-industrielles, voir infra). L'accroissement considérable des ressources publiques injectées dans le système corporatif de médiations et de contrôle socio-politique contient la menace d'émergence de nouvelles organisations indépendantes de l'Etat, aussi bien parmi les classes populaires qu'au niveau des élites économiques. Dans le milieu rural d'autre part, l'ejido demeure la forme d'organisation et de coordination socio-politique et productive dominante et reste l'interlocuteur privilégié de l'Etat et de ses agences dans la mise en œuvre des politiques destinées au secteur de la petite agriculture familiale.

La politique agricole et rurale fournit, au niveau d'un secteur qui demeure stratégique quant aux processus de légitimation de l'Etat et au maintien du régime d'accumulation, quand bien même son poids relatif ne cesse de se réduire au sein de l'économie nationale, un exemple exacerbé des nouvelles orientations de l'action étatique. Celle-ci vise conjointement à corriger les performances décroissantes du secteur des grains de base, la montée des protestations relatives à la distribution de la valeur au sein des filières encadrées par les centrales corporatives (sucre, tabac, fibres textiles), et le développement de mouvements paysans autonomes, notamment dans l'organisation des demandes et des occupations de terres. Ces trois questions structurent les champs d'intervention de l'Etat.

- En premier lieu, la politique agraire connaît un net regain dès le milieu des années 1960, qui se prolonge au cours de la décennie suivante, à travers la poursuite des programmes de colonisation dans le Sud-est du pays (Isthme central, Chiapas, sud de la péninsule du Yucatán et littoral caraïbe), mais aussi via la négociation de l'achat ou de l'expropriation de grandes propriétés dans les zones de fortes tensions foncières (Chiapas, Huastecas de Veracruz, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas). Ces expropriations s'étendent en 1976 à certains grands domaines irrigués du Nord-Ouest du pays qui avaient bénéficié des largesses des gouvernements antérieurs (Batra, 1985 : 125-130 ; Gordillo, 1988). Au rebours des orientations adoptées durant les années 1946 à 1964, ces distributions foncières sont effectuées presque exclusivement au bénéfice de petites structures

d'exploitation organisées en *ejidos*. Au total, entre le milieu de la présidence de Díaz Ordaz et les administrations d'Echeverría et López Portillo (1966-1982), près de 44 millions d'hectares sont ainsi distribués à plus de 727 000 paysans, ce qui représente respectivement 43% des dotations foncières et le quart des bénéficiaires de la réforme agraire (INEGI, 1985, T. I : 273 ; Sanderson, 1984 : 164-165). Mais à l'exception des grandes exploitations expropriées dans le Nord-Est et le Nord-Ouest du pays, ces dotations concernent majoritairement des terrains de faible potentiel agronomique, voir des terres forestières fragiles, pentues et très difficilement exploitables pour l'agriculture : seulement 8,7% des terres distribuées sont cultivables, ce qui représente le quart de la surface arable totale répartie dans le cadre de la réforme agraire (INEGI, *cit.*) .

- A partir de 1972 est entreprise par ailleurs une politique de nationalisation de certaines filières agro-industrielles, considérées stratégiques du point de vue de la capacité de mobilisation des organisations paysannes et du poids de ces secteurs dans la reproduction de la petite agriculture de certaines régions. C'est le cas pour les usines sucrières, chapeautées par le Conseil national du sucre (CNA), pour l'ensemble des filières tabac et sisal, qui sont prises en charge par deux entreprises publiques, TABAMEX et CORDEMEX, et pour le secteur du café, au niveau duquel un nouvel Institut Mexicain du Café (INMECAFE) est investi des fonctions de financement de la production, de son achat et de sa transformation, en concurrence avec les grandes structures de commercialisation privée³⁷. Outre leur rôle dans la distribution de crédits, l'amélioration des prix payés aux producteurs, la diffusion de nouvelles technologies, la transformation et la mise en marché, ces entreprises sont investies de fonctions particulières dans la dotation de services et de biens publics aux communautés villageoises : affiliation des producteurs encadrés au système nationale de couverture sociale (IMSS) ; construction d'infrastructures de communication, d'écoles, de collèges, de dispensaires et d'équipements urbains, mise en place d'épiceries rurales, d'adductions d'eau potable et de réseaux électrification, etc. Au début des années 1980, ces entreprises encadrent près de 200 000 producteurs pour les seuls secteurs du sucre, du tabac et du sisal, principalement des *ejidatarios* (Mackinlay & Otero, 2004). L'INMECAFE intervient alors auprès d'environ 80 000 petits producteurs de café sur les 190 000 que compte le pays (Beaumont, 1988 : 294-295).
- Mais l'axe privilégié de la politique rurale au cours de cette période, celui qui a l'impact le plus significatif sur les structures de production et les revenus paysans, concerne le dispositif d'appui aux productions vivrières de céréales, protéagineux et oléagineux : revalorisation des prix garantis et extension à un éventail de plusieurs dizaines de cultures ; renforcement de l'intervention publique dans le secteur commercial via la multiplication des implantations et des attributions de la CONASUPO ; mise en place d'une couverture large de crédit et d'assurance agricole ; fourniture à prix subventionnés d'intrants chimiques et de semences hybrides ; extension du dispositif d'assistance technique, etc. Le total des subsides publics assignés au secteur agricole double ainsi en termes réels, passant de 13 milliards de pesos en 1970 à 29 milliards en 1979 ; il subit ensuite une nouvelle augmentation considérable, pour atteindre 49 milliards en 1981 (Hewitt, 1992 : 28).

³⁷ L'INMECAFE avait été créé en 1959, à l'occasion d'un conflit entre grands exportateurs et grands producteurs mexicains au sujet de la répartition de la valeur exportée. L'Etat avait alors assumé le contrôle des ventes aux sociétés de courtage, ainsi que la répartition des quotas entre ces dernières. Mais à partir de 1973, l'INMECAFE est investi de nouvelles fonctions dans la collecte interne et voit sa participation passer de 4,9% du marché national en 1970 à 39% en 1975 et 47% en 1981-1982 (Beaumont, 1988 ; Renard, 1999).

La colonne vertébrale de ce dispositif est constituée par l'extension du crédit à des taux subventionnés, qui deviendront négatifs à partir de la période de forte inflation, au début des années 1980. Les différentes banques publiques de crédit agricole fusionnent en 1974 dans la Banque nationale de crédit rural (BANRURAL) et des agences sont ouvertes dans la plupart des régions du pays. Les volumes dispensés (en pesos de 1980) passent de 23 milliards en 1970 à 64 milliards en 1975 et plus de 150 milliards en 1981, soit une croissance annuelle supérieure à 18% (Appendini, 1992, p. 235). Ce dispositif est renforcé par la création d'une société publique d'assurance (ANAGSA), qui met en place un système de garantie des risques agronomiques couplé au crédit officiel. La surface accréditée par la banque publique passe ainsi entre 1970 et 1982 de 6 à 37,5% pour le maïs, de 7 à 52% pour le haricot, de 17 à 52% pour le blé et de 16 à 47% pour le sorgho (*ibid.* : 50).

La diffusion du crédit dans les zones de petite agriculture familiale est couplée à celle de paquets techniques associant semences hybrides, fertilisants chimiques et produits phytosanitaires. Deux entreprises publiques, FERTIMEX et PRONASE, créées au cours des années 1950, voient leur budget et leur volume d'activité décuplés en étant chargées de pourvoir à l'accroissement de la demande en intrants : la consommation d'engrais double entre 1970 et 1982 et la surface cultivée fertilisée passe de 37 à plus de 60% du total au cours des années soixante-dix (*ibid.* : 60 et 234-235).

Enfin, alors que le niveau réel des prix agricoles n'avait cessé de se dégrader depuis le début des années 1950, la généralisation et la réévaluation des prix garantis, ainsi que l'extension des capacités d'achat de CONASUPO permettent un accroissement sensible des prix moyens réels des cultures vivrières, dont l'indice passe de 100 en 1972 à 135 en 1975 et 123 en 1981 (*ibid.* : 238-239). De fait, au cours de cette période, l'indice du prix relatif du maïs sur celui des fertilisants ne cesse de croître, passant de 1,1 en 1972 à 1,7 en 1975 et 2,6 en 1981. Les subventions jouent un rôle central dans cette évolution : leur part dans la valeur des produits agricoles passe de 10 à 27% entre 1970 et 1981 (*ibid.* : 64). Cette politique de subvention des prix au producteur est accompagnée d'une intervention similaire dans la distribution : à partir de 1974, CONASUPO assure l'approvisionnement à des prix subventionnés des minotiers de maïs ainsi que les unités artisanales de tortillas à partir d'achats effectués sur les marchés tant national qu'international³⁸. Entre 1976 et 1984, le niveau de ces subsides augmente à un rythme annuel supérieur de 16% à celui de l'inflation (*ibid.* : 71-72). Le prix de distribution du maïs en vient ainsi à atteindre un niveau inférieur à celui garanti au producteur.

La politique d'intervention et de régulation des marchés agricoles via les transferts publics culmine en 1981 avec la mise sur pied du SAM (*Sistema alimentario mexicano*), conçu comme un programme global d'autosuffisance alimentaire et de relance de l'agriculture paysanne par la production vivrière. Malgré le déploiement des programmes d'appui et des subventions publiques, le déficit alimentaire du pays, céréalier en particulier, n'a cessé de croître, en partie du fait de la spécialisation de grandes régions céréalières dans l'élevage et la production d'aliments pour le bétail³⁹. Le SAM vise à garantir l'accès des secteurs pauvres urbains et ruraux à un "panier de base" dont le coût est subventionné, et à accroître simultanément les rendements, la productivité du travail et les surfaces cultivées dans les zones d'agriculture

³⁸ Entre 1978 et 1982, CONASUPO a mobilisé autour du tiers de la production de maïs commercialisée au niveau national, elle a assuré en retour 79% de l'approvisionnement du système artisanal de fabrication de tortillas et 90% de celui des minotiers industriels (Appendini, 1992 : 71 et 77).

³⁹ Le déficit céréalier du pays s'élève à 761 000 tonnes de maïs en 1970, 1,3 millions en 1974, 1,4 millions (14% de la consommation nationale) en 1978, 2,9 millions (20% de la consommation nationale) en 1981.

paysanne, qui n'ont jusqu'alors bénéficié que marginalement des appuis publics. Il tend de façon générale à renforcer les articulations entre l'agriculture familiale et l'industrie, que la nationalisation des secteurs agro-industriels stratégiques avait déjà établies, en étendant les formes d'intégration aux chaînes de valeur à des secteurs socio-productifs et à des régions agricoles qui en étaient jusqu'à présent marginalisées⁴⁰. Cette caractéristique est renforcée par le couplage de certains volets du SAM avec les dispositifs PIDER (*Programa Integral de Desarrollo Rural*) et COPLAMAR (*Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*), mis en place durant les années 1970 pour compenser les retards de développement des zones marginalisées (Linck, 1988 : 35-36).

Le taux de subvention globale à l'agriculture, via les systèmes de prix et les crédits, augmente de 82,5% en termes réels entre 1977 et 1982, pour se situer à cette date à 45% du PIB sectoriel (Andrade & Blanc, *cit.* Appendini, 1992 : 73). L'extension du niveau d'intervention de l'Etat est en grande partie fondée sur les énormes disponibilités budgétaires fournies par les exportations pétrolières et le recours aux marchés financiers internationaux, dans un contexte de faible coût du capital⁴¹. Les résultats sont rapides et notables : entre 1980 et 1982, la surface semée de maïs, de haricot et de blé croît de 9% par an, la surface cultivée totale de 5% et la production agricole de 5,2% ; le déficit céréalier se réduit rapidement de 3,2 millions de tonnes en 1980 à 200 000 T. en 1982 (Appendini, 1992 : 75-76).

Mais après moins de deux ans de mise en œuvre, le programme est remis en question par la crise budgétaire et financière qui éclate fin 1982, quand le gouvernement de López Portillo se déclare en cessation de paiement dans le service de sa dette extérieure. L'ensemble du dispositif d'intervention étatique s'est avéré extrêmement budgétivore. Cette caractéristique ne concerne pas seulement le secteur agricole. Depuis 1973, l'Etat s'est lancé dans une politique d'appui à consolidation des grands groupes industriels nationaux dans l'objectif de passer à la troisième phase de l'ISI, celle qui concerne la production de biens d'équipement et de capitaux. A travers la banque de développement, NAFINSA principalement, il a appuyé la constitution d'une trentaine de conglomérats associant capitaux publics, investissements étrangers et entreprises nationales (Vidal, 2000 : 121-127). Ces consortiums industriels (métallurgie, automobile, pétrochimie, cimenterie, téléphonie, agro-alimentaire – aliments pour le bétail et brasseries) et financiers sont pour la plupart contrôlés par les grandes familles du "bloc alémaniste" historique, qui sont installées dans la capitale et dans la ville de Monterrey. Ces groupes sont à la fois clients de biens et de services et fournisseurs de produits au secteur public. Vingt pour cent des investissements publics réalisés entre 1977 et 1980 (hors subsides et exemptions fiscales), sont ainsi dirigés vers 11 grandes groupes nationaux. Si l'on inclut la banque publique de développement, ceux-ci concentrent 90% des ressources totales du système bancaire en 1981, et ils représentent alors le tiers de la dette extérieure privée du pays (*ibid.* : 119-120)⁴².

⁴⁰ Entre 1980 et 1982, la couverture du crédit agricole s'étend à 60% des producteurs du secteur *ejidal*. Et l'emploi des fertilisants chimiques augmente de 89% dans les régions d'agriculture paysanne, alors que l'accroissement n'est que de 23,7% dans les zones d'agriculture entrepreneuriale (Andrade & Blanc, *cit.* Appendini, 1992 : 73-74).

⁴¹ Au début des années 1980, les réserves estimées de pétrole du Mexique sont revues au double (de 4,2 à 8,2, milliards de barils), alors que le prix du baril est passé de 12,70 dollars en 1979 à 34 dollars un an plus tard. Les exportations pétrolières, qui représentaient 400 millions de dollars en 1974 atteignent près de 2 milliards en 1978, 9,4 milliards en 1980 et 15,6 milliards en 1982 (Maddison *et al.* : 136-138). Selon les propres termes du président López Portillo, le principal défi qui se pose alors au Mexique est de « gérer l'abondance ».

⁴² La dette privée compte pour 60% de l'endettement national net en 1980 et encore 23% en décembre 1981, à la veille de la crise financière. A cette date, les quatre groupes financiers de Monterrey accumulent une dette extérieure équivalente à 71% de leurs actifs (*ibid.* : 122-123).

Les incidences structurelles de l'extension de la sphère publique : un impact ambivalent, combinant la consolidation de l'agriculture familiale et l'approfondissement du régime d'accumulation

Les incidences structurelles de la période d'interventionnisme étatique sont donc à considérer en partie en référence au processus de consolidation et de concentration de l'appareil industriel, dont les activités s'étendent et s'adosent à une emprise oligopolistique sur le secteur financier. Ce processus confirme le rôle central de quelques familles et des réseaux de pouvoir qui se sont forgés au cours de la période alémaniste. Les grands conglomérats familiaux et les dettes qu'ils ont accumulées sur les marchés internationaux de crédit vont jouer un rôle important dans le déclenchement de la crise financière de 1982. La nationalisation du secteur bancaire, décidée dans les derniers mois de la présidence de López Portillo, aura notamment pour conséquence d'assainir la situation financière de ces groupes et de préparer leur retour dans ce secteur, à l'occasion des privatisations entreprises entre 1989 et 1992.

Dans le secteur agricole, ces incidences structurelles se traduisent en premier lieu par la consolidation des petites exploitations familiales, et par la re-légitimation de l'appareil de médiations corporatives et des instances de gouvernement *ejidal*, du fait, à la fois de leur rôle d'interlocuteurs des complexes agro-industriels publics, dans la gestion des programmes de crédit, ainsi que dans les processus de négociation des prix garantis auprès des pouvoirs publics. Ce renforcement des centrales corporatives correspond une dynamique d'approfondissement des formes d'intégration de la production familiale dans des chaînes de valeur, dont la maîtrise est largement assumée par l'Etat, ou au sein desquelles celui-ci assume des fonctions centrales d'arbitrage dans la répartition des revenus – c'est le cas en particulier pour le secteur agro-industriel des huiles et des aliments pour le bétail, ainsi que pour celui de l'élevage porcin et avicole.

Toutefois, du fait de leur couplage avec les systèmes de prix (des intrants, des produits) ou de crédit, et donc avec les niveaux de production, les transferts publics vers le milieu rural conservent des caractéristiques fortes de concentration soico-spatiale au bénéfice des zones de forte productivité (périmètres irrigués, bassins d'approvisionnement des complexes agro-industriels) et des grandes structures de production. Selon les calculs du ministère des finances (*cit. par* Appendini, 1992 : 64), en 1983, le niveau de subvention à la production de maïs était de 948 pesos par hectare pour une culture pluviale, faisant un faible recours aux intrants industriels, contre 16 973 pesos pour une culture mécanisée et irriguée, sur une exploitation de type entrepreneurial, soit un rapport de 1 à 18.

Si ses retombées bénéficient à l'ensemble du secteur rural, la politique de régulation étatique du système agricole et agro-alimentaire contribue ainsi à renforcer les phénomènes de disjonction territoriale qui s'étaient développés depuis les années 1940 entre les zones pleinement intégrées au fonctionnement des chaînes de valeur agro-industrielles, et celles qui leur sont associées principalement par le biais du système de collecte et de commercialisation des produits vivriers de base (maïs et haricot). De ce point de vue, l'expérience du SAM, qui visait à renforcer et systématiser ces articulations, s'avère trop éphémère pour modifier la structure des rapports entre les régions de petite agriculture familiale, établies à la périphérie du système agro-industriel, et l'ensemble de l'économie nationale.

Le SAM s'inscrit par ailleurs dans la continuité des politiques agro-alimentaires suivies depuis les années 1940, dont l'objectif premier était la contention du coût du travail en milieu urbain⁴³.

⁴³ Cette évolution est plus accentuée encore dans la ville de México, où le prix de la tortilla se situe 10% en dessous de la moyenne nationale (Appendini, 1992 : 72).

L'instauration du panier de consommation de base (*canasta básica*), constitué de trente articles subventionnés à hauteur de 30%, et le rôle central joué par CONASUPO dans l'organisation et la distribution des subsides au sein de la chaîne de valeur des produits de première nécessité correspondent globalement à une concentration des transferts publics au profit des zones urbaines et des consommateurs. Au long des années 1970, le prix relatif de la *tortilla* diminue d'un tiers environ au regard du salaire minimum urbain ; alors que les subventions représentaient 35% du prix du maïs vendu par CONASUPO à l'industrie en 1976, ce niveau s'élève à 71% à l'époque du SAM (SHCP, 1985, *cit.* par Appendini, 1992 : 72).

Au total, donc, plus qu'à une "séquence réactive" vis-à-vis du modèle de développement adopté au cours des années 1940, la période d'interventionnisme étatique semble correspondre à une tentative d'approfondissement du régime de gouvernance et d'accumulation, à travers l'élargissement des retombées de la croissance à des secteurs sociaux qui en avaient été marginalisés et le renforcement des organisations corporatives via leurs fonctions de médiation dans la gestion de ces retombées.

Mais cette tentative s'assimile vite à un pari sur le potentiel pétrolier du pays et sa capacité à générer des ressources croissantes dans un contexte de faible coût du capital. Son incidence est en effet dramatique pour le budget de l'Etat et les équilibres macro-économiques. Le budget du secteur public passe de 27% à près de 35% du PIB entre 1977 et 1981. A cette date, les subventions et transferts représentent 15% du PIB et le déficit budgétaire s'élève à 17% de celui-ci (Maddison *et al.*, : 136-137). Ce déficit est financé par le recours aux emprunts internationaux : pour la seule année 1981, ces derniers s'élèvent à 20 milliards de dollars pour le secteur public et 6 milliards pour le secteur privé (*ibid.*) ; la dette extérieure cumulée est passée de 4,3 milliards de dollars en 1970 à 20 milliards en 1975 (dont 28% de dette privée), 54 milliards en 1980 (31,5% privée) et plus de 87 milliards en 1982 (25% de dette privée). A cette date, l'endettement total du pays représente plus de 53% du PIB.

La récession pétrolière et l'accroissement du coût des crédits internationaux, au début des années 1980, en même temps qu'ils précipitent une crise budgétaire et financière sans précédent pour l'Etat mexicain enterrent définitivement le projet de modernisation de l'agriculture paysanne via l'intervention étatique. En août 1982, le gouvernement se déclare en faillite et sursoit au service de la dette extérieure ; la nationalisation du secteur bancaire et l'établissement d'un contrôle des changes à un taux surévalué, un mois plus tard, n'empêchent pas une fuite massive de capitaux et une poussée de l'inflation, qui dépasse 100% à la fin de l'année, lorsque le nouveau président Miguel de la Madrid accède au pouvoir. Celui-ci inaugure une période d'ajustement structurel et de désengagement de l'État, qui culmine avec la politique de privatisation ou de liquidation des grandes entreprises publiques sous le gouvernement du président Salinas de Gortari (1989-1994). Le modèle de développement auto-centré, reposant sur l'industrialisation par substitution des importations est abandonné brutalement, au profit d'une stratégie d'insertion compétitive sur les marchés internationaux, bâtie autour de quelques champions industriels et orientée prioritairement vers la demande en facteurs et en produits de l'économie nord-américaine.

Conclusions : l'agriculture familiale comme enjeu central du projet post-révolutionnaire de construction nationale

L'action publique en milieu rural mexicain montre des régularités remarquables dans la longue période, depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à la crise financière de l'Etat, au début des années 1980. La construction de dispositifs de centralisation politique en a notamment constitué un objectif récurrent et la politique foncière un levier d'action central. La réforme agraire, conduite à une très large échelle à partir du régime cardéniste, a ainsi contribué de façon

déterminante à la reconfiguration, non seulement des structures agraires et territoriales du Mexique rural, mais aussi à celle des formes de mise en rapport entre les communautés rurales et l'Etat national. Etendue à la moitié environ du territoire national et menée sur une période de soixante-dix ans, la réforme agraire a joué un rôle central d'institutionnalisation et d'ancrage de cet Etat dans le milieu rural. Elle a impulsé une recomposition radicale des relations entre les communautés rurales et les institutions nationales, dans le sens de la diffusion d'un ensemble de règles et de pratiques caractérisées par la centralité des bureaucraties relevant de l'Etat et de l'*ejido* dans l'organisation de l'accès aux ressources de tous types.

Symétriquement, la réforme agraire a contribué à institutionnaliser l'agriculture familiale dans le dispositif d'intervention étatique et l'organisation du système politique national. Parallèlement à sa mise en œuvre, l'Etat post-révolutionnaire a entrepris de corporativiser les médiations institutionnelles, à travers la fédération des différents syndicats paysans au sein d'une centrale unique, la CNC, qui a été investie des fonctions de canalisation et de transmission des demandes paysannes en matière d'accès au foncier et aux services étatiques (crédits et assistance technique, programmes de développement et d'équipement des localités rurales, etc.). Cette forme de représentation corporative des intérêts des différentes catégories sociales organisait la renégociation périodique du "pacte redistributif" assurant aux secteurs intégrés dans le parti officiel l'accès aux ressources mobilisées par l'administration fédérale.

Ce système a marginalisé les niveaux territoriaux intermédiaires de gouvernement, les municipalités et les Etats de la fédération, au profit d'une relation directe entre les organisations micro-locales, les *ejidos*, et l'administration fédérale, garante de l'intégration des différentes composantes de la société dans le processus de développement national. Il a fourni un levier puissant à l'action gouvernementale, mais a conduit dans le même temps à réduire considérablement l'autonomie de l'Etat vis-à-vis des organisations sociales qu'il avait placées sous sa tutelle.

En dépit de l'institutionnalisation du secteur de l'agriculture familiale au sein du dispositif d'intervention publique, les politiques de modernisation agricole entreprises à partir des années 1950 ont eu un impact considérable en termes de marginalisation économique de ce secteur. Cette modernisation s'est inscrite dans le cadre de la stratégie nationale d'industrialisation substitutive des importations, qui assignait au secteur agricole une triple fonction d'approvisionner en biens alimentaires le marché intérieur, dopé par un exode rural inédit, de fournir en matières premières les agro-industries nationales émergentes, et d'assurer l'équilibre de la balance commerciale. Elle a conduit à rétablir et accroître le caractère dual du secteur agricole, hérité de l'organisation coloniale, en supportant la reconversion des oligarchies régionales en entreprises d'agrobusiness sans que les gains de productivité permettent aux petites exploitations familiales de compenser la baisse tendancielle des prix des produits alimentaires. L'orientation forte des investissements d'infrastructure, des crédits bancaires, des appuis techniques et des subsides publics vers les régions d'agriculture commerciale et les exploitations de grande taille a conduit à une répartition fortement inégalitaire des gains de productivité au profit des régions (Bajío et les Etats du Pacifique Nord) où se concentraient les structures d'agrobusiness.

À partir du milieu des années 1970 les incidences socio-économiques de cette "dualisation" du secteur rural, avec notamment la diminution des gains de productivité agricole et le regain des tensions socio-politiques dans les régions d'agriculture paysanne, ont conduit à la résurgence de politiques clairement orientées en faveur de ces secteurs socio-spatiaux. La crise budgétaire de l'Etat, qui explose à partir de 1982, va cependant conduire à un violent retour de balancier, au profit d'une stratégie d'insertion compétitive porteuse de tous les dangers pour la petite agriculture familiale et, par voie de conséquence, pour le maintien du régime de gouvernance caractéristique du Mexique rural post-révolutionnaire.

Chapitre 2

La bifurcation néolibérale

Refondation du référentiel de l'action publique et segmentation des dispositifs d'intervention (1982-2006)

La bifurcation néolibérale : poids de la contrainte financière et compromis au sein des élites nationales

Dès 1983, le gouvernement mexicain s'engage dans une politique d'austérité à travers un programme d'ajustement structurel souscrit auprès du FMI. Le secteur productif public, qui regroupait 1555 entreprises en 1982, est considérablement réduit via la liquidation ou la privatisation des actifs non stratégiques, pour ne plus compter que 617 entités en 1987. L'ensemble des dépenses sociales et des transferts réalisés par les systèmes de prix ou le crédit public est remis en question ; le secteur agricole est affecté au premier chef par cette évolution.

La notion d'autosuffisance alimentaire, qui était au fondement du SAM, est abandonnée, au profit de celle de souveraineté, qui met en avant la capacité de la Nation à s'assurer « l'exclusivité des décisions concernant la satisfaction des besoins alimentaires de base de la population » (de la Madrid, *cit.* par Losch *et al.*, 1997 : 87) : il ne s'agit plus de produire la totalité des biens alimentaires de base pour satisfaire les besoins de la population, mais de conserver une base productive suffisante pour garantir une autonomie de décision dans les politiques économiques et alimentaires. Le *Programa Nacional Alimentario (PRONAL)*, qui succède au SAM durant la période 1983-1988, vise avant tout à jouer des avantages comparatifs liés à la dépréciation rapide du peso pour dégager des excédents commerciaux permettant de subvenir aux besoins intérieurs et soutenir la production agricole. Mais la priorité est clairement donnée à la restauration de la confiance sur les marchés financiers, à la restructuration et au paiement de la dette extérieure¹, ainsi qu'au rétablissement des finances publiques. Au long de l'administration de la Madrid, la politique agricole est ainsi clairement subordonnée à la politique monétaire et fiscale.

Ces orientations pèsent lourdement sur le budget d'investissement de l'Etat et singulièrement sur celui alloué au secteur agricole. Entre 1983 et 1988, les subsides publics alloués au secteur agricole diminuent à un rythme annuel de 13% ; le budget du ministère de l'agriculture est réduit de 70% et les investissements baissent de 85% au total. Les crédits publics à l'agriculture baissent de 78% entre 1981 et 1988, avec un effondrement à partir de 1986 et de la nouvelle dépression des cours du pétrole (tableau 4). Le niveau de subvention de ces crédits est lui aussi fortement réduit² : les taux d'intérêts préférentiels aux agriculteurs passent ainsi de 67% du taux commercial en 1983 à 76% en 1987, 97% en 1988 et 100% en 1990 (Appendini, 1992 : 108).

¹ Entre 1983 et 1988, le Mexique devient un exportateur net de capitaux et transfère un montant annuel moyen équivalent à 6% de son PIB. A partir de 1989 et de la renégociation de la dette, ce montant diminuera à 2% (Appendini, 1992 : 94).

² La proportion des subsides financiers à l'agriculture passe de 0,42% du PIB en 1982 à 0,09% en 1989 (Romero, 1995 : 80).

Cette évolution affecte au premier chef le niveau de couverture des coûts de production, la surface totale financée évoluant peu jusqu'en 1987 ; mais elle se traduit par une réduction de l'usage des intrants, des fertilisants en particulier, dont les prix réels augmentent fortement (de plus de 30% en moyenne) à partir de 1987 (*ibid.* : 111). Par le biais des prix garantis, les prix agricoles sont par contre contenus pour limiter la pression inflationniste liée à la dépréciation du peso mexicain : le rapport entre les prix internes et internationaux du maïs passe ainsi de 2,03 en 1982 à 1,30 en 1985 et 1,25 en 1988 ; entre 1987 et 1989, avec la ratification des "pactes de stabilité" destinés à juguler l'inflation, le prix réel du maïs diminue de plus de 20% (*ibid.* : 119).

La surface cultivée se réduit en conséquence d'une moyenne supérieure à 23 millions d'hectares pour la période 1981-1983, lorsque culmine le SAM, à moins de 20 millions en 1988-89, la superficie des cultures alimentaires de base diminuant de 15,5 à 14 millions d'hectares (*ibid.* : 246). Dans la seconde moitié des années 1980, l'offre interne de produits alimentaires de base (maïs, haricot, blé), qui avait été soutenue par la politique monétaire adoptée à partir de 1982, baisse fortement, d'une moyenne de plus de 19 millions de tonnes pour la période 1983-85, à moins de 15,5 millions en 1988-89 (-6% par an), et les importations de maïs sont multipliées par deux (Appendini, 1992 : 124-130). Cette évolution affecte particulièrement les zones de grandes agriculture irriguée et mécanisée, qui avaient le plus bénéficié des transferts publics au cours des quarante années précédentes.

De façon générale, après la période d'ajustement budgétaire et macro-économique, le véritable tournant de la politique économique mexicaine se situe en 1986-87, avec l'adoption brutale d'une stratégie d'insertion compétitive dans les marchés internationaux, plus spécifiquement dans les chaînes de valeur nord-américaines, et une politique intérieure de contention des prix et des salaires qui pèse lourdement sur les indices de productivité du secteur agricole vivrier et, de façon générale, sur les niveaux de rémunération des classes populaires. Ce changement correspond à une rupture majeure dans les fonctions et les modes de légitimation de l'Etat : à partir du milieu des années 1980, celui-ci abandonne l'idéologie nationale-populaire sur laquelle il fondait son action, ainsi que son rôle d'agent du développement qui en orientait le contenu.

Tableau 4 : Evolution à pesos constants des dépenses et du crédit publics et des performances de l'agriculture au cours des années 1980 (base 100 en 1980)

	1980	1982	1985	1988	1990
Dépense publique agricole	100	95	57	29	32,5
% de la dépense publique totale	12%	9,5%	8,1%	5,4%	5,9%
Montant des crédits publics agricoles	100	70	64,5	23,4	35,7
Surface accréditée (1000 has)	5600	7300	7174	7234	1958
Production vivrière (1000 T.)*	16 147	18 477	19 582	15 131	17 430

* Maïs, haricot, blé

Sources : Calva (1988) ; Appendini (1992) ; Richter *et al.* (2006).

En 1986, le Mexique adhère au GATT et se lance dans la négociation d'une série d'accords commerciaux (avec plusieurs pays d'Amérique centrale et du Sud dans les années 1980, avec l'Union Européenne au cours de la décennie suivante), qui culmineront avec la ratification de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et le Canada (ALENA), entré en vigueur le premier janvier 1994. Les barrières tarifaires concernant les produits agricoles sont éliminées au cours de la seconde moitié des années 1980, à l'exception de quelques produits stratégiques, tels que le maïs, le haricot ou le blé, pour lesquels l'ouverture n'interviendra qu'après l'entrée en vigueur de l'ALENA. Parallèlement à la politique de dérégulation des prix intérieurs, les gouvernements de la Madrid et Salinas de Gortari (qui lui succède en décembre 1988) négocient à travers les centrales corporatives la ratification de "pactes de stabilité" (*Pacto de solidaridad económica*, en 1988, *Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico*, PECE, en 1989), dont l'objectif premier est de juguler l'inflation (151% en 1987, mais un taux annuel actualisé de 461% en décembre de la même année) en bloquant les salaires et les prix aux producteurs et en menant une politique monétaire restrictive, ainsi qu'en rétablissant un taux de change fort. Ces pactes sont un succès au plan macro-économique³, mais ils ont un impact dramatique sur les niveaux de rémunération des classes populaires : au début des années 1990, les ménages pauvres comptent pour 75% de la population mexicaine et 90% de la population rurale, 22% et 36% respectivement de ces dernières vivant en situation de pauvreté absolue (World Bank, 2004).

Ce changement radical dans la stratégie de développement national et le régime d'accumulation peut surprendre si on le compare au cas du Brésil où, dans des conditions similaires de crise des grands équilibres macro-économiques, l'option d'industrialisation par substitution des importations a été maintenue et la libéralisation a été fortement négociée, au prix d'une perpétuation de l'instabilité politique et économique (Marques Pereira & Théret, 2004 ; Salum, 2004). Au Mexique, au contraire, la crise de légitimité de l'État vis-à-vis des élites économiques nationales et internationales, provoquée par la crise de 1982, ainsi que la stabilité du régime corporatif de régulations socio-politiques par-delà cette crise, ont conduit à privilégier l'ajustement externe en mobilisant les ressources du système politique (dans l'établissement des pactes de stabilité en particulier) : l'option de la troisième phase de l'ISI a été abandonnée au profit de l'insertion compétitive dans les filières nord-américaines de production globalisée (Marques Pereira & Théret, *cit.*). La nationalisation de la dette extérieure (et la conversion de la dette privée en bons du trésor) a été financée en partie par les exportations de pétrole (jusqu'au contre-choc pétrolier des années 1986-88), et en partie par la privatisation du capital public industriel et financier⁴.

Cette option a permis de restaurer la confiance des entrepreneurs nationaux et internationaux, ainsi que de réduire l'inflation. Mais elle a provoqué un affaiblissement des structures corporatives, qui avaient souscrit aux pactes de stabilité alors que les bases redistributives qui fondaient leur légitimité sociale étaient démantelées. La crise du système corporatif a été mise en évidence à l'occasion de l'élection présidentielle de 1988, lorsque le candidat officiel, Carlos Salinas de Gortari, a dû s'appuyer sur une fraude massive pour contrer l'opposition surgie d'une alliance entre une dissidence nationale-populaire du PRI, portée par un certain nombre d'organisations corporatives –dont le très puissant syndicat des industries pétrolières–, et la gauche démocratique. Dès son accession à la présidence, en décembre 1988, Salinas va tenter à la fois de poursuivre les réformes tendant à libéraliser l'économie, et à restructurer le système de médiations corporatives dont la fiabilité a été mise en question.

³ L'inflation passe ainsi de 151% en 1987 à 52% en 1988, 30% en 1990 et 15% en 1992.

⁴ Les 1155 entreprises qui forment le patrimoine industriel et financier de l'État en 1982 sont réduites à 618 dès 1988 et 257 en 1993, à la fin de la présidence de Salinas, pour une valeur cumulée de 20 milliards de dollars.

La refondation du pacte étatique : jeux d'intérêt et ruptures idéologiques dans la mise en œuvre des réformes néolibérales

Les intérêts qui accèdent au plus haut niveau de l'Etat sous la présidence de Carlos Salinas forment une coalition qui regroupe, pour une part, une nouvelle élite dirigeante, au sein de laquelle les technocrates, économistes et les ingénieurs, souvent formés hors du pays et dans des universités privées, ont pris le pas sur les juristes de l'université nationale, d'autre part, les secteurs entrepreneuriaux, qui sont désormais dominés par les grandes et très grandes entreprises nationales, et enfin une partie de l'intelligentsia de gauche, issue du mouvement contestataire de 1968, qui rencontre dans cette coalition un espace d'expression critique vis-à-vis du modèle de gouvernance corporatiste et paternaliste caractéristique du régime post-révolutionnaire. Ce dernier groupe se voit accorder un place significative au sein de la nouvelle équipe gouvernementale, notamment dans les administrations agraires et des affaires sociales⁵. Au sein de la représentation entrepreneuriale, le secteur agro-alimentaire est très présent : en 1984 s'est constitué le Conseil National Agricole (CNA), qui regroupe les grands agriculteurs privés, auquel sont associés la plupart des grands groupes agro-industriels privés du pays (Bachoco, Chambres des industries sucrières et des brasseries, Groupe Visa, etc.). Le CNA intègre le Consejo Coordinador Empresarial (CCE, créé pour sa part en 1975⁶) et va devenir à ce titre l'interlocuteur privilégié des gouvernements de la Madrid et Salinas dans la construction des réformes sectorielles agricoles (Carton de Grammont, 1996 : 23-51).

La dimension intergénérationnelle de ce changement d'orientation politique doit être soulignée : quarante ans après la mise en place du régime alémaniste, une nouvelle génération, formée hors du système corporatif et souvent en opposition à ce dernier, en lien fort avec les milieux académiques nationaux et internationaux, prend les rênes du pouvoir. Cette génération ne marque cependant pas de rupture avec le système endogamique de reproduction des élites : les nouveaux gouvernants sont pour une large part issus des familles qui se sont agrégées autour du pouvoir alémaniste⁷.

Les classes populaires et moyennes, qui ont supporté le poids de l'ajustement structurel, ne trouvent qu'un relais défaillant dans les organisations corporatives traditionnelles. Ces dernières souffrent une perte de légitimité considérable, du fait à la fois de l'érosion de leurs fonctions redistributives, liée à la privatisation des entreprises publiques et la réduction des transferts sociaux, et de la cooptation de leurs dirigeants, qui demeurent intégrés au système de représentation du PRI. Ces organisations, qui se sont structurées autour des interactions avec le dispositif étatique, ne manifestent qu'une faible capacité d'opposition aux réformes. Le syndicat pétrolier, qui a tenté de le faire de la façon la plus manifeste, est décapité et mis au pas

⁵ Des figures de proue du mouvement contestataire des années 1970 accèdent ainsi à de hautes fonctions administratives, comme G. Gordillo, qui prend la direction du secrétariat de politique sectorielle et concertation du ministère de l'agriculture (chargé de négocier la privatisation des entreprises agro-industrielles publiques), ou A. Warman, qui dirige l'Institut National Indigéniste, puis le ministère de la réforme agraire. D'autres personnalités de se groupes occuperont des postes importants au sein de BANRURAL, de la CONASUPO ou du PRONASOL (voir *infra*).

⁶ La création du CCE en 1975 formalise l'émergence des grands et très grands entrepreneurs comme une force politique autonome vis-à-vis du dispositif de représentation corporative incorporé à l'Etat-parti. Elle s'inscrit dans une logique d'opposition à la stratégie de "développement partagé" et d'intervention étatique inaugurée par le président Echeverría et de diversification des modes d'action politique du patronat national (voir Tirado & Luna, 1995).

⁷ Le président Carlos Salinas est lui-même le fils d'un ancien ministre de l'industrie du gouvernement de López Mateos (1958-1964), Raúl Salinas Lozano, qui fut ensuite directeur de la Commission Nationale de l'Investissement, au sein de laquelle il eut à gérer la politique de soutien au secteur privé à partir des prêts multilatéraux de la BID et de l'ALPRO (cf Maddison *et al.*, 1992 : 130).

dès les premiers jours de la présidence de Salinas⁸. Les secteurs populaires et les classes moyennes forment ainsi la base politique des partis d'opposition émergents : le PAN, de centre-droit, qui porte les intérêts des classes moyennes urbaines et des petits entrepreneurs et qui constitue ses bastions dans les régions du Nord et de l'Ouest les plus développées ; et le PRD, qui symbolise la tradition nationale-populaire du régime et va trouver un fort soutien populaire dans les milieux ouvriers et certaines régions paysannes du centre du pays. Ces deux partis sont toutefois longtemps piégés par la cooptation de leurs cadres régionaux ou nationaux par le pouvoir central.

Les idées qui structurent les politiques de réforme relèvent de deux registres. Le premier est celui de l'insertion compétitive dans les chaînes de valeur globalisées comme moteur du développement national. Cet objectif préside à la politique de libéralisation et d'ouverture des frontières, dont le développement des activités d'assemblage (*maquiladora*) est souvent présenté comme le produit. En réalité, l'essor de ce secteur remonte à la période antérieure d'interventionnisme et à la mise en place des premières zones franches transfrontalières. Contrairement à l'image qu'en ont donnée ses apologues, la politique de libéralisation est loin de correspondre à un processus de dérégulation des filières productives et financières.

Au long de la période 1982-2000, les trois administrations présidentielles de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas et Ernesto Zedillo interviennent en faveur de la concentration des actifs et la constitution de grands groupes industriels nationaux capables d'établir des positions dominantes dans les marchés (Vidal, 2000, chap. 5 et 6). La politique de privatisation des firmes publiques, notamment celles du secteur bancaire, à travers les concessions faites aux grands groupes privés nationaux, joue un rôle central dans cette stratégie. Concessions et protections réglementaires, avantages fiscaux, subventions ont ainsi soutenu les processus d'expansion nationale puis internationale de quelques champions industriels : c'est le cas dans les télécommunications (Telmex ; Grupo Televisa), l'agro-alimentaire (Grupo Maseca et Minsa pour la farine de maïs ; Femsa et Modelo dans la brasserie ; Bachoco pour l'élevage avicole ; Pulsar-La Moderna pour les semences), la construction (Cemex ; ICA), le verre (Vitro), l'immobilier et le tourisme (Carso, qui contrôle également Telmex ; Sidek-Situr).

La seconde orientation structurante des réformes, particulièrement au cours de la période 1988-2000, a concerné la restauration de la capacité d'autonomie de l'Etat vis-à-vis du régime politique et du parti officiel (Bizberg, 2003 et 2004). Dès lors que la "ressource corporative" a été mise à profit pour négocier et mettre en œuvre les pactes de stabilité économique, entre 1987 et 1989, le gouvernement de Carlos Salinas s'est évertué à désengager l'Etat des compromis corporatistes qu'il avait noués avec les différents secteurs sociaux, tant directement, avec les organisations représentatives de ces secteurs, qu'indirectement, via les politiques publiques (*ibid.*). Dans le secteur rural en particulier, les réformes adoptées (crédit rural, propriété foncière, privatisation ou liquidation des entreprises agro-industrielles publiques) ainsi que les nouvelles politiques publiques (PRONASOL), ont coïncidé pour tarir les ressources qui alimentaient le corporatisme (voir *infra*). La politique de décentralisation, effectivement mise en place au plan budgétaire au cours du sexennat d'E. Zedillo (1994-2000), a participé de cette offensive en restituant aux municipalités des prérogatives de construction et de coordination des politiques publiques que les organisations corporatives et leurs relais dans les instances de gouvernement *ejidal* assumaient auparavant.

⁸ Lors de l'élection présidentielle de 1988, les principales places pétrolières du pays avaient majoritairement voté pour l'opposition de gauche, représentée par Cuauhtemoc Cárdenas, le fils de l'ancien président. Le 10 janvier 1989, un mois après l'accession de Carlos Salinas à la présidence, un commando militaire prend d'assaut la résidence de Joaquín Hernández Galicia, *la Quina*, le dirigeant viager du syndicat pétrolier, le plus riche et le plus influent du pays. *La Quina*, et trente autres dirigeants du syndicat sont arrêtés pour divers délits, dont le plus grave est la possession d'armes. Hernández Galicia sera condamné à 35 ans de réclusion et libéré, malade, en 1997.

A ces ruptures idéologiques dans l'orientation du développement national et l'organisation des rapports entre la société civile et l'Etat correspond l'établissement d'un diagnostic des capacités des différents corps sociaux à s'adapter aux nouvelles règles du jeu. Ce diagnostic fonde une segmentation à la fois problématique, thématique et institutionnelle de l'action publique. Il établit une catégorisation des groupes sociaux en termes de capacités et de dotations en facteurs, des politiques publiques qui leur sont adressées, et des cadres institutionnels de construction et de mise en œuvre de ces politiques.

Dans le milieu rural, ce diagnostic conduit à considérer séparément : les producteurs qui sont déjà insérés dans les chaînes de valeur agro-industrielles, qui vont faire l'objet de politiques d'appui à la productivité et de correction des asymétries de marché ; les agriculteurs dont la dotation en facteurs peut permettre l'insertion compétitive, qui seront les bénéficiaires de politiques spécifiques de formation de capacité, de modernisation technique et d'organisation ; et les producteurs dépourvus d'avantages comparatifs, qui ont vocation à sortir du secteur agricole et pour lesquels seront mises en place des politiques sociales et, éventuellement, de reconversion (dans le secteur de l'environnement notamment). Cette approche segmentée des problèmes, des catégories sociales et des espaces auxquels ils se rapportent, et des réponses spécifiques que l'Etat doit leur apporter structure les nouvelles formes de construction et de mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, les nouvelles orientations quant aux objectifs et aux modes de construction et de mise en œuvre de l'action publique se combinent avec une perpétuation des pratiques autoritaires et coercitives, caractéristiques du système politique mexicain, depuis son centre jusqu'aux échelons locaux et micro-locaux de gouvernement.

Les institutions sur lesquelles reposent les nouvelles politiques et leurs dispositifs de mise en œuvre subissent une transformation radicale par rapport aux cinquante années précédentes. Les macro-organisations corporatives officielles, qui avaient constitué les canaux privilégiés de médiation dans l'accès aux ressources publiques sont contournées et marginalisées au profit de l'émergence d'organisations fortement territorialisées, constituées sur des bases de forte proximité spatiale, sociale et d'intérêts entre les individus qui les intègrent : associations de femmes, de petits producteurs marchands⁹, "d'indiens", comités locaux pour la production de biens publics, etc. La même logique préside à l'affaiblissement de l'organisation ejidale dans le milieu rural, dont les prérogatives sont rognées par les réformes légales de 1992 (voir *infra*), alors que de nouvelles formes locales de représentation et de gouvernement sont instituées avec la promotion des agences municipales, élues par l'ensemble de la population adulte, et non plus par les seuls détenteurs de terre (les *ejidatarios*).

Cette évolution coïncide avec l'émergence du ménage, de la famille nucléaire, comme objet privilégié des politiques publiques. La focalisation croissante des programmes, notamment dans les domaines social et productif, mais aussi et surtout dans le champ des réformes institutionnelles (avec la mise en œuvre du programme de certification des droits fonciers en particulier, voir *infra*), se conjugue avec les dispositifs de contournement des instances collectives de médiation (syndicat, comité local du PRI, comité exécutif de l'*ejido*) pour faire du ménage l'institution centrale dans la mise en œuvre des nouvelles politiques d'appui au secteur rural.

⁹ De nouvelles formes institutionnelles de statut privé sont promulguées pour réguler les processus d'organisation des producteurs agricoles et leurs conditions d'accès aux soutiens publics ou d'acquisition des actifs transférés des entreprises agro-industrielles du secteur public : Sociétés de solidarité sociale (SSS), Associations Rurales d'Intérêt Collectif (ARIC), etc. (voir de la Fuente & Mackinlay, 1994).

Les réformes du système fédéral, lancées par le gouvernement d'Ernesto Zedillo, à partir de 1995, contribuent par ailleurs à la résurgence de la municipalité et de l'Etat de la fédération en tant qu'acteurs autonomes dans la production et la mise en œuvre de politiques publiques. Dotées de ressources plus importantes, d'une capacité fiscale propre et de prérogatives étendues (avec la gestion des fonds fédéraux pour les infrastructures locales – *Ramo 033* –, la possibilité d'établir de conventions de coopération avec les administrations fédérales ou de négocier des crédits internationaux), ces niveaux de gouvernement des acteurs à part entière des politiques rurales.

Enfin, au cœur des réformes de libéralisation, le marché apparaît comme l'institution et le paradigme dominant de la coordination économique. Les changements légaux en matière de régulation foncière (réforme constitutionnelle de 1992), de circulation des produits agricoles (dans le cadre de l'ALENA), la levée des quotas d'activité qui étaient autrefois attribués aux organisations de producteurs (comme dans le cas des cultures de fruits et légumes ou de l'élevage de brouillards destinés à l'exportation), ainsi que les réformes du code du travail ont pour objectif et effet principal de stimuler la mobilité des facteurs de production et des droits sur ces facteurs. C'est particulièrement vrai pour le foncier rural, pour lequel la réforme de 1992 lève les interdictions et de nombreuses formes de contrôle collectif qui limitaient la circulation des droits dans le domaine *ejidal*. Le marché du travail souffre également de fortes recompositions, avec le développement des migrations de longue distance et de longue durée, entre les zones rurales pauvres du Sud du pays et les bassins d'emploi du Nord, qu'il s'agisse des zones de *maquiladoras* situées à proximité de la frontière avec les Etats-Unis, ou du marché du travail clandestin dans ce pays¹⁰.

La libéralisation de l'accès aux facteurs terre et travail constitue ainsi la clé de voûte des réformes visant à rétablir la compétitivité du secteur agricole ; mais les transferts publics, dont les formes et les modalités d'attribution sont redéfinies, sont considérés comme une variable essentielle dans la réussite de l'ajustement.

La restructuration du dispositif étatique dans le secteur rural

Les politiques agricoles et rurales conservent ainsi une dimension interventionniste forte, même si leurs modalités de construction et de mise en œuvre changent radicalement. La restructuration du dispositif public ne peut être assimilée à un désengagement de l'Etat. En accord avec les nouveaux credo de la gouvernance sur le rôle de l'Etat, les interventions se sont recentrées sur les biens publics et les externalités, dont la définition fait souvent l'objet de contours ad hoc, en s'attachant au renforcement des capacités institutionnelles et aux infrastructures, tout en accordant une priorité à l'accompagnement des conséquences de l'ajustement (soutiens aux catégories les plus fragiles, "filets de sécurité"¹¹) et à l'aide à la compétitivité par la modernisation. La privatisation ou la liquidation des entreprises agro-industrielles publiques, l'élimination du système administré de prix des intrants et des produits agricoles, la restriction du volume et des conditions d'accès au crédit, l'amenuisement des

¹⁰ Bien qu'il se soit gardé d'entrer en conflit avec son homologue états-unien sur un sujet aussi sensible que la migration clandestine, le gouvernement mexicain a poursuivi une politique bienveillante de soutien aux migrants nationaux, qui contraste avec la répression dont les clandestins centre-américains étaient victimes sur le territoire mexicain. La reconnaissance et la promotion des droits politiques des résidents mexicains aux Etats-Unis, le soutien aux organisations de migrants des deux côtés de la frontière, le développement des infrastructures de communication entre le Sud et le Nord du pays, ainsi que l'appui institutionnel à l'amélioration des services de transfert financier entre les deux pays, ont participé de cette politique.

¹¹ À certains égards, la lutte contre la pauvreté peut être considérée comme relevant de la catégorie des externalités, celles liées aux conséquences négatives du modèle de croissance...

services d'encadrement et d'appui technique, sont ainsi accompagnés du redéploiement des transferts publics à vocation redistributive ou incitative, selon de nouveaux axes, fortement thématiques : lutte contre la pauvreté, développement institutionnel des communautés rurales, subventions directes à l'agriculture suivant des modalités "non distorsives" (voir *infra*), fonds compensatoires des asymétries de marché, fonds de modernisation et d'équipement, mise en place d'infrastructures et de biens publics locaux, projets environnementaux, etc. Ces nouvelles modalités d'intervention publique se caractérisent aussi par leur ciblage sur des catégories de population bien identifiées, par leur découplage du système de prix (en ce qui concerne les activités productives) et par une tendance nette à la déconcentration et à la décentralisation de leurs processus de gestion.

Cette situation confère un caractère d'exception à l'expérience mexicaine si l'on se réfère au contexte prévalent dans les pays du Sud. Si l'assise fiscale de l'État mexicain et ses revenus pétroliers lui donnent une marge de manœuvre budgétaire que n'ont pas beaucoup d'autres pays confrontés aux nouvelles règles du jeu international, on peut également noter, rétrospectivement, qu'il n'a guère eu le choix, pas plus que ses partenaires nord-américains. Les fortes tensions du tournant des années 1990, tant en milieu urbain que rural, la recrudescence de la violence politique (assassinat du candidat du PRI à la présidence de la république en 1994), les revendications d'autonomie des populations indiennes dans les États du sud (Guerrero, Chiapas), le soulèvement zapatiste de janvier 1994 – marquant avec une forte portée symbolique l'entrée en vigueur de l'ALENA – puis la crise financière de décembre 1994, imposaient de gérer la transition et d'y mettre les moyens : la première expérience d'intégration Nord-Sud ne pouvait pas échouer. Après la rescousse du FMI et des États-Unis lors de la crise, l'État mexicain a été encouragé et accompagné dans la voie de l'intervention publique, tant par ses partenaires du nord que par les institutions internationales.

Le changement d'administration de la fin 1994 a toutefois marqué un glissement dans le contenu et l'architecture des politiques rurales au regard de la présidence saliniste. Celle-ci se caractérise avant tout par la profondeur et la rapidité des transformations institutionnelles et structurelles, qui conduisent de façon irréversible à la fois à l'intégration dans l'économie nord-américaine et à la rupture avec le cadre corporatiste de gouvernance socio-politique. A la fin de 1994, l'essentiel des réformes a été promulgué. Les gouvernements suivants, d'Ernesto Zedillo (1995-2000) et Vicente Fox (2000-2006) s'attacheront davantage à l'accompagnement de ces réformes du point de vue de leur impact sur les structures sociales et productives du milieu rural.

La présidence saliniste et le *PRONASOL* (1989-1994) : réformes institutionnelles et tentative de construction d'un clientélisme non corporatiste

La réforme de l'article 27 de la Constitution mexicaine, qui instituait la réforme agraire comme un devoir de l'Etat vis-à-vis des familles paysannes, ainsi que la ratification de l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada (ALENA) restent les deux faits marquants d'une administration qui a pourtant bouleversé l'ensemble des formes d'interaction entre l'Etat et les sociétés rurales, à travers la privatisation ou la liquidation de la plupart des grandes entreprises publiques du secteur agro-industriel et financier, et l'élimination des interventions publiques sur les systèmes de prix.

La réforme de l'article 27, votée dans les premiers mois de 1992, met fin officiellement à la réforme agraire, jette les bases d'une individualisation de la propriété des terres *ejidales* qui rend possible leur privatisation et autorise (sous conditions) les transactions marchandes (Bouquet & Colin, 2009 ; Pérez Castañeda, 1998). Le contenu de la réforme a fait l'objet d'un

débat intense au sein de l'équipe dirigeante, entre les tenants d'une libéralisation pure et dure du système propriété *ejidale*, qui constituaient le courant majoritaire au sein du groupe des "technocrates" néo-libéraux, et les représentants de la gauche réformatrice, très présents dans les administrations "rurales" du nouveau gouvernement (tels que G. Gordillo au ministère de l'agriculture ou A. Warman à l'Institut National Indigéniste), qui militaient pour le maintien de certaines structures communautaires et d'un contrôle collectif sur les transferts fonciers. Les positions de ce dernier groupe ont finalement été avalisées dans le projet de loi. Si elle maintient un statut spécifique pour les terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire (tant que l'assemblée *ejidale* ne décide pas de l'adoption du régime de propriété privée), la nouvelle législation restreint considérablement les compétences de l'organisation *ejidale* en termes de gouvernement local et fait des localités *ejidales* des espaces socio-politiques régis par les codes civils et administratifs réguliers ; elle élimine enfin les bases réglementaires d'intervention de l'administration agraire dans les affaires politiques et économiques locales. Elle a donné lieu à la mise en œuvre d'un Programme de certification des droits fonciers dans le domaine *ejidal* (*PROCEDE*) qui a concerné, entre 1993 et 2006, 81% des 103 millions d'hectares de la propriété dite "sociale", correspondant à 93% des 30 000 *ejidos* et communautés agraires du pays, et a abouti à la délivrance de 9 millions de titres fonciers à 4,2 millions de bénéficiaires (Presidencia de la República, 2006).

L'accord de libre-échange de 1994, conformément à sa vocation, a principalement octroyé des avantages commerciaux réciproques entre les différents signataires. Le Mexique a ouvert son marché aux produits du Nord, instaurant cependant un dispositif transitoire de quinze ans pour le maïs et le haricot (jusqu'en 2008), sous forme de quotas tarifaires qui ne seront presque jamais mis en œuvre, et en mettant en place de clauses de sauvegarde (qui seront par exemple invoquées transitoirement en 2003 pour protéger le secteur de la volaille). De leur côté, les États-Unis ont ouvert leur marché aux produits mexicains, ce qui veut concrètement dire – du fait des écarts de productivité – le marché des fruits et légumes, moyennant toutefois des clauses de saisonnalité restrictives (également jusqu'en 2008), en particulier pour la tomate.

Notons toutefois que les quotas censés permettre une mise en concurrence graduelle des producteurs mexicains et de leur homologues nord-américains n'ont été appliqués que marginalement¹². Ainsi, en 2003, 3,8 millions de tonnes de maïs ont été importées hors quota, à des taux de taxation variant entre 1% et 3%, alors que l'accord permettait encore une imposition supérieure à 70% de leur valeur (Zahniser & Coyle, 2004). Ces circonstances reflètent concrètement la position dominante que les grands groupes agro-industriels mexicains de la farine de maïs (GRUMA) et de la volaille (Bachoco) ont occupé en représentation du secteur agricole dans la négociation de l'ouverture du secteur des grains (Mackinlay, 2004 ; Vidal, 2004). La déprotection du secteur a ainsi été plus rapide que prévue et favorisée par les prises de participation des grandes firmes américaines dans les entreprises nationales (c'est le cas d'ADM pour GRUMA, le principal minotier mexicain, qui représentait 72% du marché national à la fin des années 1990). Les importations massives à bas coûts et en dépassement des quotas négociés, juste avant la récolte mexicaine ont permis de tirer à la baisse les prix

¹² Ces quotas furent fixés à l'origine à 2,5 millions de tonnes libres de droits pour le maïs et 50 000 tonnes pour les haricots, accompagnés de taxes hors quotas de 215% et 139%, avec assouplissement progressif annuel jusqu'à disparition. Dans les faits, cette protection extraordinaire, accordée en référence au caractère stratégique et socialement sensible des cultures de maïs et de haricot, a été systématiquement éliminée par décision unilatérale du gouvernement mexicain : les importations ont constamment dépassé le quota négocié sans être soumises aux taxes correspondantes, à l'exception de l'année 1997 (Henriques & Patel, 2004 ; de Ita, 2007). Cette politique a principalement bénéficié aux grands groupes industriels minotiers (GRUMA et MINSAL) et de l'élevage avicole (Bachoco, Pilgrim's Pride) ; selon Gómez Cruz & Schwentesius (2004 : 57) elle a représenté une perte cumulée de plus de 2,8 milliards de dollars de rentrées fiscales pour l'État mexicain au cours de la période 1994-2002.

intérieurs et d'amoinrir la segmentation du marché entre maïs jaune importé et maïs blanc local de qualité supérieure (Rubio, 2004).

La négociation de l'ALENA a été précédée d'une politique de désengagement massif de l'Etat du secteur agricole, qui en constituait un préalable impératif. Entre 1989 et 1992, la plupart des entreprises du secteur agro-alimentaire public sont restructurées et privatisées (de la Fuente & Mackinlay, 1994; Krippner, 1997). C'est le cas de CONASUPO, dont les activités industrielles (MICONSA pour le maïs¹³, LICONSA pour le lait, ICONSA) et de distribution (supermarchés et magasins concessionnaires DICONSA, IMPECSA) sont cédées au secteur privé pour ne plus laisser sous la maîtrise de l'entreprise que la gestion des programmes de prix garantis du maïs et du haricot, jusqu'à sa liquidation définitive, en 1998. Au cours des premières années de la décennie de 1990, les 65 usines sucrières du groupe public Azúcar SA sont également vendues à des consortiums privés ; les installations industrielles de TABAMEX sont transférées aux firmes Empresas la Moderna (filiale du groupe mexicain PULSAR) et TEDESA (filiale de Philip Morris); la compagnie de production d'aliments pour le bétail Albamex est vendue au groupe DESC ; les quinze sites industriels de FERTIMEX sont transférés à des entreprises chimiques ; l'entreprise nationale de production de semences PRONASE cède près de la moitié de ses installations et ses centres expérimentaux au secteur privé, notamment à Empresas la Moderna ; l'INMECAFE, enfin cède ses actifs industriels les plus importants aux grands exportateurs privés, mais transfert à des organisations de producteurs plus de 30 installations de dépulpage et de séchage du café (de la Fuente & Mackinlay, *cit.*). La plupart de ces privatisations bénéficient directement ou indirectement aux grands groupes industriels nationaux et participent de leur développement international.

Parallèlement au démantèlement du système public d'encadrement agro-industriel, le gouvernement entreprend d'éliminer le système administré de prix des intrants et des produits agricoles dans les secteurs stratégiques (céréales, oléagineux, légumineuses, sucre, tabac, café) et de supprimer les restrictions aux importations hors maïs et haricot¹⁴. Les transferts publics à travers le système de crédit et d'assurance agricoles sont également supprimés : le montant annuel moyen des crédits publics au secteur agricole passe de 33,5 milliards de pesos constants au cours de la période 1983-1989, à 21,3 milliards entre 1990 et 1994 (Appendini, *cit.*) ; il subira un nouvel assèchement à 15,8 milliards durant la période 1995-2000, et à 10,7 milliards en moyenne entre 2001 et 2004, sous la présidence de V. Fox, soit une réduction totale de 68% (Rubio, 2006). Après s'être recentré sur le financement d'opérateurs offrant des garanties et rentabilité élevées, BANRURAL est finalement dissous en 2003 et remplacé par Financiera Rural.

A travers le démantèlement du système antérieur de transferts administrés par des dispositifs associant les entreprises du secteur public, les organisations corporatives de producteurs, les bureaucraties locales et régionales, et les comités du PRI, le gouvernement saliniste entreprend une politique de reconfiguration des rapports entre l'Etat et les communautés locales rurales. Le Programme National de Solidarité (*PRONASOL*), créé dès les premiers jours de la présidence saliniste et géré par une nouvelle administration, le ministère du développement social

¹³ MINCONSA, qui représentait 45% du marché national de la farine de maïs à la fin des années 1980, donne naissance au groupe privé MINSA. Toutefois, la redéfinition du système de licences sur le marché de la tortilla, ainsi que les réorganisations résultantes de cette privatisation bénéficient principalement à son concurrent direct, Maseca, dont les parts de marché passent de 55% à 72% entre 1988 et 1993 (de la Fuente & Mackinlay, 2004 : 122-123).

¹⁴ Dès 1987, l'année suivant l'adhésion du Mexique au GATT, le gouvernement a réduit les taxes d'entrée des produits agricoles de 100% à 20% (alors que l'Accord autorisait 50%). En 1989, les prix garantis du blé, du sorgho, du riz, du soja et des autres oléagineux ont été supprimés et les tarifs douaniers ont été éliminés pour les oléagineux et le sorgho, puis pour le blé en 1993 (OCDE, 1997).

(SEDESOL), qui intègre de nouveaux cadres, en partie issus de la gauche réformatrice, devient le principal instrument d'appui aux secteurs populaires à l'échelle du pays. Le *PRONASOL* adopte formellement une orientation orthodoxe : il s'agit de remplacer les subventions globales et permanentes par des aides directes, ciblées sur des groupes particuliers de population, afin d'éviter leur détournement par les groupes de pouvoir locaux ou régionaux. A la façon dont a opéré la réforme agraire à l'époque cardéniste, le *PRONASOL* vise à instaurer une relation directe entre les communautés locales et l'exécutif fédéral qui en exerce la gestion.

Sa mise en œuvre repose sur la constitution de comités locaux, constitués sur la base de la proximité sociale et spatiale (250 000 se formeront à l'échelle du pays) et sur la coparticipation des bénéficiaires (sous une forme financière ou par leur travail) aux projets financés par le programme. Le *PRONASOL* se divise en trois volets principaux : *bien être social*, qui inclut des actions en matière d'infrastructures de santé, d'éducation, d'électrification, d'adduction d'eau, d'habitat et de communications ; *production*, qui finance des projets d'équipements à des groupements de producteurs, de diversification des activités économiques (via le Fonds d'Appui aux Entreprises de Solidarité, FONAES), ainsi qu'un système de crédit sans garantie (*crédito a la palabra*), reposant sur l'engagement solidaire des comités locaux ; *développement régional* enfin, qui prévoit d'associer le programme et les gouvernements des Etats ou municipaux dans des projets destinés à améliorer la qualité de vie et les revenus des familles rurales dans les zones marginalisées. Dans les zones indiennes, l'Institut National Indigéniste (INI) opère comme le relais principal du programme auprès des communautés (Fox, 1994), en même temps qu'il assume la transition dans le transfert de certaines infrastructures productives des entreprises publiques privatisées aux groupes de producteurs (comme dans le cas des installations d'INMECAFE ou de certaines entreprises forestières – dans les Etats de Chihuahua et de Durango notamment).

Entre 1988 et 1994, le budget social total passe ainsi de 6,3% à 10,2% du PIB national, et de 33,2 à 53,9% du budget fédéral, récupérant le niveau qu'il avait au plus fort de la période de "développement partagé", en 1982. Toutefois, le *PRONASOL* lui-même ne représentera jamais plus de 7% de ce budget, la majeure partie demeurant assignée aux administrations de l'éducation nationale, de la santé et de la sécurité sociale (destinée aux seuls salariés : Cordera Campos & Lomelí, 1999). Cette relative modestie des montants transférés par le programme contraste avec son impact en termes de couverture socio-spatiale, de réduction de la marginalité et d'émergence de nouvelles formes d'organisation locale. Son incidence sur la légitimation politique d'un gouvernement qui accusait en ce domaine un fort déficit lors de sa formation a également été considérable (Dresser, 1994a et b ; Cornelius *et al.*, 1994)¹⁵. Cordera et Lomelí (*cit.*) associent ces résultats aux effets multiplicateurs des investissements fédéraux, d'une part sur les engagements des gouvernements provinciaux et municipaux, et d'autre part sur la participation sociale et l'organisation des communautés concernées. *PRONASOL* a proposé en effet des innovations organisationnelles notables, avec une véritable décentralisation de la gestion et des décisions, un nouveau schéma de coordination entre les différents niveaux de gouvernement et un nouveau type de relations entre les administrations et les groupes bénéficiaires des projets de développement social.

D'autres analyses (Bizberg, 2003 ; Landázuri, 1995 ; Teichman, 1996) soulignent en revanche l'inscription du *PRONASOL* et des pratiques de gouvernance dont il a été l'enjeu dans la tradition d'autoritarisme et de clientélisme caractéristique des relations entre l'Etat mexicain et la société

¹⁵ Le *PRONASOL* avait aussi une fonction légitimante de la politique de privatisation des entreprises publiques, puisqu'il était annoncé que les fonds obtenus de ces privatisations abonderaient le budget du programme ; dans les faits la plus grande partie de ces ressources a servi à combler le déficit public et à alimenter le service de la dette (Teichman, 1996 : 9).

civile. Outre son usage électoraliste dans les régions qui avaient soutenu la candidature d'opposition de C. Cárdenas lors des élections de 1988, le programme a été systématiquement assimilé à la figure de Carlos Salinas : son autonomie vis-à-vis des intermédiaires traditionnels de l'appareil corporatiste et partisan, ainsi que son incidence sur la dynamique organisationnelle, à travers la multiplication de comités locaux directement liés à l'administration fédérale et, singulièrement, à sa fraction la plus liée à la figure présidentielle, en ont fait un outil de construction d'un "nouveau" clientélisme d'Etat. De fait, au-delà de son incidence globale en termes d'équipements et d'infrastructures dans les zones marginalisées, le *PRONASOL* a principalement bénéficié aux groupes les mieux structurés et les mieux connectés aux réseaux du nouveau régime, et a permis d'identifier et de coopter de nouveaux leaders locaux avec lesquels il était possible d'établir un nouveau système clientéliste, singulièrement dans les zones où l'opposition était la plus solidement implantée (*ibid.*).

Cette stratégie a été couronnée de succès du point de vue de la légitimation du gouvernement saliniste et des résultats électoraux lors des élections législatives de mi-mandat, en 1991, qui ont vu une restauration du PRI au niveau national. Elle a conduit cependant à de fortes tensions au sein de l'appareil de l'Etat-parti, liées à la fois à la résistance des anciennes organisations corporatives et au vide institutionnel que leur érosion a laissé dans certaines régions rurales. Au cours de l'année 1994, le soulèvement zapatiste, aux premiers jours de l'entrée en vigueur de l'ALENA, dans une région qui avait le plus bénéficié du *PRONASOL*, puis les déchirement qui ont secoué le PRI, avec l'assassinat de son candidat officiel à l'élection présidentielle et de son secrétaire général quelques mois plus tard, ont mis à jour ces fractures internes au régime. La crise politique et de confiance, d'abord, financière, ensuite, dont ces événements ont été des détonateurs majeurs, a conduit à une rupture de la part de la nouvelle équipe gouvernementale qui est arrivée au pouvoir en décembre 1994. A partir de 1995, dans un nouveau contexte de crise monétaire, les politiques publiques ont assumé un caractère beaucoup plus orthodoxe et ont semblé abandonner toute velléité de peser sur les dispositifs d'ancrage et de représentation de l'Etat dans les milieux ruraux.

La politique rurale aux temps de l'ALENA (1995-2008) : segmentation des dispositifs, mais maintien de l'intervention étatique

Les politiques rurales conduites à partir de 1995, plus qu'à créer les conditions institutionnelles et structurelles de l'insertion du secteur agricole dans le marché nord-américain, ont principalement été orientées à en accompagner les conséquences, tant en termes de traitement des "externalités" (lutte contre la pauvreté, correction des asymétries de marché) que d'incitation et de renforcement des capacités (appuis à la modernisation, mise en place d'infrastructures). Les transferts publics vers le milieu rural ont ainsi été maintenus à un niveau élevé au cours de la période, oscillant entre 27 et 33 milliards de pesos de 1993 et entre 30 et 40% du PIB du secteur agricole, à l'exception de dépressions passagères, entre 1998 et 2000, puis de nouveau en 2005 (voir les tableaux 5 et 7 et la figure 2). La suppression des transferts réalisés à travers les systèmes de prix subventionnés a ainsi été en grande partie compensée par des appuis ciblés en direction de catégories particulières de la population rurale (tableau 5).

Tableau 5 : Évolution des transferts publics de développement rural 1992-2006
(en millions de pesos de 1993)

Sexennat	Salinas		Zedillo		Fox	
	1992	1994	1997	2000	2003	2006
Années	1992	1994	1997	2000	2003	2006
Subventions aux prix	13 380	8 018,6				
(1) Appuis directs à la production	8 238,2	12 160,4	8 309,6	7 106	10 028,8	9 703
(2) Lutte contre la pauvreté	3 281	8 633	12 940,6	9 001	10 302,7	9 010,4
(3) Appuis aux zones marginales			1 349,9	3 786,1	4 144,1	2 442
(4) Infrastructures sociales	3 055,3	4 767	3 115,2	4 617,8	5 735,4	4 607
(5) Environnement			40,4	90	180,3	655
Total transferts publics	27 954,5	33 759	25 755,8	24 600,9	30 391	26 417,4
Total en % du PIB sectoriel	38,45	45,37	33,28	29,48	33,38	28,86

Source : Rello (2004) ; SEMARNAT ; SHCP ; CEDERSSA ; Banco de México.

Notes: (1) *PROCAMPO*, *ALIANZA* et *ASERCA* et, pour les années 1992 et 1994, divers programmes rémanents de soutien à la production inclus dans le *PRONASOL* ; (2) *PROGRESA* puis *Oportunidades* et, pour les années 1992 à 1996, transferts directs aux groupes vulnérables du *PRONASOL* ; (3) Programmes *Empleo Temporal*, *Desarrollo de Pueblos Indígenas*, *Jornaleros Agrícolas*, d'appui aux femmes paysannes (qui font tous l'objet de financements interministériels) et programmes mis en œuvre par l'INI; (4) Ramo 033, section FISM; Ramo 026 et fonds d'infrastructures du *PRONASOL* pour les années 1992 à 1997; (5) programmes SEMARNAT et SEDESOL.

Le maintien d'un tel niveau de transferts constitue l'une des spécificités du cas mexicain, qu'il faut relier aussi bien aux ressources fiscales que l'Etat est en situation de tirer de la taxation des exportations pétrolières, qu'au caractère stratégique et socialement sensible du secteur agricole dans le processus d'intégration commerciale avec les Etats-Unis et le Canada. C'est dans les formes de conception, de mise en œuvre budgétaire, de construction des dispositifs et de focalisation de leur distribution que ces transferts marquent une rupture avec le cadre d'intervention des périodes antérieures. Jusqu'à la mise en œuvre du *PRONASOL* incluse, ce cadre d'intervention se caractérisait par l'intégration des différentes composantes de l'action publique pour le développement (redistribution, incitation, modernisation, organisation) au sein de dispositifs sectoriels (entreprises agro-industrielles) ou territoriaux (commissions de développement régional, *ejidos*) à caractère multi-fonctionnel. Bien qu'opérant un resserrement à la fois thématique (sur les questions marginalisation) et socio-territorial (au profit d'organisations micro-locales), *PRONASOL* conservait un caractère intégratif, en combinant des actions qui portaient sur les transferts sociaux, la production de biens publics, le financement de la production et la modernisation des systèmes productifs. À partir de 1995, cette dimension intégrative est abandonnée, au profit d'une segmentation des politiques et des programmes, de leurs cadres institutionnels de mise en œuvre et des populations qui en sont la cible.

L'action publique à l'époque de l'ALENA est ainsi marquée par la profusion des programmes thématiques, sectoriels, régionalisés et focalisés, mis en œuvre à plusieurs niveaux d'action. Les populations cibles sont elles-mêmes définies plus en termes individuels que sociaux. Les bénéficiaires des fonds de lutte contre la pauvreté (*PROGRESA* au cours de la période 1996-2000, devenu ensuite *Oportunidades* sous le gouvernement de V. Fox) sont ainsi alloués à des femmes, mères de famille au sein de ménages pauvres résidant dans les localités rurales des

zones marginalisées ; les subsides à l’hectare cultivé, attribués via le programme PROCAMPO aux producteurs vivriers, sont pour leur part alloués aux titulaires des parcelles où les cultures sont pratiquées. Ces programmes sont mis en œuvre par des administrations indépendantes et faiblement coordonnées entre elles, relevant souvent de ministères différents (tableau 6).

Tableau 6 : Panorama des principaux programmes publics à destination du milieu rural au début des années 2000

Administration de tutelle	Programmes	Types d’appuis et focalisation
Ministère de l’Agriculture (SAGARPA)	<i>PROCAMPO</i>	Subventions directes aux producteurs vivriers
	<i>ALIANZA para el Campo</i>	Financement de projets aux producteurs en transition ou aux producteurs commerciaux
	<i>ASERCA</i>	Subventions directes aux producteurs commerciaux
Ministère du Développement Social (SEDESOL)	<i>Emploi Temporaire</i>	Producteurs à faible revenu
	<i>Oportunidades</i> (antérieurement <i>PROGRESA</i>)	Subside direct aux familles pauvres des zones marginalisées
	Programmes régionaux en zones de haute marginalisation	Appuis institutionnels et productifs aux producteurs pauvres dans les zones marginalisées
	<i>Journaliers agricoles</i> (avec le Ministère du Travail)	Appui institutionnel aux travailleurs migrants
Ministère de l’Environnement (SEMARNAT)	Développement des populations indiennes	Développement institutionnel en zones indiennes
	<i>PRODEPLAN</i>	Financement de projets productifs à des producteurs commerciaux
	<i>PRODEFOR</i>	Appuis productifs aux agriculteurs de faible revenu
Gouvernements des Etats et municipaux	<i>PROCYMAF</i>	Conservation et gestion communautaire
	<i>Ramo 033</i>	Projets d’infrastructures sociales et de communication dans les zones rurales

Sources : Léonard, Losch & Rello (2006).

A ce panorama général s’ajoutent en outre des actions de moindre dimension qui sont menées par des agences fédérales hors de leur champ formel d’attributions¹⁶. Au cours de la période récente, ces politiques tendent de surcroît à accorder une place de plus en plus importante à des

¹⁶ C’est le cas, par exemple des projets productifs conduits par le Ministère de la réforme agraire au bénéfice des producteurs sans terre ou des femmes (*FAPPA, PROMUSA, Jóven Emprendedor Rural*).

fondations privées, à des ONG, ainsi qu'aux administrations relevant des échelles provinciale (Etats de la fédération) et municipale de gouvernement. Le cadre général de segmentation peut ainsi donner lieu à une véritable fragmentation de l'action publique.

En termes d'orientation thématique et de volumes assignés, l'action publique se développe autour de trois axes dominants : les soutiens à l'agriculture, qui tendent à opérer une distinction entre les agriculteurs déjà intégrés au marché, ceux qui se trouvent dans une situation de "transition" vers cette intégration, et les producteurs orientés vers l'auto-consommation, qui ont "vocation" à sortir du secteur agricole ; les politiques de lutte contre la pauvreté via des subsides directs aux ménages ; et les fonds décentralisés d'équipement en infrastructures et en biens publics des localités rurales. A ces champs traditionnels de l'action publique s'est ajouté récemment celui de la protection environnementale, avec la création du Ministère de l'environnement (SEMARNAT), en 1994, une administration qui était jusqu'alors restée subordonnée au Ministère du Développement Urbain (SEDUE).

Les programmes de soutien à l'agriculture

Les appuis à l'agriculture relèvent à la fois de la politique d'accompagnement de l'ajustement, destinée à faciliter la transition, et des politiques de modernisation des structures, visant à améliorer l'efficacité de l'appareil productif dans le cadre de l'insertion compétitive. Hors infrastructures, les transferts destinés à maintenir ou renforcer la capacité productive ont reposé sur trois programmes majeurs coordonnés par la Secretaria de Agricultura : *PROCAMPO*, *ASERCA* et *ALIANZA para el Campo*¹⁷ ; hors infrastructures toujours, ils ont représenté 40% du budget de développement rural en 2003 et 45% en 2006. Ces aides sont modulées géographiquement par la concentration des appuis à la commercialisation et à l'équipement dans les régions et pour les catégories d'exploitations les plus intégrées aux marchés.

Ces différentes formes de soutien à la production ont joué un rôle considérable dans l'atténuation de l'impact du processus d'intégration commerciale dans les secteurs stratégiques et socialement sensibles de l'agriculture : sur la période 2000-2002, les transferts versés aux producteurs de maïs sous forme de soutien à la production et à la commercialisation ont ainsi représenté 37% de la valeur de marché de la récolte mexicaine¹⁸. Cette importance doit cependant être relativisée au regard des transferts qui étaient auparavant réalisés par le biais du système de soutien direct aux prix agricoles et dont le montant (14,72 milliards de pesos constants en 1993 et 8,02 milliards en 1994, dernière année de maintien d'un prix d'achat garanti au producteur pour le maïs et le haricot) représentait respectivement 153% et 83% de l'enveloppe moyenne assignée aux programmes de soutien à la production agricole sur la période 1994-2000 (voir la figure 2).

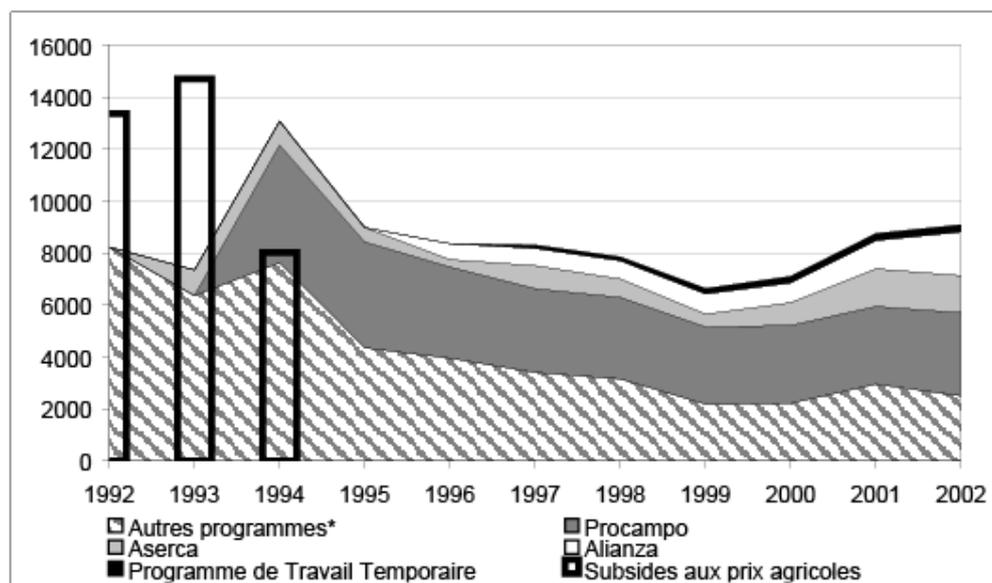
On note toutefois un changement significatif dans les choix opérés par l'administration du président Fox, à partir de 2001, au regard de la ligne qui avait été suivie entre 1995 et 2000. L'accroissement de près de 45% des soutiens à la production agricole sur la période 2001-

¹⁷ *PROCAMPO* est un programme de transferts directs par hectare cultivé, limité initialement aux céréales, protéagineux et oléagineux, qui a ensuite été étendu à une trentaine de cultures ; *ASERCA* fournit des appuis à la commercialisation (réduction des coûts d'acheminement vers les marchés et des coûts de stockage) ; *ALIANZA* est le principal programme d'appui au développement des capacités productives, ciblé sur les exploitations au plus fort potentiel et les organisations formellement constituées dans le but d'accéder aux marchés.

¹⁸ Zahniser & Coyle (2004). Il convient en outre de prendre en compte le rôle joué par les subsides directs de *PROCAMPO* dans le financement de la production et l'accès aux intrants dans un contexte de tarissement des sources de crédit. Selon Sadoulet *et al.* (2001), *PROCAMPO* aurait ainsi un effet multiplicateur de 1,5 à 2,6, selon les contextes, sur les revenus des familles du secteur *ejidal*.

2006¹⁹ est associé à la forte augmentation des appuis à la commercialisation et à l'équipement alloués aux exploitations produisant pour les marchés. C'est le cas d'ASERCA, mais aussi d'ALIANZA, dont les appuis sont fléchés vers les producteurs "viables"²⁰ : la part relative des appuis canalisés à travers ces deux programmes est ainsi passée de 30 à 47% du budget opérationnel du Ministère de l'agriculture²¹. En revanche les transferts directs aux agriculteurs (PROCAMPO), qui représentaient plus de 70% des appuis directs à la production agricole au cours du sexennat d'Ernesto Zedillo (1995-2000), ont vu leur importance relative décroître (alors qu'en valeur absolue elle se stabilisait) pour ne plus constituer que 50% du total entre 2002 et 2006. Simultanément, PROCAMPO révélait également des biais favorables aux exploitations commerciales du fait de son couplage aux surfaces cultivées, malgré un plafonnement des aides : en 2003, les producteurs de plus de 5 hectares, qui représentent 17,2% des bénéficiaires du programme, recevaient 52,7% du montant des transferts effectués²².

Figure 2 : Evolution du budget public de soutien à l'agriculture 1995-2004
(en millions de pesos constants de 1993)



* Fonds de contingences climatiques, Appuis au secteur halieutique, Fonds de compensation des coûts énergétiques, Programmes zoo- et phyto- sanitaires, Système de crédit rural, Fonds de capitalisation de Procampo, etc.

Sources : Rello (2004) ; Rosenzweig (2003) ; CEDRSSA.

Cette réorientation a pour effet de renforcer les dynamiques de différenciation sociale et régionale : les appuis à la commercialisation (ASERCA) sont explicitement destinés aux 10% de producteurs fortement insérés dans les marchés agricoles. En 2002, 89% du budget d'ASERCA a été concentré dans les États du nord du pays, principalement Sinaloa pour le maïs, Tamaulipas

¹⁹ Ces soutiens directs passent d'une moyenne de 4 535 millions de pesos durant la présidence de E. Zedillo à 6 588 millions au cours du mandat de V. Fox (en pesos constants de 1993).

²⁰ Selon la terminologie officielle, ce sont les producteurs en situation de "formuler" des projets d'acquisition de technologie, de capitalisation ou de formation, qui requièrent tous – entre autres – une bonne maîtrise des rapports avec l'administration agricole (Appendini, 2003).

²¹ La production législative a elle-même été dominée par les objectifs de promotion de l'agriculture commerciale, avec la promulgation de la *Loi organique de financement rural*, de la *Loi de capitalisation du PROCAMPO* et de la *Loi d'énergie pour le secteur agricole* (Léonard, Losch & Rello, 2006 : 51).

²² Zahniser & Coyle, *cit.*

pour le sorgho et Sonora pour le blé²³. Les États de Sinaloa, Sonora et Basse Californie-Sud, qui regroupent 5,3% des surfaces cultivées de maïs (mais 15% de la production nationale), ont reçu à eux seuls 37% du budget d'ASERCA destiné à cette culture, alors que le sud du pays, qui représente près de 47% des surfaces, n'a capté que 10% du montant du programme²⁴. On note ainsi une régionalisation croissante des programmes publics destinés à l'agriculture, l'administration agricole se concentrant de plus en plus sur les segments du territoire et de la population recelant le meilleur potentiel productif (les zones irriguées et les grandes exploitations de l'ouest et du nord), alors que les petites exploitations paysannes du centre et du sud sont l'objet de politiques de traitement de la pauvreté et de la marginalité.

Les programmes de traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le budget public consacré au soutien des populations les plus pauvres a connu une forte progression au moment de la dévaluation du peso puis s'est ensuite stabilisé en valeur constante (tableau 5 et figure 3). En revanche, les conditions de sa mise en œuvre ont été radicalement révisées au regard des financements octroyés dans le cadre général du PRONASOL, au sein duquel les soutiens à caractère social étaient inclus dans les projets de développement productif, d'infrastructures villageoises ou de crédit et attribués à des entités collectives organisées sur une base territoriale. Si les objectifs de forte territorialisation des appuis demeurent, les programmes sociaux reposent désormais sur des actions ciblées et personnalisées, de façon à contourner le rôle dévolu aux organisations traditionnelles, qui avait débouché sur une gestion électoraliste au profit des pouvoirs locaux, phénomène largement dénoncé par les partis d'opposition et certains bailleurs de fonds²⁵.

Depuis 1996, les soutiens sont octroyés à des catégories de ménages ou d'acteurs individuels, au niveau de localités identifiées par leur degré de marginalisation socio-économique. Ces soutiens visent des objets spécifiques : bourses scolaires, notamment aux filles, appuis sanitaires et alimentaires aux femmes, crédits aux micro-entrepreneurs des zones marginalisées, en particulier indiennes, etc. Les nouveaux programmes, qui sont à l'origine de relations plus directes entre les bénéficiaires et les administrations gestionnaires²⁶, sont principalement du ressort des différents départements du ministère du Développement social (SEDESOL). Cependant, ils sont aussi fréquemment gérés en coordination avec des administrations décentralisées qui relèvent des gouvernements provinciaux ou de l'ancien INI, devenu Commission nationale pour le développement des peuples indigènes (CDI).

Ce sont les politiques de réduction de la pauvreté, en particulier les subsides directs (programme *PROGRESA*, devenu *Oportunidades* en 2001), qui ont drainé les plus importants transferts en direction du milieu rural. Elles ont représenté 52,2% en moyenne du budget public de développement rural au cours du sexennat de E. Zedillo, et près de 57% au cours des années de crise économique (1995-1997). Leur financement a augmenté durant les deux premières années de l'administration Fox (2001-2002), en valeur absolue et de façon proportionnelle à l'ensemble du budget d'appui au milieu rural, avant de subir un recul important lors des années 2003 à 2006 (en baisse de 39% en valeur réelle par rapport au niveau de 2002). Cette érosion est associée à la réorientation de la politique fédérale de soutien au secteur agricole au bénéfice des régions et des exploitations les mieux articulées avec les marchés.

²³ Voir de Ita Rubio (2003) et Yunez Naude & Dyer (2004).

²⁴ Zahniser & Coyle, *cit.*, dont 4% pour l'État de Chiapas, qui compte pour 13% de la surface nationale, mais regroupe une part significative des grandes exploitations excédentaires.

²⁵ Voir Cordera & Lomelí (1999), Dresser (1999 a et b), Landázuri (1995).

²⁶ Voir J. Scott (1999).

Les zones reconnues comme marginales font l'objet de nombreux programmes, qui portent sur l'emploi et les revenus (programmes "Emploi saisonnier", "Développement des peuples indiens", "Journaliers agricoles", divers programmes d'appui productif aux femmes, aux paysans sans titre foncier ou aux zones les plus marginalisées); la production de biens publics et l'augmentation du capital social dans les localités rurales; le soutien économique aux personnes âgées. Ces programmes n'ont représenté que 13,6% du budget total de développement rural en 2003, mais leur montant a nettement progressé au cours du sexennat du président Zedillo, passant, en valeur réelle (pesos de 1993) de 451 millions (1,4% du budget de développement rural) en 1995 à 3,8 milliards (17,5% du budget) en 2000, année électorale (Rello, *cit.*). À la suite de l'alternance de 2000, la redéfinition des priorités stratégiques du gouvernement de V. Fox, en faveur d'un soutien aux exploitations commerciales, a également affecté ce type de transferts : leur montant a oscillé fortement d'une année sur l'autre et s'est situé en moyenne à 2,5 milliards de pesos 1993, soit environ 9% du budget de développement rural de la période 2001-2006.

Ainsi, sur l'ensemble de la période 1995-2006 et en particulier au cours des années 1998-2002, les transferts associés à la lutte contre la pauvreté et à la marginalisation sociale et géographique, en mobilisant environ 50% des transferts publics, ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation de la situation socio-économique dans les zones d'agriculture paysanne et dans l'atténuation des niveaux de pauvreté observée sur la dernière période.

Les fonds décentralisés de dotation en infrastructures destinés aux localités rurales

Rarement pris en compte dans les analyses des formes d'interventions de l'État, les fonds décentralisés de financement de projets d'infrastructures dans les localités rurales représentent un pourcentage significatif du budget public. S'ils ne constituent pas des transferts directs, ils sont pourtant une pièce centrale du dispositif d'intervention de l'État, dont la composante dominante est la production de biens publics (écoles, dispensaires, adduction d'eau, éclairage public, télécommunications, épicerie villageoises, etc.).

Ces fonds, dont la gestion repose sur des organismes décentralisés à l'échelle des États, des municipalités et des localités, constituaient déjà une composante importante du *PRONASOL* à travers la ligne budgétaire du *Ramo 026*. Une fois absorbée la crise financière et budgétaire des années 1995-1997, leur volume, désormais dissocié des programmes sociaux gérés par la *SEDESOL*, a été incorporé à une ligne budgétaire spécifique, le *Ramo 033*, qui a connu une progression régulière annuelle en valeur constante de 10,7% entre 1997 et 2004, avant de baisser de près de 20% au cours des deux années suivantes (tableau 5). Leur assignation correspond à une chaîne de décisions décentralisées, qui va du parlement fédéral aux États de la fédération, puis des parlements provinciaux aux conseils municipaux, qui les canalisent vers des projets d'infrastructures villageoises, formulés et gérés par des comités locaux sur des bases participatives. Ces financements s'inscrivent dans des problématiques de développement local très contextualisées, mais également influencées par le déploiement des programmes d'assistance sociale (cf. *PROGRESA-Oportunidades*) et des projets de mise en place de "centres de services" dans les zones marginales²⁷.

²⁷ La constitution de ces centres, réunissant des services d'éducation secondaire, de santé, de communications, de marché, etc., est devenue un axe privilégié de la politique sociale du gouvernement Fox, bien que le principe en ait été élaboré dans le cadre de l'administration antérieure, sous l'égide du Consejo Nacional de la Población (CONAPO). L'identification des sites concernés dans les zones marginalisées et la mise en place des équipements incombent à des structures de coordination entre la *SEDESOL*, les gouvernements provinciaux, les administrations de la santé (*IMSS*) et de l'éducation nationale (*SEP*).

Les programmes environnementaux

Alors que le sexennat de Carlos Salinas de Gortari avait été marqué par l'abandon de toute politique environnementale et la dérégulation des secteurs d'exploitation des ressources naturelles renouvelables, la seconde moitié des années 1990 a été le cadre d'un renouveau des interventions publiques dans ces domaines, en phase avec l'émergence des questions environnementales dans l'ordre du jour politique international et l'accroissement des financements multilatéraux destinés à la séquestration du carbone. Le ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles (SEMARNAT) a été créé en 1995. Il réunit des compétences auparavant placées sous la tutelle des ministères de l'Agriculture et des Questions urbaines. Sous son égide, un nouveau cadre de régulation des activités extractives a été élaboré et une politique de protection des aires naturelles pourvue de moyens financiers autonomes a été mise en place²⁸. À partir de 1997, différents programmes d'appui aux communautés dotées de ressources forestières ont été créés (Programme de développement forestier, *PRODEFOR*, programme de conservation et de gestion forestière, *PROCYMAF*), ainsi qu'un fonds d'appui à la création de plantations forestières commerciales (*PRODEPLAN*) qui bénéficie des financements internationaux destinés à la séquestration du carbone. Une part majoritaire de ces financements est mise en œuvre sous forme de subventions à des projets d'exploitation forestière durable, de reforestation et d'écotourisme. Ces soutiens incluent le paiement de services environnementaux et de salaires destinés aux communautés.

Ces transferts représentent encore une part minime des financements publics destinés au milieu rural (moins de 2% du budget d'appui à la production agricole). Cependant, ils ont connu un accroissement soutenu entre 1997 et 2006, passant de 40 à plus de 650 millions de pesos en valeur réelle (pesos de 1993). Majoritairement concentrés dans des zones marginalisées du centre-sud du pays, souvent à forte dominante indienne, leur impact économique n'est pas négligeable. Toutefois, au long de la période 1997-2003, la moitié de ces financements a été destinée à la mise en place de plantations forestières de type commercial (*PRODEPLAN*) et a bénéficié en premier lieu aux populations rurales dotées de ressources foncières, qui sont relativement les plus favorisées²⁹.

L'explosion des transferts migratoires et les tentatives de mobilisation par les politiques publiques

Durant la période 1988-2006, les transferts migratoires (ou *remesas*) vers le milieu rural ont crû à un rythme annuel de 22,5% en pesos courants. Leur évolution en valeur réelle (pesos 1993) n'en est pas moins impressionnante avec un quintuplement, de 5,35 milliards de pesos en 1990 à 27,7 milliards en 2003, soit la moitié environ du total transféré annuellement par les migrants mexicains tous milieux confondus (d'origine urbaine et rurale). Ce niveau exceptionnel représente un montant supérieur au total du budget public de développement rural au sens large (tableau 7 et figure 3) et le triple du montant total assigné à la lutte contre la pauvreté³⁰. Les transferts migratoires ont ainsi joué un rôle considérable dans l'ajustement externe du monde rural mexicain au processus d'intégration économique.

²⁸ Juárez & Arceo (2004), Merino (2001).

²⁹ La part des financements PRODEPLAN dans le total des projets environnementaux à destination des populations rurales est tombée à 25% dans le budget 2006 (CEDRSSA).

³⁰ Le niveau des *remesas* était de 13,4 milliards de dollars US en 2003 et plus de 23 milliards en 2006, dont 50% dirigés vers le milieu rural. Le budget de *Oportunidades* pour cette même année 2006 n'a pas dépassé 9,1 milliards de pesos (de 1993).

La distribution spatiale de ces flux s'est également considérablement modifiée en quinze ans. Alors que les migrations internationales concernaient principalement les états de l'Ouest et du Nord du pays jusqu'au début des années 1990 (Massey *et al.*, 1987), le processus d'ouverture économique semble avoir impulsé l'incorporation de nouveaux bassins de main-d'œuvre et de nouveaux profils sociologiques au marché de travail nord-américain : les régions du Centre et du Sud qui, traditionnellement, étaient articulées aux centres industriels de la vallée de México et aux zones d'extraction pétrolière du Golfe du Mexique, participent désormais directement à la croissance des dynamiques migratoires vers les marchés de travail de la frontière nord et des Etats-Unis (Quesnel & del Rey, 2005). En 2006, les états du Sud et du Centre ont ainsi reçu près de 51% du total des transferts migratoires effectués depuis les Etats-Unis, alors qu'il comptait pour moins de 17% quinze ans plus tôt (Banco de México, *Informe anual*, 2006).

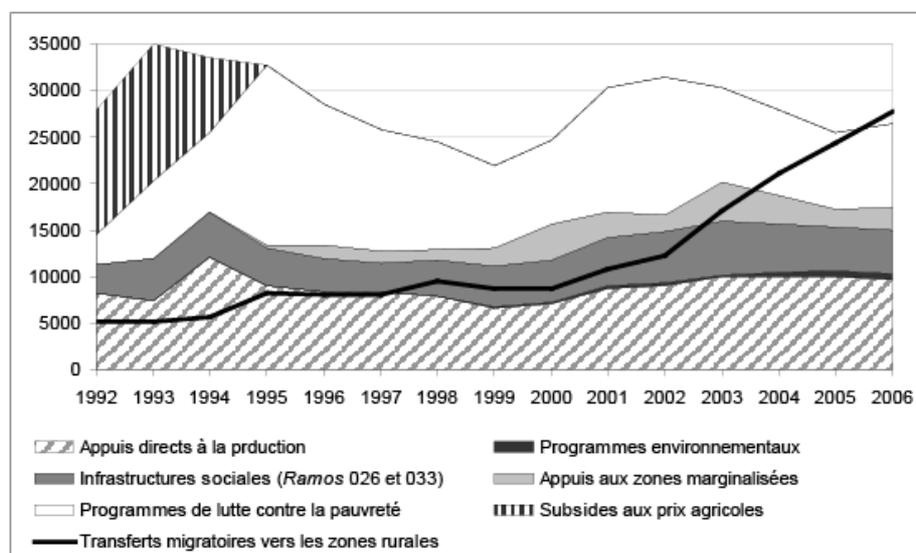
L'accroissement de ces flux financiers constitue un phénomène central dans l'ajustement de l'économie mexicaine : les *remesas* ont dépassé en 2006 le niveau des exportations pétrolières et constituent le deuxième poste de recettes extérieures, presque au niveau de l'industrie d'assemblage – *maquiladora* (Banco de México, *cit.*). Leur impact revêt une dimension particulièrement importante dans les régions de forte concentration de la population paysanne³¹. Le montant moyen des transferts rapporté à la population régionale a ainsi été décuplé entre 1990 et 2003 dans les états du centre et du sud du pays, avec des croissances annuelles de 11% et 14%, soit le double ou le triple des taux de croissance observés dans les régions de migration traditionnelle. Les transferts *per capita* qui y étaient auparavant de cinq à dix fois inférieurs aux volumes observés dans le Nord-Ouest et dans l'Ouest sont désormais doublés par rapport au Nord-Ouest et ne sont plus inférieurs que de moitié aux *remesas* moyennes de l'Ouest, qui demeure la région la plus engagée dans la migration internationale (Léonard & Losch, 2009).

Différents dispositifs ont été mis en place par les pouvoirs publics afin d'encourager l'investissement de ces transferts dans la production de biens publics et de projets productifs au niveau micro-local. Ces dispositifs tentent d'associer les différents niveaux de gouvernement – fédéral, provincial (Etats de la fédération) et municipal – autour de projets conçus et réalisés par les populations rurales. Le plus connu, et celui qui a eu les résultats les plus probants, est le programme 3 x 1, dans le cadre duquel l'investissement de un dollar par les collectifs de migrant reçoit un apport équivalent de la part de chaque niveau de gouvernement. Ce dispositif, mis en place depuis 1993 dans certains Etats de l'Ouest et du Nord-Ouest, a connu un certain succès en matière d'équipement des localités rurales en biens publics (adductions d'eau, éclairage public, asphaltage des rues, etc.), mais a eu un impact limité au niveau des investissements productifs (*maquiladoras* rurales, irrigation et production maraîchère) : CEPAL (2001). De façon plus récente, diverses initiatives fédérales et provinciales ont tenté d'articuler les transferts migratoires et les dispositifs de microfinance qui sont promus à la fois par les agences de gouvernement et les ONGs (Paquette & Delalande, 2008).

Au total, l'évolution des montants transférés par les migrants internationaux a très largement compensé la stagnation (en monnaie constante) ou la baisse relative (rapportée au PIB sectoriel) des transferts publics au cours de la période de libéralisation commerciale. Depuis le début des années 2000, le total des transferts publics et migratoires a représenté un montant en augmentation constante, supérieur à la moitié du PIB total agricole (figure 3 et tableau 7). De nouveau, ces caractéristiques définissent un contexte extrêmement particulier au regard des conditions que rencontre la grande majorité des pays du Sud pour envisager les impacts de la libéralisation sur leurs agricultures et les politiques d'accompagnement qui leur sont destinées.

³¹ Rello (2004), sur la base des résultats de l'Enquête nationale sur les budgets des ménages (ENIGH, 2002), estime le montant des transferts migratoires vers le milieu rural à 49% du total national en 2003, alors que la population rurale ne représente plus que 28% de la population totale du pays.

Figure 3 : Evolution des transferts publics et des transferts migratoires vers le milieu rural, 1992-2006 (en millions de pesos de 1993)



Sources: Rello, *cit.* ; Rosenzweig (2003) ; CEDRSSA ; Banco de México, *Informes anuales*.

Tableau 7 : Évolution des transferts publics et privés vers le milieu rural 1992-2006 (en millions de pesos de 1993)

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
Transferts publics totaux	27954	27611	33579	32740	28623	25755	24560	21939	24601	30242	31479	30391	25553	26417
Transferts publics en % du PIB sectoriel	38,4	37,6	45,4	42,7	37,3	33,3	30,6	27,2	29,5	36,1	36,2	33,4	29,3	28,9
Transferts migratoires ruraux	5085	5230	5689	8189	8025	8071	9444	8636	8768	10816	12311	17066	24319	27708
Transferts totaux en % du PIB sectoriel	45,4	44,8	53,1	53,4	47,7	43,7	42,4	37,9	40,0	49,1	50,4	52,1	57,1	59,1

Sources : Rello, *op.cit.* ; SEMARNAT ; SHCP ; CEDRSSA ; Banco de México.

Note : Les transferts migratoires ruraux sont évalués par extrapolation de leur participation dans le total national fournit par Rello (*op. cit.*).

L'impact structurel du processus de libéralisation : vers un approfondissement des disjonctions socio-territoriales

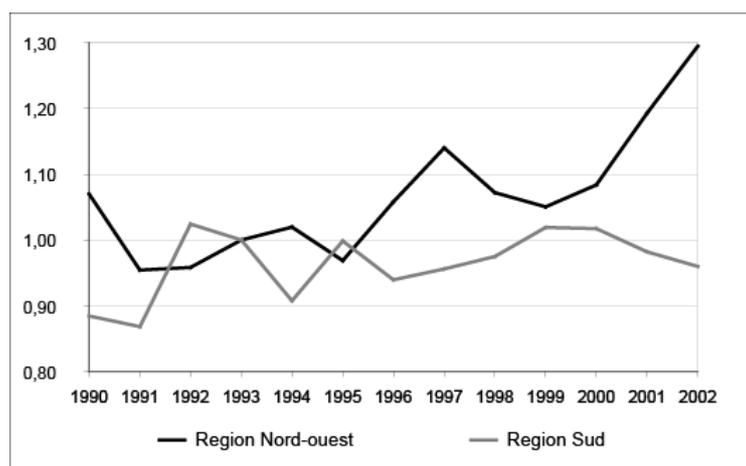
Les incidences structurelles de la libéralisation des marchés agricoles et des politiques mises en œuvre pour l'accompagner vont dans le sens de l'approfondissement des divergences / disjonctions socio-territoriales qui s'étaient construites au cours des périodes précédentes. Force est de constater que les asymétries de distribution entre catégories d'agents économiques et types de régions se sont accrues au cours des 15 dernières années, mettant en question les hypothèses de convergence sur le long terme qui seraient induites par le changement institutionnel, la formation et l'innovation, une intégration et une ouverture renforcées et

réciroques, accompagnées de mesures de soutien transitoire spécifiques (Lederman *et al.*, 2005). Les dynamiques observées mettent au contraire en évidence la prégnance des phénomènes structurels et l'accélération des processus de "décrochage" entre régions et secteurs socio-économiques, en dépit de – mais aussi en prise avec, comme nous allons le voir – la mise en œuvre des politiques d'accompagnement.

En premier lieu, les effets d'entraînement attendus du processus d'intégration économique n'ont pas permis de compenser ses effets négatifs sur l'emploi agricole : entre 1994 et 2004, les emplois créés dans le secteur industriel (avec un solde net de l'ordre de 500 000 postes) sont restés très inférieurs en nombre à ceux qui étaient perdus dans le secteur agricole (-1,3 million d'emplois). Les niveaux moyens de rémunération du travail ont stagné au niveau national, mais ce sont dégradés dans le secteur agricole, passant de 100 en 1993 à 74 en 2002 (pour un niveau de 123 en 1989 : Rello, *cit.*, d'après les enquêtes nationales sur l'emploi).

Cette évolution d'ensemble masque un renforcement des dynamiques de différenciation entre régions agricoles et, au sein d'une même région, entre catégories d'exploitations, traduisant les inégalités structurelles historiques dans les dotations en facteurs de production et, en conséquence, les différences de réactivité et d'adaptation au changement du contexte économique. Les actifs disponibles, la meilleure connexion aux marchés et la proximité frontalière des régions du Nord et du Pacifique-Ouest ont facilité l'acquisition de nouvelles techniques de production (variétés transgéniques, ferti-irrigation, hydroponie) et le renforcement des dispositifs d'intégration verticale avec les firmes agro-industrielles, avec un impact direct sur l'accroissement de la productivité et simultanément le creusement des écarts avec le reste du pays. Rello (*cit.*) montre ainsi que l'indice de productivité agricole régionale, calculé à partir des rendements des principales cultures, a sensiblement progressé dans la région du Nord-Ouest au cours de la seconde moitié des années 1990, alors qu'elle stagnait dans le Sud (figure 4). L'impact de cette stagnation est d'autant plus fort que la région Sud regroupe à elle seule près de 40% de la population rurale et 45% de la population active agricole de l'ensemble du pays et que l'agriculture y occupe directement près du tiers des actifs.

Figure 4 : Evolution des indices de productivité agricole selon les ensembles régionaux



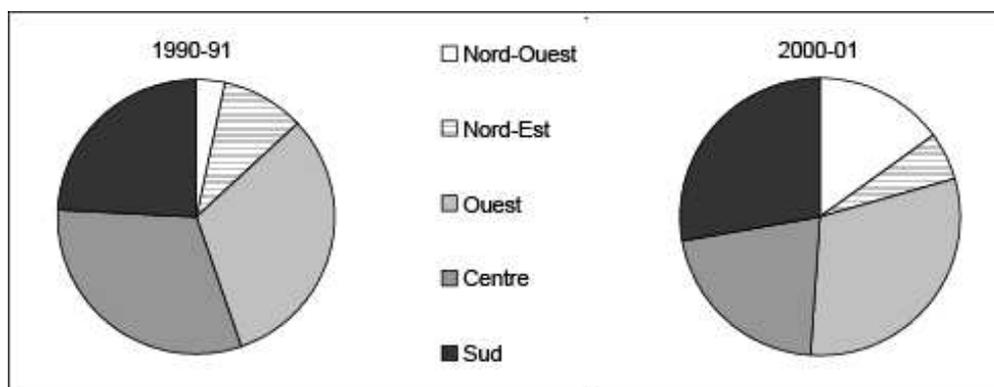
Source : Rello (2004), d'après SAGARPA

Cette tendance pouvait être attendue du renforcement des formes préexistantes d'articulation inter-régionale au sein de l'espace nord-américain, qui s'est traduit par un accroissement remarquable des niveaux de productivité dans les filières de production fruits et légumes (tomate, melon, pastèque) dans les régions qui étaient déjà des pourvoyeuses traditionnelles de ces produits : les Etats du versant Pacifique ont ainsi vu leur production augmenter de 47%

entre 1991 et 2001 (pour des surfaces presque stables : +3%), alors que cet accroissement était beaucoup plus faible (+9,4%) dans les régions du Centre et du Sud, dont la part globale dans la production nationale est passée de 17 à 13% (Léonard & Losch, *cit.*).

Il est en revanche beaucoup plus surprenant d'observer une évolution similaire pour la culture de maïs, qui était considérée comme particulièrement vulnérable et faisait office de sismographe pour évaluer les impacts de l'ALENA sur le secteur agricole mexicain. Non seulement la production de maïs n'a pas diminué, en dépit de prix défavorables (voir *supra*), mais elle a même progressé de 22% entre 1993 et 2005, passant de 18 à 22 millions de tonnes³². Cette progression masque cependant des phénomènes régionaux contrastés, entre les régions Ouest et Nord-Ouest, d'une part, où les rendements ont augmenté globalement de 55% entre 1990 et 2000, et les régions du Centre et du Sud, d'autre part, où ils ont baissé en moyenne de plus de 7% sur la même période ; si le Sud a lui aussi connu une croissance de sa production de maïs (+1,5 million de tonnes), celle-ci a résulté principalement d'une extension des surfaces cultivées qui était en partie liée à la mise en place des subsides directs de *PROCAMPO*. Encore cette tendance recouvre-t-elle des processus de différenciation internes aux régions du sud qu'il ne faut pas sous-estimer, puisqu'une petite frange d'exploitations produisant pour les marchés nationaux et internationaux, partie prenante des processus de changement technologique, s'y est aussi développée. Au total, le fossé se creuse entre les régions du Centre et Sud du pays et celles du Nord et, dans une moindre mesure de l'Ouest³³, qui confortent leur position agro-exportatrice de produits maraîchers, mais qui tendent aussi à s'imposer comme les principales pourvoyeuses de maïs pour les marchés urbains et l'industrie (farine et fructose, *cf.* figure 5).

Figure 5 : Evolution de la répartition de la production de maïs entre les ensembles régionaux du Mexique, 1990-2000



Source : Léonard & Losch (2009), d'après les données SAGARPA/SIACON et INEGI.

Tout en tentant d'en atténuer les incidences les plus négatives sur la distribution des revenus et les indices de développement local, les politiques entreprises depuis le milieu des années 1990 ont été partie prenante de l'accélération des divergences entre les trajectoires régionales. Le ciblage des transferts publics prend acte de l'accentuation des dynamiques de différenciation régionale et tendent à figer, voire à renforcer, la division du Mexique rural en deux espaces distincts : d'une part, les bassins d'agriculture irriguée et commerciale du versant Pacifique et du Nord, qui sont l'objet des politiques d'appui à l'agriculture, d'équipement et d'insertion aux

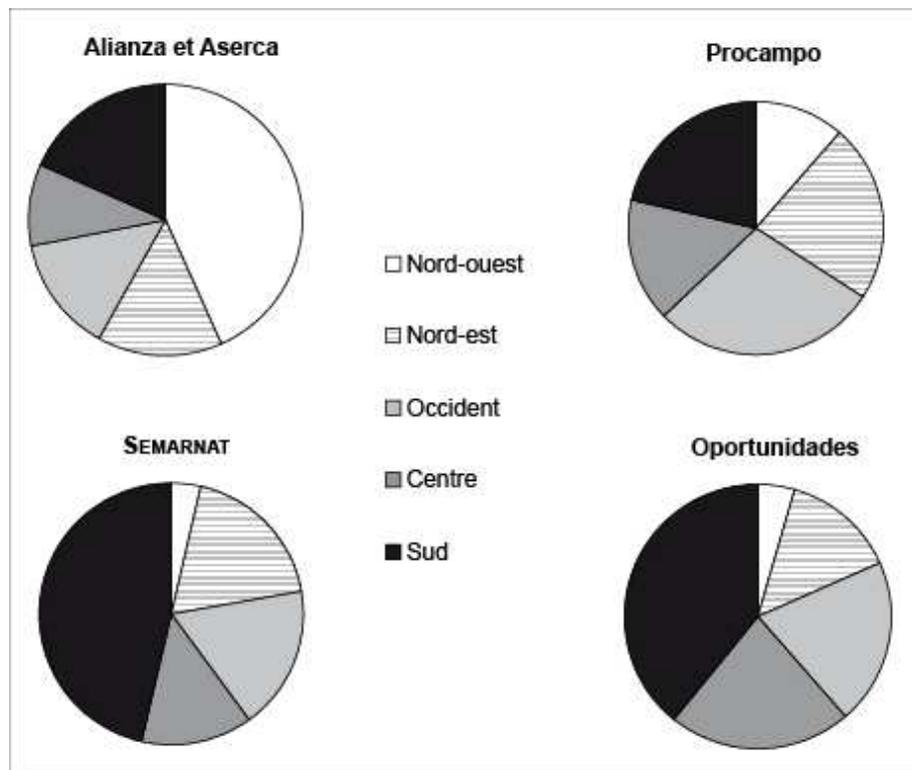
³² Ce qui a conduit certains analystes de la Banque Mondiale à évoquer la « surprenante résistance de l'agriculture mexicaine » : Lederman *et al.* (2005), p. 146.

³³ Dans cette région, l'hétérogénéité des structures de production masque les phénomènes internes de "décrochage" entre les exploitations fortement dotées en facteurs et produisant pour le marché, tant dans le secteur du maïs que dans celui des productions maraîchères d'exportation, et les petites unités familiales.

marchés ; d'autre part, les régions du Centre-Sud, dont les handicaps géographiques (reliefs et difficultés de communication), les structures agraires marquées par le minifundisme, la dispersion du peuplement, ainsi que les coûts de transaction qui affectent plus particulièrement les populations à forte composante indienne, pénalisent l'insertion compétitive dans le marché nord-américain, les renvoyant aux politiques d'assistance sociale et de traitement de la pauvreté. Une telle division ne saurait masquer l'extrême variété des situations inter-exploitations et intrarégionales (comme l'existence de zones de refuge indien dans les montagnes de la région Pacifique-Nord, ou celle de bassins de grande production céréalière dans le Sud, au Chiapas ou dans le Sud-Veracruz). Elle se traduit cependant par un fort ciblage régional des programmes publics d'appui aux zones rurales, dont les effets prévisibles à long terme risquent de renforcer les écarts structurels entre un Mexique agricole "utile" et un pays rural pauvre et "désagrarisé".

Une analyse de la distribution spatiale des principaux programmes (figure 6 et tableau 8) confirme la concentration géographique des appuis à l'insertion compétitive des exploitations agricoles dans les régions Nord-Ouest (43,4% du budget d'ALIANZA et d'ASERCA) et, dans une moindre mesure, Nord-Est (14,8%). Mais elle révèle également que les subsides à la surface cultivée (PROCAMPO), qui devaient bénéficier plus largement aux régions de petite agriculture du Centre et du Sud, profitent surtout aux zones d'agriculture commerciale de l'Ouest et du Nord³⁴. Au total, les exploitations du nord du pays perçoivent un volume moyen de soutiens 5 à 8 fois supérieur à celui dont bénéficient leurs homologues des régions Centre et Sud.

Figure 6 : Distribution des programmes d'appui au milieu rural entre les ensembles régionaux (2004)



³⁴ Cette situation n'est pas surprenante si l'on considère que ces régions, et singulièrement la frange organisée de producteurs de maïs de type entrepreneurial ont constitué les foyers principaux des mouvements de contestation *El Barzón* et *¡El Campo no aguanta más!*, respectivement au milieu des années 1990 puis des années 2000 (voir à ce sujet Carton, 1996 et 2001 ; Rodríguez Gómez & Torres, 1996)).

En drainant plus de 60% du montant des programmes de lutte contre la pauvreté et des projets de protection de l'environnement, ainsi qu'une portion plus importante encore (71%) des fonds de création d'infrastructures et d'équipements dans les localités rurales (*Ramo 033*), le Centre et le Sud confirment en revanche leur statut de cibles privilégiées des politiques sociales et environnementales. Au total, la répartition des transferts globaux vers le milieu rural reproduit la répartition de la démographie rurale, tout en offrant une prime au nord du pays. Si le sud apparaît globalement comme le principal bénéficiaire des *nouvelles* politiques d'appui au secteur rural, il se trouve aussi confiné à un cadre d'intervention de plus en plus déconnecté des activités productives – celles ayant trait à la production de bois tropicaux exceptées –, cantonné à l'assistance des populations pauvres et à la "conservation" des patrimoines naturel et culturel (il héberge la majorité de la population indienne et des communautés indigènes du pays).

Tableau 8 : Distribution régionale des fonds publics d'appui au milieu rural en 2002
(en millions de pesos courants)

Ensembles régionaux		N-O	N-E	Ouest	Centre	Sud	Total
Population rurale en 2000	Totale	1 489 967	1 898 222	5 566 482	5 911 034	9 780 392	24 646 097
	Répartition	6%	7,70%	22,60%	24%	39,70%	100
(1) <i>ALIANZA & ASERCA</i>	Montant	854,394	290,651	273,627	189,787	360,218	1 968,676
	Répartition	43,40%	14,76%	13,90%	9,64%	18,30%	100
(2) <i>PROCAMPO</i>	Montant	345,460	681,585	860,215	475,607	641,083	3 003,950
	Répartition	11,50%	22,69%	28,64%	15,83%	21,34%	100
(3) Total soutiens agricoles (1+2)	Montant	1 199,854	972,235	1 133,842	665,393	1 001,301	4 972,626
	Répartition	24,13%	19,55%	22,80%	13,38%	20,14%	100
	\$ par habitant	805,29	512,18	203,70	112,57	102,38	201,76
(4) Programmes environnementaux SEMARNAT	Montant	6,635	32,980	32,113	24,085	83,034	178,847
	Répartition	3,70%	18,44%	17,96%	13,47%	46,44%	100
(5) <i>Oportunidades</i> SEDESOL	Montant	1 662,338	5 306,604	7 715,312	8 497,255	14 847,990	38 029,500
	Répartition	4,37%	13,95%	20,29%	22,34%	39,04%	100
	\$ par habitant	1 115,70	2 795,55	1 386	1 437,52	1 518,15	1 543
(6) Total transferts directs (3+4+5)	Montant	2 868,827	6 311,820	8 881,267	9 186,733	15 932,325	43 180,972
	Répartition	6,64%	14,62%	20,57%	21,27%	36,90%	100
	\$ par habitant	1 925,50	3 324,25	1 595,50	1 554	1 629	1 752
(7) Infrastructures (<i>Ramo 033</i>)	Montant	194,121	397,600	1 018,551	1 382,114	2 607,537	5 599,923
	Répartition	3,47%	7,10%	18,19%	24,68%	46,56%	100
(8) Transferts totaux (6+7)	Montant	3 062,948	6 709,420	9 899,818	10 568,847	18 539,863	48 780,900
	Répartition	6,28%	13,75%	20,29%	21,67%	38,01%	100
	\$ par habitant	2 055,70	3 534,60	1 778,50	1 788	1 895,60	1 979,25

Source : Léonard & Losch (2009), d'après des données SAGARPA; SEDESOL; SEMARNAT; SHCP; INEGI.

Le poids considérable des politiques de traitement de la pauvreté dans le volume global des transferts publics vers le milieu rural tend de surcroît à occulter le fait que les régions les mieux placées dans le processus d'intégration compétitive sont aussi les principales bénéficiaires des programmes d'accompagnement de ce processus. La comparaison du ratio d'aide publique totale par habitant rural renvoie ainsi une perspective inversée de la répartition régionale de la population rurale : les États du Nord-Ouest perçoivent des transferts *per capita* supérieurs de 20% à la moyenne du Centre-Sud et cette proportion est presque doublée dans le Nord-Est, qui est pourtant – la vallée de México mise à part – la région la plus industrialisée du pays, dotée d'un bassin d'emploi dynamique structuré par les activités d'assemblage (*maquiladoras*). Ainsi, en ciblant régionalement la nature des transferts publics, l'intervention de l'État conforte le décrochage du sud mexicain vers une configuration d'assistanat qui répondra difficilement aux revendications et aux défis régionaux.

A partir d'outils empruntés à l'économie spatiale, Aroca *et al.* (2005) confirment la divergence croissante des performances économiques entre, d'une part, les régions frontalières des États-Unis, qui tendent à constituer un "cluster de croissance" doté de sa propre dynamique et d'un faible impact d'entraînement vis-à-vis du reste du pays et, de l'autre, les États du Sud, dont le décrochage n'a cessé de s'accroître. Ce décrochage a été particulièrement marqué entre 1986 et 1993, au cours d'une phase d'appauvrissement qui s'est ensuite atténuée au cours de la période de l'ALENA. Si l'évolution du PIB des régions concernées a ensuite suivi une tendance positive, cette croissance est restée plus faible que la performance moyenne du reste du pays et des États du Nord en particulier.

Conclusion – De la segmentation des politiques à la production du développement durable : territorialisation ou anomie de l'action publique ?

Durant plus d'un siècle, la politique agraire et agricole a opéré comme un outil central de configuration des rapports entre l'État mexicain et les sociétés rurales. Cet outil était orienté vers la construction de dispositifs d'ancrage et de représentation durables des intérêts de l'État central (institué autour de la figure présidentielle et de relations interpersonnelles liant celle-ci à un cercle réduit de personnalités) au sein de ces sociétés. Cette logique, rapportée aux conditions particulières de formation de l'État mexicain moderne, a conduit à la mise en œuvre de stratégies répétées d'affaiblissement et de contournement des institutions de gouvernement qui relevaient des États de la fédération ou des municipalités, dont les racines se trouvent déjà dans la politique de centralisation libérale de la fin du XIX^e siècle. La politique de réforme agraire, telle qu'elle a été mise en œuvre au cours des années 1930 et réactivée périodiquement durant près d'un demi siècle, a constitué le levier principal de réalisation de ce projet, en instituant la formation de micro-communautés dissociées de l'organisation municipale, ainsi qu'un système de coordinations verticales entre l'État et ces communautés, dont la régulation était exercée conjointement par les administrations fédérales et les syndicats de producteurs, tous intégrés dans l'appareil de l'État-parti.

Cette trajectoire de construction du régime de gouvernance rurale et d'ancrage local de l'État à travers les interventions publiques a contribué à la consolidation d'organisations intermédiaires légitimes et efficaces, tant au regard de la mise en rapport des familles rurales avec les marchés de tous types (produits, travail, projets, etc.), que du point de vue de la formation de compétences (de la "capacité d'agence" de cadres paysans). Elle a aussi façonné une culture politique qui situe l'action publique et les dispositifs de représentation de l'État comme les référents centraux des processus d'organisation et d'action collective mettant en jeu les exploitants, les familles et les collectivités rurales.

La première vague de politiques néo-libérales, sous les administrations des présidents de la Madrid et Salinas de Gortari, n'a pas visé à remettre en question ce principe de relations verticales entre l'Etat et l'échelon micro-local. Le *PRONASOL* promeut l'émergence et la multiplication d'organisations locales "multi-fonctionnelles", affranchies de l'emprise du corporatisme traditionnel (syndicats et *ejido*), source de corruption et de coûts de transaction croissants ; mais, il réaffirme la logique de forte centralisation des processus d'arbitrage et de décision en fonction des intérêts des élites dirigeantes, ainsi que les principes de mise en rapport direct entre l'administration présidentielle (qui s'incarne dans le nouveau ministère des affaires sociales, la *SEDESOL*) et les population rurales, hors de toute médiation des gouvernements provinciaux ou municipaux.

En revanche, la seconde génération des politiques néo-libérales, celles qui se mettent en place après l'entrée en vigueur de l'ALENA et après la crise financière et politique de 1994-1995³⁵, opère une rupture radicale avec le régime de gouvernance caractéristique du Mexique post-révolutionnaire. C'est au milieu des années 1990 que la bifurcation néo-libérale, qui a certes été préparée par les politiques d'ajustement des dix années antérieures, se concrétise pleinement dans les formes et le contenu de l'action publique. Elle donne lieu à la multiplication des centres et des niveaux de décision et de gestion dans l'élaboration des thèmes et des cadres d'intervention, la construction des dispositifs de mise en œuvre, et l'organisation de l'accès aux ressources qui en découlent. La fragmentation, la déconcentration et la décentralisation des dispositifs sont les caractéristiques dominantes du nouveau cadre de production des politiques publiques.

Après le "temps long" de l'intervention centralisée de l'État, basée sur des politiques agricoles intégrées qui prenaient en charge l'ensemble des aspects du développement technique, économique et social des zones rurales, et des dispositifs de mise en œuvre qui assuraient l'intégration entre les intérêts de porteurs de pouvoir locaux et les objectifs concertés au sein de l'appareil de l'Etat-parti, l'action publique se caractérise aujourd'hui par son morcellement à la fois thématique, opératoire et territorial, ainsi que par le faible degré de coordination entre les différents volets et niveaux d'intervention. La profusion d'actions thématiques et de programmes mis en œuvre par les différentes administrations fédérales, mais aussi au sein même de ces administrations³⁶, s'est accentuée depuis la fin des années 1990. Cette accentuation fait suite à une multiplication d'initiatives provenant de nouveaux intervenants dans le champ du développement rural, qu'il s'agisse d'agences fédérales en mal de légitimité³⁷, des gouvernements municipaux, dont les ressources budgétaires s'accroissent avec les

³⁵ Cette crise doit être considérée dans toutes ses dimensions et en référence à toutes ses conséquences. Elle est beaucoup plus qu'une crise financière brillamment gérée par l'équipe des technocrates du gouvernement d'Ernesto Zedillo, avec le concours des organisations financières multilatérales et du Trésor nord-américain. Elle sape de façon irréversible les bases légitimantes de l'Etat-PRI et la centralité du pouvoir présidentiel après la "décennie perdue" d'ajustement structurel (1982-1990) et les promesses salinistes non tenues de l'entrée dans le "Premier-monde" via l'ALENA. Le laminage des classes moyennes et populaires, l'effondrement des syndicats et le discrédit de la classe politique qui en résulte sont à l'origine directe de l'autonomisation des niveaux subalternes de gouvernement (Etats de la fédération et municipalités) – dont les bases institutionnelles avaient été posées par les lois de décentralisation de 1977, mais dont l'expression avait été contenue par l'efficacité des contrôles exercés par l'Etat-PRI et la centralisation des ressources fiscales jusqu'à la fin de la présidence saliniste – et par l'alternance politique de 2000 et le triomphe du PAN aux élections présidentielles.

³⁶ Voir notamment la multiplicité des champs et des formes d'intervention dont est investie la *SEDESOL*.

³⁷ C'est le cas par exemple de la *Procuraduría Agraria* qui, après l'achèvement du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine *ejidal* (*PROCEDE*), tente de préserver ses effectifs et son budget de fonctionnement en réorientant ses activités vers la gestion de programmes productifs destinés à des catégories sociales dépourvues de titres fonciers (femmes, familles sans terre) et placées de ce fait hors des programmes d'intervention du ministère de l'agriculture.

dispositions de décentralisation et l'accroissement de leurs prérogatives fiscales³⁸, ou d'ONG civiles et religieuses, en particulier dans les champs du développement social et de la protection environnementale.

L'une des caractéristiques dominantes de ces interventions, faiblement ou non coordonnées, réside dans l'extrême ciblage des catégories de bénéficiaires, qui s'appuie sur les représentations véhiculées par les agences internationales et rompt avec les définitions beaucoup plus lâches et englobantes qui avaient cours auparavant : les producteurs agricoles sont ainsi subdivisés en "producteurs commerciaux", "producteurs à bas revenus en transition" (catégories éligibles au titre des programmes *ALIANZA* et *ASERCA* du ministère de l'Agriculture) et "producteurs à bas revenu", ces derniers étant *a priori* l'objet privilégié des subsides de *PROCAMPO* et des politiques sociales. Les appuis de *PROCAMPO* sont cependant restreints à des acteurs bénéficiant d'un titre foncier légal ou d'un contrat de fermage dûment enregistré, les paysans sans terre devant s'adresser à d'autres administrations, telles que la *Procuraduria Agraria*, la SEDESOL (par le biais du programme *Opciones productivas*) ou la municipalité, qui proposent par ailleurs des financements spécifiques destinés aux femmes. On retrouve un découpage similaire dans les projets de gestion environnementale mis en œuvre par la SEMARNAT.

La réalisation du programme de certification des droits fonciers (*PROCEDE*) a, de ce point de vue, introduit un degré supplémentaire de cloisonnement dans la mise en œuvre des interventions : il formalise et fige des statuts fonciers³⁹ non seulement auprès des administrations opérant en milieu rural (et des opérateurs des filières agricoles), mais aussi au sein des arènes politiques villageoises. Les organisations intermédiaires, qui jouaient auparavant un rôle central dans la coordination et la gestion des projets de développement, se trouvent ainsi, du fait de l'érosion des bases corporatives de l'État-parti et de la diversification juridique des catégories d'acteurs locaux, confrontées à une perte de légitimité et soumises à la concurrence d'initiatives multiples, individuelles et collectives, émanant de ces acteurs locaux et dirigées vers une diversité de guichets en augmentation régulière.

La multiplication des programmes publics et privés d'assistance au milieu rural, l'individualisation des formes et des modalités d'assignation de cette assistance, et la diversification des cadres institutionnels et organisationnels de son accès brouillent la cohérence des interventions publiques, au risque de les rendre antagoniques, entre elles et avec les stratégies de diversification des revenus déployées par les familles rurales, et notamment avec l'intensification de la mobilité à longue distance et pour de longues durées. Les normes opératoires de *PROGRESA-Oportunidades* imposent ainsi la présence continue au village des mères de famille récipiendaires des bourses scolaires et des appuis sanitaires, alors que la migration pendulaire est devenue une composante centrale des stratégies de reproduction sociale des ménages paysans. De même, la délivrance des subventions de *PROCAMPO* est conditionnée à la présentation du titre foncier ou d'un bail dûment établi, quand ces titres sont devenus un moyen privilégié – et presque exclusif dans le contexte de tarissement du crédit

³⁸ La réalisation du programme *PROCEDE* a permis d'étendre sensiblement les bases cadastrale et fiscale des municipes ruraux, en y incorporant les zones habitées des *ejidos*. En contrepartie de l'actualisation et de la bonne tenue des registres de propriété, les municipalités sont habilitées à employer une part de leurs ressources fiscales dans des plans de développement qu'elles auront conçus de façon autonome.

³⁹ Le Registre Agraire National reconnaît ainsi des *ejidatarios* titulaires, héritiers des bénéficiaires de la réforme agraire, des *posesionarios*, qui disposent d'un titre parcellaire, mais pas d'une voix dans les affaires portant sur les ressources collectives (parcours, forêts, gravières), les *avecindados*, qui possèdent un titre dans la zone résidentielle de l'*ejido* et peuvent prétendre de ce fait à l'acquisition d'une parcelle cultivable, et les résidents sans statut officiel et sans accès formel au foncier de l'*ejido*, qu'il soit agricole ou bâti, voir Pérez Castañeda (2002).

formel – d'accès des jeunes ruraux aux prêts qui supportent la migration internationale, par leur mise en gage par les parents propriétaires auprès des usuriers locaux⁴⁰.

Au-delà des incompatibilités formelles entre les différents registres de normes opératoires portées par les différentes institutions publiques et les pratiques qui se développent et se recomposent au sein des familles paysannes, ce qui est en jeu c'est bel et bien la mise en cohérence des interventions publiques avec les enjeux locaux et territorialisés de la reproduction sociale des ménages et des collectivités rurales. La segmentation des politiques publiques et leur efficacité en termes de ciblage ont en effet pour contrepartie une dilution des dynamiques locales d'action collective, au profit d'un renforcement du rôle de la famille dans l'organisation et la coordination économique. Par ailleurs, les politiques de décentralisation visent à déléguer des prérogatives nouvelles et étendues à des niveaux de gouvernement, les municipalités et les Etats de la fédération, dont l'ancrage institutionnel et la légitimité ont longtemps et systématiquement été battus en brèche par les interventions de l'Etat post-révolutionnaire. Symétriquement, les institutions politiques relevant de gouvernance agraire, celles de l'*ejido*, qui étaient fonctionnellement les mieux intégrées dans le dispositif public et opéraient comme les canaux privilégiés de mise en œuvre des politiques rurales, sont aujourd'hui marginalisées à la fois au plan institutionnel et opérationnel, au nom de leur caractère non représentatif de la diversité des acteurs ruraux et non démocratique.

Il résulte de ces tendances contradictoires des difficultés réelles à faire émerger des formes de coordination des politiques rurales renvoyant à des compromis négociés autour d'enjeux territorialisés de développement qui dépassent l'échelle micro-locale. La segmentation des politiques publiques et des interfaces opérationnelles joue dans le sens de la mise en concurrence des familles rurales, de l'organisation *ejidale*, de la communauté villageoises et de la municipalité, sans que les fonctions d'arbitrage et de mise en cohérence socio-territoriale, qui étaient autrefois assumées par les dispositifs corporatifs du PRI, ne soient reprises par des institutions formelles et légitimes. Il est significatif que, dans le contexte particulier du Sud-Veracruz, la politique de décentralisation et l'accroissement des moyens alloués aux municipalités pour mettre en place des infrastructures de communication et sociales dans les localités rurales se soient traduits par la résurgence d'une figure archétypique du caciquisme corporatif autour de principes du clientélisme paternaliste⁴¹. La mise en cohérence des interventions thématiques et ciblées, sous la forme de projets de développement territorial, à l'échelle des localités villageoise et des municipalités, ou de "développement durable", à des niveaux supérieurs d'intégration spatiale, bute encore largement sur la faible légitimité, voire l'anomie institutionnelle, qui résulte à la fois des trajectoires de mise en rapport direct entre l'Etat et les collectivités villageoises au détriment des échelons supérieurs de gouvernement territorial, et de l'affaiblissement légal et politique des institutions qui assuraient cette mise en rapport au cours de la période récente.

⁴⁰ Léonard, Quesnel & del Rey (2005).

⁴¹ A l'issue d'un pacte passé avec le Parti Action Nationale, de centre droit, qui avait remporté les élections présidentielles en 2000, mais n'avait pas de présence dans la région, Círiilo Vázquez, ancien leader de l'Union régionale des éleveurs (URGSV), tombé en disgrâce et exilé hors de la région au cours des années 1990, revint à la tête d'une coalition politique qui remporta 12 des 19 municipalités du Sud-Veracruz en 2004. Sans occuper aucune fonction électorale ni même officielle, C. Vázquez entreprit pendant deux ans, jusqu'à son assassinat en octobre 2006, hors de tout cadre institutionnel légal, mais avec un soutien populaire étendu, une politique de mises en place d'infrastructures inter-municipales et de financement de projets productifs qui dépassait le cadre territorial des municipalités sous son contrôle (voir Léonard, 2009).

Deuxième partie

La construction de la notion de développement rural durable au Mexique

Des expériences socio-environnementales à l'instrument de rationalisation politique

Au cours des années 1990, la doctrine néolibérale qui a guidé la réorientation du modèle de développement mexicain et la restructuration de son dispositif public souffre une série d'aménagements, tant au niveau de sa formulation internationale que dans ses formes de translation au contexte national. Ces aménagements portent sur deux champs de préoccupations, deux dimensions du développement qui deviennent centrales dans la réflexion internationale. En premier lieu, les dimensions sociales et environnementales du modèle de croissance économique sont mises en avant à la suite des résultats décevants des programmes d'ajustement structurel suivis par une majorité de pays au cours des années 1980, en particulier au regard de la persistance ou de l'aggravation des indices de pauvreté, d'une part, des incidences globales de ce modèle de développement sur les équilibres environnementaux, d'autre part. Le développement durable devient une norme qui se substitue à la notion de développement économique *sensu stricto*. En second lieu, les dimensions institutionnelles sont promues au rang de déterminants critiques des processus de développement sur le long terme, dans la lignée du renouveau des analyses de l'économie institutionnelle (North, 1990 ; Campbell, 2004). Les prescriptions de "bonne gouvernance" deviennent une composante centrale de la doctrine des organisations internationales.

Dans la pratique, ces dimensions se combinent dans les processus de production et de mise en œuvre des politiques publiques rurales. Au Mexique, sous l'intitulé du "Nouveau fédéralisme", les lois de décentralisation de 1996 élargissent les prérogatives des Etats et des municipalités dans la formulation et la gestion des programmes de développement, tout en promouvant des mécanismes de participation populaire à ces décisions. Leur mise en application graduelle se combine avec l'émergence de la notion de développement durable et son intégration au cadre de production de l'action publique, d'abord à travers l'institution du Ministère de l'environnement (SEMARNAP, devenu ensuite SEMARNAT), en 1994, puis avec la promulgation de la Loi de développement rural durable (LDRS), en 2001. Cette deuxième partie s'attache aux processus d'émergence de cette notion, de sa formulation et de son appropriation par différentes communautés d'action et de pensée, et de son institutionnalisation à travers des textes légaux et des dispositifs administratifs spécifiques.

Il est difficile de faire la genèse d'un référentiel comme celui du développement durable dans le contexte du monde rural et de la politique rurale mexicains tant ce référentiel s'est peu à peu à imposé à travers différents canaux, en fonction de perspectives et d'intérêts très divers. Nous nous attacherons dans cette partie à décrire et analyser les jeux d'appropriation, d'instrumentalisation et de reformulation du concept de développement rural durable à l'épreuve des enjeux et des jeux d'intérêts des différentes composantes de l'action publique et du militantisme socio-environnemental dans le milieu rural. Dans ce dessein, nous nous

appuierons sur une sociologie détaillée des acteurs de l'environnementalisme et des autres "porteurs d'intérêts" au sein du champ des politiques publiques adressées au secteur agricole et rural. es champs de l'action publique. Nous chercherons notamment à mettre en miroir les processus de politisation de l'idée de développement durable – au double sens d'entrée dans la *polis* et d'entrée en politique (publique) –, en soulignant les espaces de croisement qui peuvent exister entre les sphères civiles et institutionnelles.

Au-delà de cette première distinction entre les deux sphères, nous chercherons également à mettre en avant deux arènes majeures dans la diffusion de l'idée de développement durable. En premier lieu, il existe clairement une version environnementaliste du développement durable, elle-même divisée en plusieurs courants plus ou moins institutionnalisés et plus ou moins conservateurs. Ensuite, on peut identifier une vision plus développementaliste et "agrarienne" de ce concept qui, malgré une certaine défiance initiale du Ministère de l'agriculture (SAGARPA) et des organisations du monde paysan, s'est peu à peu imposée comme un instrument privilégié de mise en cohérence des différentes politiques publiques en direction du monde rural. Au cours des années 2000, ces deux approches ont clairement divergé sur la base des logiques d'ancrage et de figuration au sein du champ politique et institutionnel national. Cette divergence s'est traduite dans la construction de dispositifs de politiques publiques parallèles et autonomes qui tendent à s'ignorer mutuellement.

La Loi de développement rural durable de 2001 exprime, à la fois dans son processus d'élaboration et son contenu, ce glissement d'une approche environnementaliste vers l'appropriation du concept de DD par des catégories socio-politiques relevant davantage d'une tradition développementaliste et planificatrice de l'action publique. Nous verrons dans le quatrième chapitre que la ratification de la LDRS relève dans une large mesure d'une logique de réengagement de l'Etat mexicain et des organisations politiques du monde rural dans la régulation du développement et de la libéralisation économique. Cette logique répond au diagnostic de crise rurale polymorphe qui éclate au grand jour dans l'espace public au début des années 2000. Mais elle aussi s'inscrit dans les "dépendances de sentier" institutionnelles et les structures politico-administratives qui marquent la trajectoire de l'action publique dans le milieu rural mexicain.

Chapitre 3

L'émergence de la notion de développement durable

Des initiatives de la société civile à leur prise en compte dans les politiques publiques (1975-2000)

La gestation du développement durable dans les milieux environnementalistes (1975-1994)

Avant même que l'idée de développement durable n'ait été clairement énoncée au niveau international, c'est dans les discours et les actions des différents courants environnementaux nationaux, tant au sein de l'administration publique que des milieux académiques ou de la société civile, que l'on peut en voir les prémices au Mexique. On a en effet assisté au développement parallèle et, dans certains cas, à la convergence de politiques environnementales précoces et d'une tradition de développement communautaire depuis la société civile.

Des politiques de conservation précoces qui correspondent à une logique d'affichage

A travers un bref historique des politiques environnementales de l'Etat mexicain, et plus particulièrement de celles qui sont liées à la biodiversité, on se rend compte que les orientations de ces politiques suivent de très près les grands courants et les grandes tendances internationales, même si en tant qu'Etat fort, présent sur la scène internationale, le Mexique se montre aussi acteur et parfois précurseur sur des thématiques comme celle de la biodiversité, comme ce fut le cas dans les années 1990. Il n'en demeure pas moins que, depuis les premières initiatives jusqu'à aujourd'hui, la politique environnementale mexicaine semble répondre à des initiatives technocratiques d'une élite plus ou moins éclairée, ou bien, plus encore peut-être, à une logique d'affichage vers l'international. Dans ces conditions, entre volontarisme revendiqué et actions concrètes relativement limitées, la reconnaissance institutionnelle des problèmes environnementaux, et plus particulièrement de l'érosion de la biodiversité est foncièrement ambiguë.

L'émergence chaotique de la politique environnementale : un verdissement de façade

Avant que l'idée de développement durable ne s'impose au niveau international, la conservation de la nature avait déjà fait l'objet d'un certain traitement politique au Mexique. Si le décret qui fait du Desierto de los Leones (à proximité de la ville de México) la première aire protégée du pays date de 1876, on peut faire remonter les prémices d'une politique conservacionniste à la première partie du XX^e siècle, en l'associant aux figures centrales de Miguel Ángel de Quevedo et de Lázaro Cárdenas. Le premier a fait pression sur tous les gouvernements du début du siècle, depuis l'époque de Porfirio Diaz, pour qu'ils mettent en

place des politiques de conservation, notamment en milieu forestier. Mais ce n'est vraiment qu'entre 1934 et 1940, sous la présidence de Cárdenas, lui aussi acquis à la nécessité de conserver la nature, que Quevedo va voir ses efforts partiellement récompensés par l'adoption d'une grande politique de reforestation et par la création de quarante parcs nationaux (Simonian, 1999 ; Dumoulin, 2003). Si ces mesures sont le résultat d'initiatives fortement marquées par les personnes qui les portent, dans un contexte socio-politique national largement indifférent aux questions de conservation¹, elles sont aussi et déjà influencées par l'expérience des politiques conversationnistes nord-américaines qui se développent presque au même moment. Dès son origine donc et malgré ses spécificités, le conservationnisme mexicain est sous influence nord-américaine et cette influence se fera sentir tout au long du siècle, jusqu'à aujourd'hui encore.

La portée de ce premier mouvement conservationniste doit toutefois être relativisée. En effet, les programmes de reforestation et la création de parcs n'ont que très marginalement enrayer le vaste mouvement de déforestation qui, à travers les concessions aux entreprises forestières étrangères ou paraétatiques, les grands mouvements de colonisation paysanne et, plus encore, les politiques volontaristes d'appui à l'élevage bovin, s'est poursuivi après les années 1940. De plus, au-delà de leurs effets concrets, les politiques de protection environnementale ont souffert d'un véritable défaut d'application jusqu'aux années 1970, puisque, au-delà de leur existence légale, les parcs nationaux n'ont disposé d'aucun moyen réel de fonctionnement, dans un contexte où, au-delà de quelques déclarations d'intention, la volonté politique était beaucoup plus au développementalisme qu'à la conservation. La « gestion fantôme des parcs de papier » (Dumoulin, 2003 ; 2009) permet vaguement d'afficher une politique environnementale, malgré une politique de développement agricole et industriel environnementalement très prédatrice.

Après ce premier mouvement, antérieur aux années 1940, il faut donc attendre les années 1970 pour voir le gouvernement mexicain s'intéresser de nouveau à la question de l'environnement. Néanmoins ce n'est probablement pas un hasard si la première loi générale sur l'environnement date de 1972, l'année même de la conférence de Stockholm (Brand & Gorg, 2003). À travers ce premier texte légal, les autorités mexicaines semblent vouloir prouver que, contrairement à la majorité des pays du Sud, le Mexique est capable de synchroniser sa législation nationale avec les grands courants internationaux impulsés depuis les pays du Nord. Ce nouvel affichage environnemental semble porter ses fruits puisque, dans les années 1970, la « modalité mexicaine » des réserves de la biosphère est érigée en standard international duquel les autres pays doivent s'inspirer² (Halfter, 1992 ; del Carmen Colmenero & Bravo, 1996). Cependant, si on regarde au-delà de la façade diplomatique toujours soignée, on se rend compte que l'application de cette législation et les mesures concrètement mises en œuvre ne suivent, là encore, absolument pas l'emphase des déclarations du gouvernement mexicain, ni l'enthousiasme international. En 1978, l'établissement par décret présidentiel, dans le cadre du programme MAB de l'UNESCO, de la réserve de la biosphère de Montes Azules, illustre clairement ce décalage entre le discours gouvernemental et les réalités locales. Cette mise en réserve était présentée comme un moyen efficace de préserver la forêt Lacandona du Chiapas, au sud du pays (l'une des régions les plus concernées et menacées par l'expansion de la

¹ Les questions de justice sociale, d'indépendance nationale (notamment dans la maîtrise des ressources naturelles et leur mise en valeur) et de développement auto-centré figurent au premier plan de l'agenda politique au cours des années 1930.

² En fait la « modalité mexicaine » des réserves de la biosphère renvoie au rôle central du représentant mexicain devant le programme Man and Biosphere (MAB), Gonzalo Halfter, qui anticipe les changements de paradigme, en critiquant le conservationnisme strict des parcs nationaux et en dessinant des stratégies basées sur la participation locale et le développement (Simonian, 1999). Si Halfter a partiellement réussi à mettre en pratique ces principes dans les réserves de Mapimi et de La Michila dans l'Etat du Durango, au niveau national, le conservationnisme classique est resté dominant.

frontière pastorale). Mais la décision de sa création a été prise de manière autoritaire, technocratique et précipitée, sans étude technique préalable, sans prendre en compte les réalités socio-territoriales locales, ni mettre en place les moyens institutionnels et financiers pour assurer la protection de la zone (De Vos, 2002). Malgré la focalisation de l'opinion publique mexicaine sur cette zone hautement symbolique et malgré quelques programmes d'études de la diversité biologique, la réserve de Montes Azules va rester pendant au moins quinze ans une coquille politiquement presque vide, sans aucun plan de gestion établi, dans la continuité des "parcs de papier". Cet exemple est loin d'être isolé. C'est au contraire un cas paradigmatique qui montre, d'une part, que l'approche essentiellement conservationniste excluait les populations locales et que les objectifs de conservation étaient très loin d'être atteints en l'absence de mesures concrètement appliquées. D'autre part, il montre qu'au-delà des effets d'annonce, la volonté politique de mettre en place une réelle politique environnementale était alors plus que fragile.

Dans les années 1980, il n'existe ainsi pas encore à proprement parler de ministère de l'environnement³ et la politique environnementale est rattachée à la politique urbaine au sein de la nouvelle SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), créée en 1982, année où la question environnementale est incorporée pour la première fois dans le Plan National de Développement (Alfie Cohen, 1993). Même si le lien entre écologie et urbanisme révèle que le problème crucial de cette époque est celui de la pollution de la ville de Mexico et des autres grandes métropoles du pays, un Système National d'Aires Naturelles Protégées (SINAP) est tout de même mis en place entre 1983 et 1988. Le SINAP entreprend notamment de multiplier les études scientifiques, d'étendre les surfaces protégées⁴ et de renforcer du cadre législatif, avec la refonte d'une nouvelle Loi générale de l'environnement. Ces progrès institutionnels ne se traduisent pas vraiment par la mise en œuvre de mesures concrètes et la SEDUE ne se donne pas les moyens de ses ambitions (Carabias & Provencio, 1994). Il faut donc attendre les années 1990 et l'internalisation de la question environnementale pour voir émerger des politiques plus substantielles au Mexique dans ce domaine.

Le tournant volontariste des années 1990 et l'influence exogène

Dans l'optique de la négociation d'un traité de libre-échange, le Président Salinas se doit de répondre aux pressions des démocrates américains sur les questions environnementales qui s'imposent peu à peu comme une véritable clause de conditionnalité⁵. Il crée en 1992 un nouveau ministère, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), au sein duquel les questions environnementales sont partagées entre le nouvel Instituto Nacional de Ecología (INE), doté des compétences scientifiques et techniques, et la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), chargée du contrôle de la mise en œuvre de la politique environnementale. Si cette nouvelle structure pose des problèmes de répartition de compétences et montre que les questions environnementales restent subordonnées aux questions sociales, elle lance néanmoins le mouvement volontariste qui va marquer les années 1990.

L'année de la création de la SEDESOL et du Sommet de Rio, est aussi créée la Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO). Selon José Sarukhan, ancien recteur de l'UNAM et l'un

³ Déjà, en 1972 avait été créé un sous-secrétariat à l'Amélioration de l'Environnement, dépendant du ministère de la Salubrité et de l'Assistance et sans réel pouvoir décisionnel.

⁴ En 1982, trois nouvelles réserves de la biosphère et 54 parcs nationaux sont créés puis, en 1989, encore cinq autres réserves de la biosphère et un corridor biologique. En 1995, le Mexique comptait 89 aires protégées, sous différents statuts, dont 18 réserves de la biosphère et 13 réserves spéciales de la biosphère.

⁵ À tel point qu'au moment de la signature de l'ALENA en 1994, un accord environnemental tripartite est signé en parallèle. Est ainsi créée la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

des initiateurs de la CONABIO, l'idée de créer cette institution reposait sur la volonté de centraliser, de systématiser et de rendre publique l'information sur la très riche biodiversité du pays⁶, pour établir un pont entre le monde universitaire, le gouvernement et la société. Le Président Salinas accepte d'autant plus facilement la proposition faite par Sarukhan qu'il souhaite anticiper Rio et afficher clairement un positionnement environnementaliste pour faire du Mexique l'un des leaders de la diplomatie environnementale (Glender & Lichtinger, 1994). Sarukhan explique ainsi : « Ce qui a aussi attiré le Président à cette époque, c'est qu'il pouvait arriver au Sommet de Rio en disant "Voici la Commission Nationale de Biodiversité" »⁷. Il est vrai que cette initiative est très novatrice, puisqu'à cette époque, seule l'Australie, avec son Environmental Resources Information Network (ERIN)⁸, et le Costa Rica, avec l'INBIO, disposent d'une institution de nature similaire.

La CONABIO est donc créée comme une sorte de vitrine internationale de la capacité scientifique, technique et politique du pays à connaître et à mettre en valeur sa biodiversité. La réunion qui marque sa création s'inscrit dans cette logique, et on peut la voir comme l'équivalent mexicain du forum de Washington sur la biodiversité de 1986 qui avait contribué à populariser ce concept. On y retrouve d'ailleurs les grandes figures scientifiques américaines⁹, mais aussi le gratin du conservatisme international¹⁰, les plus éminents représentants de l'écologie et de la biologie mexicaine et, enfin, des représentants des principales institutions internationales (CNUCED, UNESCO) et des fondations privées (Packard et Mac Arthur). À la lecture des mémoires de cet événement (Sarukhan & Dirzo, 1992), on est frappé par l'omniprésence de la perspective économiciste dans les présentations des différents intervenants. En s'adressant au Président Salinas qui a lui-même convié à cet événement, Otto Solbrig, de l'université de Harvard, ouvre ainsi la cérémonie inaugurale en ces termes : « En faisant une analogie avec le monde de l'économie que vous connaissez si bien, monsieur le Président, la biodiversité est l'équivalent de la diversité des industries et des firmes qui caractérisent une nation ». Puis, après avoir comparé la compétition économique entre des entreprises nombreuses pour une économie saine à la compétition entre espèces pour des écosystèmes sains, Solbrig explique que les causes réelles de la menace qui pèse sur la biodiversité « se trouvent dans un système économique mondial où les subventions et les barrières douanières créent des distorsions et des barrières au libre commerce ». La conclusion s'impose alors : « Un marché commun entre le Mexique et les Etats-Unis, mieux, depuis la Terre de Feu jusqu'au cercle arctique, permettra aux producteurs de nos pays de mettre en œuvre leurs avantages comparatifs, ce qui provoquera une augmentation du prix de la terre et son usage plus efficace, y compris [dans le sens du] maintien de la diversité biologique » (Solbrig, 1992). Ce discours inaugural donne le ton d'un événement que l'on doit replacer dans son contexte historique post-guerre froide, marqué par le libéralisme triomphant et les négociations entre le Mexique, le Canada et les Etats-Unis pour l'ALENA. La CONABIO demeure cependant une institution proprement mexicaine qui, dans son approche scientifique de la biodiversité et dans sa volonté de la mettre en valeur au service du pays, reflète une perspective

⁶ José Sarukhan insiste sur le fait qu'au-delà de sa très grande biodiversité, le Mexique, à la différence de nombreux pays en développement, disposait d'un certain capital de connaissances, du fait de l'effort de taxonomie entamé depuis le XIX^{ème} siècle, et du fait d'une communauté de biologistes et d'écologues relativement importante.

⁷ Jose Sarukhan, entretien personnel, 3/02/2005.

⁸ Toujours selon Sarukhan, c'est sur le modèle australien d'ERIN, beaucoup plus que sur le modèle INBIO, que la CONABIO se serait développée.

⁹ Notamment Anne et Paul Ehrlich, Thomas Lovejoy, Peter Raven et Michael Soulé.

¹⁰ En particulier le directeur général de l'IUCN, Martin Holdgate, le président de Conservation International, Russel Mittermeier, la présidente du WWF/US, Kathrin Fuller, et le vice-président de The Nature Conservancy pour l'Amérique Latine, Geoffrey Barnard.

technocratique et nationaliste (Brand & Gorg, 2003), typique d'une partie de la communauté scientifique mexicaine.

Dans le souci de soigner son image moderne face à la communauté internationale et de coïncider avec les exigences environnementales des négociations de l'ALENA, le Mexique se devait donc de mettre en place une politique environnementale audacieuse et avant-gardiste (Dumoulin, 2009), telle que l'incarne une institution comme la CONABIO. Si celle-ci a été en bonne partie créée dans cette optique, la mise en place d'un nouveau ministère de l'environnement aux compétences accrues constitue sans doute le pas le plus déterminant dans l'élaboration d'une politique environnementale autonome. La création d'un véritable ministère de l'environnement en 1994 constitue ainsi la véritable entrée du référentiel de développement durable dans les politiques publiques mexicaines. Mais cette institutionnalisation s'est toutefois préalablement nourrie d'un environnementalisme social dynamique.

Le laboratoire de l'environnementalisme social mexicain : tradition intellectuelle et développement communautaire

Au-delà des institutions environnementales et de leur création sous influence internationale, on peut repérer une autre source d'émergence et de formulation du développement durable dans ce qu'on peut appeler "l'environnementalisme social" mexicain. Celui-ci se manifeste aussi bien dans certains courants de réflexion proprement mexicains, que dans la mise en œuvre d'expériences originales et pionnières qui vont contribuer à dessiner certains standards des programmes de développement durable à venir. Moins institutionnel et plus directement issu de la société civile, à la confluence des milieux universitaires, d'initiatives politiques et des communautés locales, l'environnementalisme social mexicain représente sans doute la contribution la plus originale du Mexique aux différentes praxis du développement durable. C'est en cela que l'on peut parler du Mexique comme un laboratoire du DD au sens où s'y sont dessinées certaines représentations et certaines pratiques propres d'un développement qui se veut plus intégral.

Le Mexique comme laboratoire d'idée : ethno-botanique, agro-écologie et pensée du développement

Sans qu'il soit encore explicitement question de développement durable, certains penseurs mexicains ont préparé le terrain à l'articulation des questions sociales et environnementales dans différents champs, marquant des générations d'universitaires qui vont être par la suite acteurs de l'environnementalisme social et, de différentes manières, porteurs du concept de développement durable.

Un de ces personnages clés de cette tradition intellectuelle est notamment Efraím Hernández Xolocotzí, à la fois pionnier de l'ethno-botanique et de l'agro-écologie au Mexique. Formé à l'université de Cornell aux Etats-Unis, Hernández Xolocotzí a enseigné au Colegio de Postgraduados de l'université de Chapingo, l'un des principaux centres d'études agronomiques du pays. Xolocotzí fait tout d'abord figure de pionnier de l'ethno-botanique par ses approches et ses méthodes multidisciplinaires très novatrices pour l'époque, qui empruntent aussi bien à l'agronomie, à la botanique, à l'écologie, qu'à l'anthropologie. Il ouvre ainsi la voie au développement d'une importante école mexicaine d'ethno-botanique dont les principaux noms seront Alfredo Barrera Marín, Martínez Alfaro, puis, dans les décennies 1980 et 1990, Arturo Gómez Pompa et Victor Manuel Toledo (Dumoulin, 2003). Tous ces scientifiques de l'école mexicaine viennent des sciences de la vie plus que des sciences sociales. Dans des régions et selon des approches un peu différentes, ils s'intéressent avant tout aux plantes agricoles et/ou

médicinales utilisées par les populations indigènes (*Ibid.*). Cette appartenance première à la communauté des sciences de la vie ne les empêche pas d'adopter une certaine perspective politique, soucieuse de « rendre les savoirs traditionnels aux communautés » (Toledo, 1982), dans une optique participative (Hersh-Martínez & González Chávez, 1996), mais aussi, dans la mesure du possible, de développer des produits pharmaceutiques proprement mexicains (Gómez Pompa, 1982). Dans une perspective nationaliste (Hayden, 2003), l'ethno-botanique mexicaine se veut au service du développement du pays grâce notamment à une grande proximité au terrain.

Les travaux d'Efraím Hernández Xolocotzí, dès les années 1970, ont aussi contribué à la revalorisation des pratiques traditionnelles paysannes et/ou indigènes et à l'émergence d'une importante école d'agro-écologie. Alternative à l'agriculture moderne, l'agro-écologie ne se veut pas pour autant un retour à l'agriculture traditionnelle, mais plutôt une redécouverte ou une réinvention de cette dernière, notamment dans les pays du Sud, où la modernisation largement inachevée de l'agriculture a laissé de larges espaces où se maintient ce type de pratiques agricoles. Partant du constat que l'agriculture mexicaine était de plus en plus traversée par la dichotomie entre une agriculture moderne, fondée sur la science et la technique, et une agriculture traditionnelle, s'appuyant sur l'accumulation sur le long terme de savoirs empiriques, Xolocotzí a cherché à montrer l'importance d'étudier les agro-écosystèmes traditionnels (Hernández Xolocotzí, 1998d & e) depuis une perspective écologique, insistant sur la co-évolution entre l'homme et son environnement naturel (Hernández Xolocotzí, 1998c). Longtemps perçue par l'agronomie moderne comme « arriérée » et irrationnelle, notamment pour son supposé manque de productivité, l'agriculture traditionnelle se voyait en quelque sorte réhabilitée, à travers la prise en compte de sa rationalité socio-économique, culturelle, environnementale, et même productive. De plus, Xolocotzí montrait qu'on ne pouvait la comprendre que dans le contexte de la marginalisation socio-économique des populations paysannes, fruit de processus historiques de long terme (Hernández Xolocotzí, 1998c & f). Selon lui, le manque de ressources économiques et matérielles (en particulier la quantité et la qualité de la terre) qui découle de cette marginalisation peut être en partie compensé par un ensemble de pratiques culturelles (Hernández Xolocotzí, 1998d) et productives, adaptées au milieu environnemental et aux conditions de production. Ainsi, si la productivité absolue de ce type d'agriculture reste souvent faible, sa productivité relative (la relation entre la valeur du produit et son coût de production) serait généralement supérieure à celle de l'agriculture moderne (Hernández Xolocotzí, 1998f), tout comme sa capacité « à maintenir un meilleur équilibre entre les ressources naturelles et le processus extractif » (Hernández Xolocotzí, 1998c).

S'il est l'un des pionniers de la réhabilitation de l'agriculture paysanne traditionnelle (Francis *et al.* 2003), Efraím Hernández Xolocotzí n'est évidemment pas le seul à en avoir souligné les propriétés et les performances. Cette réhabilitation s'est faite parallèlement dans d'autres zones du globe, en particulier au Pérou (Alvarado de la Fuente, 2004), en Inde, en Chine ou en Afrique, où l'on a aussi reconnu ce que l'on peut appeler la « créativité paysanne » (Dumont, 1978 ; Dufumier, 2005). Au Mexique, en tout cas, les travaux de Xolocotzí ont fait école et ont été largement poursuivis, notamment dans le cadre du département d'écologie du Colegio Superior de Agricultura Tropical de Tabasco, mais aussi du département d'agro-écologie de l'Université Autonome de Chapingo, fondé en 1991. Ces programmes universitaires furent parmi les premiers au Sud et même au niveau mondial (Francis, 2003).

Les études qui sont menées dans ces centres universitaires et à travers des ONG ne visent pas seulement à réhabiliter les systèmes agricoles traditionnels, mais à s'en inspirer et à les améliorer à travers une approche écologique scientifique pour élaborer des modèles directement applicables. L'agriculture traditionnelle paysanne n'est donc pas assimilable à

l'agriculture écologique, mais elle peut servir de base au développement de savoirs et de pratiques agro-écologiques, comme de cible à ses potentielles applications. Ainsi, ce que Victor Manuel Toledo appelle le "modèle indigène" d'agriculture « forme le point de départ pour le dessein et la validation de formes productives supérieures, sous le nouveau paradigme de la durabilité et sur la base des principes de l'agro-écologie [...]. Ce modèle est une synthèse, extraite de l'étude approfondie de la réalité par la recherche ethno-écologique, dans laquelle une conception générale d'origine autochtone viendra s'ajouter à un ensemble d'éléments provenant aussi bien de la recherche technoscientifique (théorique et appliquée) que de l'expérience acquise par la propre praxis des producteurs contemporains » (Toledo, 2000).

L'agriculture traditionnelle est donc bien au cœur des théories et des expériences d'agro-écologie au Mexique, et peut-être plus largement en Amérique latine (Ortiz & Astier, 2003 ; Toledo, 2005 ; Velásquez & León, 2006). L'agro-écologie s'inscrit dans l'héritage d'une agriculture traditionnelle et paysanne qui, « vieille de 9 000 ans au Mexique » (Díaz León & Cruz León, 1998), aurait largement démontré sa durabilité. C'est sur cette base d'une agriculture paysanne alimentée par des concepts agro-écologiques que s'est fondée toute une série d'expériences productives promues par des centres de recherche et des ONG et menées au niveau local, dans des communautés paysannes.

Dès le début des années 80, il existe donc au Mexique, notamment chez les biologistes et les ethno-botanistes, des courants intellectuels et critiques, le plus souvent d'inspiration socialiste et proche des idées de l'éco-développement, qui articulent la réflexion sociale, la pensée environnementale et l'engagement de terrain dans les communautés indigènes et paysannes. Ces courants contribuent à divulguer une version maximaliste et intégrale du développement, bien avant que l'idée de développement *durable* n'énonce officiellement la nécessité d'articuler les dimensions économiques, environnementales et sociales. Au-delà de la figure pionnière et souvent tutélaire d'Efraím Hernández Xolocotzí, se démarquent aussi l'ethno-écologue Victor Manuel Toledo et la biologiste Julia Carabias, de l'Universidad Nacional Autónoma de México. Carabias est notamment à l'origine d'un groupe de réflexion sur l'écologie et le développement durable au sein du Partido Socialista Unificado de México (PSUM), issu de la fusion de plusieurs partis de gauche, dont le Partido Comunista Mexicano. Au-delà de leurs travaux universitaires et de leurs réflexions sur le développement (Toledo & Carabias, 1983), Toledo et, plus encore, Carabias vont jouer un rôle central dans la promotion de l'idée de développement durable au Mexique, dans l'université et au-delà.

Sur le plan des idées et des réflexions qui annoncent le développement durable, le Mexique est donc loin d'être un pays qui ne fait que subir les influences exogènes. Fort d'une tradition intellectuelle propre et de centres de formation universitaire dynamiques, où l'apprentissage des différentes sciences du vivant (écologie, biologie, agronomie) s'accompagne souvent d'engagements politiques auprès des acteurs locaux, paysans ou indigènes, le pays dispose d'un réservoir d'idées, mais aussi de personnes bien formées, qui vont être amenées à élaborer les cadres des différentes versions du développement durable.

Le Mexique comme laboratoire d'expériences depuis la société civile : le développement communautaire

Au tournant des années 80 et 90, le Mexique n'est pas uniquement un pays où émergent des idées qui entrent en résonance avec celle de développement durable. Non seulement ces idées sont mises en œuvre dans des initiatives concrètes plus ou moins expérimentales, mais elles sont aussi confrontées à des dynamiques d'organisation sociale au niveau des communautés paysannes et indigènes. Parmi les nombreuses expériences qui sont à l'origine de modèles de mise en application des principes du développement durable en zone rurale, celles de la

caféiculture organique, de la foresterie communautaire et, pour d'autres raisons, de mise en valeur intégrale des ressources naturelles, sont particulièrement significatives.

La caféiculture organique est probablement aujourd'hui le meilleur exemple de mise en œuvre des principes de l'agro-écologie au Mexique. Si la première certification d'un café organique au Mexique a eu lieu à la fin des années 1960¹¹, c'est dans les années 1980 que ce type de production a vraiment commencé à se développer, notamment sous l'influence d'une demande étrangère croissante pour des produits sans pesticide. Dans les années 1980 et 1990, la conversion vers une production organique s'avérait d'autant plus facile à réaliser que la caféiculture était faiblement modernisée et peu dépendante des intrants, car la production traditionnelle sous ombrage (café de sombra) était encore largement répandue dans les Etats du Chiapas, de Oaxaca, de Guerrero ou de Veracruz, qui sont actuellement les principales zones de production. Les petits caféiculteurs étaient d'autant plus enclins à se lancer dans la production organique que les cours du café organique se maintenaient élevés, au moment où les cours mondiaux du café conventionnel souffraient une érosion continue depuis le milieu des années 1970 (Gómez & Gómez, 2004). La dissolution de l'INMECAFE et le retrait des appuis de l'Etat au secteur caféier au début des années 1990 (voir le chapitre 2) ont achevé de faire de la production organique une option attractive pour les petits producteurs des zones de montagne.

Cette production de café organique dépend historiquement de dynamiques d'organisation au niveau des communautés locales, le plus souvent appuyées par des ONG internationales, notamment européennes. La première organisation à avoir exporté du café organique en 1988 est l'UCIRI (Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo) dans l'Etat de Oaxaca, qui a bénéficié de l'appui de la GEPA, une ONG allemande pionnière dans le commerce équitable. Sur le modèle de l'UCIRI et avec son appui, a ensuite été fondée, en 1985, l'ISMAM (Indígenas de la Sierra de Motozintla) au Chiapas, actuellement premier producteur de café organique du pays, ou encore l'Unión de Ejidos de la Selva, toujours au Chiapas. Cette dernière réunit par exemple quelques 1600 producteurs, exporte les deux tiers de sa production via les marchés internationaux et vend l'autre tiers à travers une vingtaine de magasins de vente directe au Mexique, en Europe et aux Etats-Unis (Juárez, 2005). Ces organisations productives paysannes et/ou indigènes sont les plus anciennes et les plus importantes, mais les exemples d'union de communautés et de coopératives productrices sont aujourd'hui très nombreux : on doit noter que, sur les 53 577 producteurs organiques recensés en 2000 au Mexique¹², 98,6 % étaient issus du "secteur social" (c'est-à-dire de communautés *ejdales* ou indiennes) et 53 % étaient indigènes (FIRA, 2003). Ces chiffres fournissent une indication du caractère stratégique de ce type d'orientation pour des populations largement marginalisées, engagées dans une dynamique de réappropriation de la production face aux acteurs dominants représentés par les grandes entreprises, et les intermédiaires du marché (Moguel, Botey & Hernández, 1992).

Ces expériences peuvent être considérées comme relevant d'une démarche de développement durable, puisque, au-delà des bénéfices économiques qu'en retirent les petits producteurs, la production organique de café sous ombrage est largement moins prédatrice du point de vue environnemental et elle se fonde sur des dynamiques d'organisation sociale de long terme. De plus, une partie des bénéfices tiré de la vente de café est généralement consacrée à des programmes éducatifs ou sociaux. Il faut cependant être conscient que les 1,4 % de producteurs organiques issus du secteur commercial (moyenne et grande production) disposaient en 2000 de

¹¹ Sur le modèle de l'agriculture bio-dynamique, la première production de café organique se fait dans la *finca Irlanda* à Tapachula, dans l'Etat de Chiapas. Cette ferme obtient sa première certification en 1967 de la part de l'entreprise allemande *Demeter Bund* (Najera, 2002).

¹² Ce chiffre est le chiffre total, pas seulement celui des producteurs de café, même si ceux-ci sont largement majoritaires.

16 % des terrains cultivés et captaient 31 % des devises issues des exportations. Cette situation de relative concentration semblait se renforcer, puisqu'en 1996, ce dernier chiffre n'était que de 22 %. Même si les petits producteurs restent encore largement dominants dans la production de café, leur part dans la production organique semble donc décroissante, dès lors que cette dernière désormais l'objet d'un vif intérêt de la part du secteur agro-industriel et entrepreneurial. Il n'en demeure pas moins que le Mexique est aujourd'hui le premier producteur et exportateur de café organique au monde, avec plus de 20 % de la production mondiale en 2002, ce qui en fait sans nul doute l'une des expériences les plus remarquables de mise en œuvre du développement durable.

Une autre expérience notable de développement rural durable concerne la foresterie communautaire. Non seulement ce modèle de développement s'est mis en place en dehors des institutions mexicaines, mais il faut ajouter qu'il s'est constitué le plus souvent contre ces institutions¹³. Depuis les années 1950, en effet, les forêts de nombreuses communautés rurales étaient exploitées à travers des concessions accordées contre une rente souvent dérisoire à des entreprises, le plus souvent publiques, qui avaient mis en place un système d'exploitation ne prenant absolument pas en compte le rythme de régénération des forêts. À la fin des années 1970, ce modèle extractiviste, insoutenable à moyen terme, a logiquement débouché sur des situations préoccupantes de déforestation massive. Cette période des concessions ne peut être comprise qu'en référence au contexte qui a suivi la réforme agraire à grande échelle de la période cardéniste. Celle-ci a conduit à placer sous la possession des communautés agraires, le plus souvent indiennes, la plus grande partie de la surface forestière nationale¹⁴. La politique de concessions, qui s'est étendue entre les années 1950 et le milieu des années 1980 à l'ensemble du territoire national, répondait en quelque sorte à une stratégie de l'Etat pour réaffirmer et matérialiser son contrôle sur les territoires et les ressources naturelles des communautés auxquelles ce même Etat avait octroyé des droits territoriaux¹⁵.

C'est face à cette situation de dépossession et de déforestation que certaines communautés de l'Etat de Oaxaca notamment, ont décidé de s'organiser pour récupérer leurs pleins droits sur leur territoire et leurs ressources. En 1979 est créée l'Organisation de Défense des Ressources Naturelles et de Développement Social de la Sierra de Juárez (ODRENASIJ), qui regroupe différentes communautés de la région contre l'entreprise publique productrice de pâte à papier, la FAPATUX. Dans la Sierra Sud de Oaxaca, d'autres mouvements de récupération s'organisent. Cette première phase juridique de récupération du territoire au début des années 1980 bénéficie de l'appui d'acteurs externes aux communautés, tels que les ONG Grupos de Estudios Ambientales (GEA) dans la Sierra Nord-oriental de l'Etat de Puebla ou Estudios Rurales y Asesoría (ERA) à Oaxaca. Le rôle de ces ONG mexicaines, composées d'un personnel de biologistes ou d'agronomes fortement politisés, formés à l'université de Chapingo ou à l'UNAM, est aussi fondamental dans la réalisation de diagnostics environnementaux et dans le

¹³ En fait, on doit relativiser cette affirmation car une partie des *Uniones de Ejidos* à l'origine d'expériences de foresterie communautaire au Mexique ont vu le jour grâce au travail de la Dirección General de Desarrollo Forestal, qui, à partir de 1972, a favorisé la production forestière au niveau de regroupements d'*ejidos*, notamment dans les Etats de Tlaxcala, de Puebla et de Veracruz. Cette initiative s'opposait au modèle de concession aux entreprises publiques qui prévalait alors (Barton Bray & Merino, 2004).

¹⁴ Les données officielles de 1980 font état de 80% des ressources forestières appartenant aux communautés indiennes et aux *ejidos*. Si ce chiffre est repris dans la plupart des publications, il ne semble pas reposer sur des données statistiques solides (Merino, 2004). Il n'en demeure pas moins qu'une importante partie du massif forestier appartient bien aux communautés locales.

¹⁵ Initiée avec la réforme de la Loi forestière de 1947, la période du système des concessions a assuré aux entreprises publiques et à l'Etat Mexicain la mainmise sur l'essentiel des ressources forestières du pays. A travers tout le pays, les communautés locales ont été largement perdantes, puisque les très faibles compensations obtenues pour ces concessions imposées ne compensaient en aucune mesure la perte de contrôle sur le territoire.

dessin du modèle des entreprises forestières communautaires (EFC) au tout début des années 1990.

Les mieux structurées de ces EFC combinent de manière originale les rationalités économiques, sociales et environnementales, dans l'esprit du développement durable. Ces entreprises communautaires sont d'abord des opérateurs économiques dont la finalité est de générer des profits ; dans les cas les plus notables de succès, elles se sont fortement développées en réussissant une intégration verticale du processus de production, depuis l'extraction de bois brut jusqu'à la transformation en produits finis (des meubles notamment), en passant par le séchage au four et le découpage dans des scieries. Les activités autour de la foresterie communautaire sont ainsi devenues l'une des sources principales de revenus et d'emplois au sein des communautés concernées. Les bénéfices sociaux en termes d'emplois plus ou moins directement associés à l'activité forestière sont absolument fondamentaux, mais l'un des aspects les plus intéressants des EFC, qui les distingue à la fois des entreprises privées et des entreprises publiques, réside dans l'intégration d'une "rationalité sociale", centrale dans la gestion même de l'entreprise (Merino, 2004). Le système communautaire de gouvernance de l'entreprise (différent selon les cas) garantit la prise de décision collective quant aux grandes orientations (investissement majeurs) de l'EFC et à la répartition de ses bénéfices. Ainsi, chaque année, à l'occasion de l'assemblée générale des *comuneros*, la répartition des bénéfices est décidée entre la capitalisation de l'entreprise, l'investissement dans le renouvellement des ressources forestières et le financement de divers programmes sociaux (éducation, santé, environnement, construction de routes, adductions d'eau, terrains de sport, bâtiments de loisirs et de réunion...) au bénéfice de la communauté. Enfin et peut être surtout, ces entreprises communautaires visent depuis leur création à rétablir et maintenir les équilibres environnementaux.

Dans la Sierra Norte de Oaxaca, à travers les expériences de l'UCFAS (Unidad Comunal Forestal Agropecuaria y Servicios de Ixtlán) et de l'UZACHI (Unión de Comunidades Zapoteca-Chinantecas), on a assisté à partir des années 1990 à une amélioration nette de l'état du manteau forestier qui avait été très abîmé durant la période des concessions. Il est important d'insister sur le fait que l'on n'a pas affaire ici à une simple logique de conservation, mais bien à une stratégie de restauration de ce couvert forestier en vue d'une exploitation productive. Dans ces deux cas, non seulement la dynamique de déforestation a cessé, mais la reforestation est désormais garantie par le respect des volumes de coupes autorisées dans les plans de gestion forestière approuvés par le ministère de l'environnement. Les EFC les plus anciennes ont même reçu, à partir de la fin des années 1990, une reconnaissance internationale à travers l'obtention d'un certificat de bonnes pratiques délivré par des ONG de certifications telles que Smartwood.

Si le rôle des assesseurs externes (ONG, institutions universitaires) s'avère déterminant dans la mise en œuvre de la gestion forestière communautaire (GFC), c'est le contexte socio-environnemental local, et surtout la dynamique communautaire qui s'avèrent absolument fondamentaux dans la mise en place du dispositif des EFC (Foyer et Dumoulin, 2009). Selon les membres actifs de la GFC, la perspective de durabilité va bien au-delà des partenariats externes. Elle s'inscrit dans la logique même de communautés qui, dans leur perspective, auraient eu conscience de la durabilité bien avant que le concept n'en soit formulé : « En réalité, si tu regardes les questions de durabilité selon la définition officielle du protocole de Montréal, les communautés, depuis les années quatre-vingt, ont essayé de construire et d'appliquer leur propre concept de durabilité à travers l'usage de leur forêt. Les communautés utilisaient des critères identifiés par ce protocole déjà depuis les années quatre-vingt et même avant, dans l'usage non formel de ces forêts. La définition de la durabilité depuis les communautés est très ressemblante à la définition officielle, mais évidemment sans les termes techniques. Ce serait utiliser ma forêt pour obtenir ce dont j'ai besoin, mais en pensant toujours

que cette forêt doit continuer à exister pour que mes enfants, petits enfants et que tous, puissent continuer à vivre »¹⁶. Edgar López Pérez de la communauté de Ixtlán va dans le même sens quand il évoque la certification puisque, pour lui, « ce que Smartwood est venu faire, c'est juste corroborer ce que nous, en tant que communauté, nous faisons déjà. Nous avons déjà une vision de la durabilité »¹⁷.

Une autre expérience de développement durable au niveau des communautés locales mérite d'être soulignée, moins du fait de ses résultats concrets, qu'au regard de la dynamique collective dont elle a été la source. Elle correspond à un rassemblement de personnes, pour la plupart des biologistes, qui ont participé au groupe de réflexion qu'avait organisé Julia Carabias sur les questions environnementales et de développement rural. Ces personnes étaient engagées dans le Partido Socialista Unificado de México (PSUM), parti d'opposition de gauche radicale, qui a remporté les élections municipales de Alcauzauca, dans l'Etat de Guerrero, au début des années 1980. Cette victoire a fourni l'occasion de passer de la réflexion à l'action politique et de mettre en place un projet expérimental qui constituait alors une expérience originale de développement environnemental dans cette région¹⁸. Il s'agissait essentiellement d'établir un diagnostic environnemental des ressources naturelles et, sur cette base, d'élaborer un plan de gestion des ressources au niveau municipal – une démarche que l'on retrouvera à la base du fonctionnement des conseils municipaux de développement durable institués par la loi de 2001, voir le chapitre suivant. Cette expérience, avec sa méthodologie propre, est considérée comme un succès et elle va prendre de l'ampleur à travers le *Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos (PAIR)*, qu'elle inspire directement et qui s'étend dans différentes régions du pays, notamment dans la meseta Purhépecha du Michoacán, dans la Chinantla de Oaxaca et dans la région semi-désertique de Durango (Carabias, Provencio & Toledo, 1994). Ce programme, étroitement lié à l'UNAM est financé par des fonds publics et privés¹⁹ et coordonné par Carlos Toledo.

La relative réussite de ces différents projets, à la croisée des chemins entre monde universitaire, environnementalisme social et communautés locales va conférer à ses promoteurs un statut d'experts-militants capables d'articuler les connaissances théoriques et l'action politique de terrain. Elle va aussi servir de base au dessin de ce qui deviendra les Programmes de Développement Régional Durable (*PRODERS*) (cf *infra*).

L'émergence du référentiel de développement durable dans les politiques publiques : les années 1990

L'idée de développement intégral et la mise en place d'expériences qui se réclament de cette notion ne sont donc pas neuves au Mexique. On pourrait mentionner notamment les commissions de développement régional par bassins hydrologiques, qui ont constitué un axe essentiel de la politique de développement rural entre les années 1940 et 1970 (voir le chapitre 1). Ces structures faisaient se côtoyer les différents métiers et disciplines du développement (agronomes, anthropologues, hydrologues, forestiers, etc.) même si les agronomes conservaient le rôle prééminent, tout en devant interagir fortement avec les organisations corporatives. Dans une certaine mesure, l'Institut National Indigéniste (INI) a aussi repris ce type de schéma

¹⁶ G. Ramírez, entretien personnel, 14/02/2006.

¹⁷ E. López Pérez, entretien personnel, 6/02/2006.

¹⁸ Caballero, entretien personnel, 21/09/2004.

¹⁹ Dumoulin note ainsi : « Malgré ses difficultés financières, le *PAIR* a été financé presque tout au long de son expérience par la grande entreprise Domecq (grâce à des contacts personnels), ainsi que par des ressources publiques (grâce en particulier aux contacts glanés à travers l'activisme syndical) » (Dumoulin, 2003).

opérationnel dans les zones indiennes, avec, cette fois, un rôle plus affirmé des anthropologues. Cependant, si la réflexion et la pratique du développement semblent vouloir se dégager de plus en plus des visions monologiques pour prendre en compte les différentes dimensions des processus de développement, au-delà des seules questions productives, ce n'est vraiment qu'avec la création de la SEMARNAP que le développement durable devient un axe central des politiques publiques environnementales mexicaines.

La création du Ministère de l'Environnement (SEMARNAP) et l'amorce d'une politique volontariste de développement durable

Toujours en 1992 et pour répondre à des pressions internes²⁰ aussi bien qu'externes, en particulier depuis les Etats-Unis, le président Salinas crée un nouveau ministère, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) où les questions environnementales prennent une place dont l'importance ira croissante. Les premiers jalons d'un véritable ministère de l'environnement autonome, avec toute son infrastructure institutionnelle, vont alors être posés. L'action environnementale de la SEDESOL est en effet partagée entre le nouvel Instituto Nacional de Ecología (INE), doté des compétences scientifiques et techniques, et la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), chargée du contrôle de la mise en œuvre de la politique environnementale. Si cette nouvelle structure pose des problèmes de répartition de compétences et montre que les questions environnementales restent subordonnées aux questions sociales, elle lance néanmoins le mouvement volontariste qui va marquer toutes les années 1990.

En 1993, Luis Donaldo Colosio quitte la SEDESOL, qu'il dirigeait, pour se lancer dans la course à l'élection présidentielle sous les couleurs du PRI, dont il est désigné candidat officiel. Colosio représente alors l'aile gauche de ce qui est encore le parti-Etat mexicain. À la tête de la SEDESOL, il avait déjà approché le groupe de Carabias, mais dans sa logique d'opposition politique, celui-ci avait refusé de collaborer avec le PRI. Une fois que Colosio quitte la SEDESOL, son successeur, Carlos Rojas, sollicite une nouvelle fois Carabias et son groupe qui, après un deuxième refus, finissent par accepter d'entrer à l'INE, à la fin 1993, dans la perspective de tester les possibilités de mettre en œuvre un projet de plan national pour l'environnement (Carabias et Provencio, 1994). S'opère alors la rencontre fondamentale entre une partie de l'environnementalisme social mexicain et les institutions publiques. Après l'assassinat du candidat Colosio, en mars 1994, et l'élection de son remplaçant, Ernesto Zedillo, quatre mois plus tard, celui-ci fait lui aussitôt appel à Carabias pour diriger le nouveau ministère de l'environnement, la SEMARNAP²¹. Julia Carabias relève le défi, à la condition d'imposer son équipe complète²².

Dès lors, Carabias et ses collègues vont s'employer à mettre en œuvre une politique environnementale d'envergure, fondée sur un cadre institutionnel solide, et où le développement durable est érigé en principe directeur. Carabias est on ne peut plus claire à ce propos : «Le développement durable est le concept absolument essentiel. Au moment de

²⁰ González Martínez (1992) explique que le verdissement du gouvernement mexicain à la fin des années 1980 correspond aussi à une pression interne, notamment pour canaliser les nombreux mouvements environnementalistes qui émergent à cette même époque comme une force contestataire. L'intégration de l'équipe Carabias dans le parti-Etat peut donc aussi partiellement se lire dans la grande tradition mexicaine de cooptation des mouvements sociaux.

²¹ Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca qui, quand le secteur de la pêche lui sera enlevé, à la fin du sexenat de Carabias à la tête du ministère, deviendra la SEMARNAT (Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

²² Cette équipe était, entre autres, composée de Enrique Provencio, Javier De la Maza, Antonio Suela, Carlos Toledo (Directeur Général de Programas regionales), Pedro Alaji Casa, Antonio López de León, ou encore Fernando Tobela.

l'appliquer, le développement durable n'est pas un modèle ou une recette de cuisine, c'est une orientation, des principes absolument valides qui permettent de garder une vision globale. C'est beaucoup plus qu'un concept, c'est une philosophie, une idéologie qui dit dans quelle direction aller »²³. On trouve aussi sur le site internet de la SEMARNAT, à la rubrique "Antecedentes de la SEMARNAT", la citation suivante : « Cette institution naît de la nécessité de planifier la gestion des ressources naturelles et des politiques environnementales dans notre pays d'un point de vue intégral, en articulant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cette idée naît et se développe depuis 1992, avec le concept de "développement durable" »²⁴.

Selon Julia Carabias elle-même, son ministère a permis l'avancée sur quatre points majeurs :

- Tout d'abord, la SEMARNAT est devenue une "institution intégrale" qui réunit l'ensemble des instances environnementales publiques, jusqu'alors dispersées au sein de différents ministères. On trouve au cœur de ce système institutionnel relativement complexe la SEMARNAT elle-même, sous-divisée en différents sous-secrétariats, et qui chapote entre autres les organes déconcentrés que sont la PROFEPA (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*), l'INE et la CONANP (*Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, créée en 1996). Elle peut en outre compter sur l'expertise scientifique de la CONABIO.
- Ensuite, Carabias a réussi à renforcer le cadre légal en remodelant et renforçant considérablement, en 1996, la Loi Générale d'Équilibre Écologique et de Protection de l'Environnement (LGEEPA) (Durand Alcántara, 1998) et en imposant à travers cette loi le concept de développement durable.
- La troisième avancée a été représentée par la formation de milliers de personnes aux principes du développement durable et par conséquent, la nette professionnalisation de l'administration des politiques environnementales.
- Enfin, au niveau des Aires Naturelles Protégées (ANP), sont lancés, pour la période 1995-2000, un grand *Programa de Medio Ambiente* et le *Programa de Áreas Naturales Protegidas*, qui prévoit l'intégration de l'ensemble des ANP dans le SINAP (*Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas*) et qui insiste sur la nécessité de la participation directe des acteurs locaux. La PROFEPA et la CONANP, organes fédéraux déconcentrés, jouent un rôle central dans la mise en application de ces politiques. L'institution en charge de chaque réserve naturelle et de l'application de son plan de gestion dépend de la CONANP.

Les principaux programmes menés dans les réserves tournent autour des problématiques suivantes : protection des ressources naturelles (surveillance de la réserve, prévention et contrôle des incendies, restauration environnementale) ; développement social durable (formation, appui à des projets d'écotourisme ou d'agroécologie) ; recherche (inventaires biologiques, études du potentiel forestier...) ; et éducation et promotion environnementales (diffusions des travaux réalisés, ateliers sur la conservation et les risques écologiques...). En plus, un travail administratif de gestion, d'élaboration de programmes, d'évaluation de projets, de coordination et de suivi juridique est réalisé.

En théorie, la gestion des réserves semble tout à fait cohérente, organisée autour des problématiques sociales et environnementales dans le respect des populations locales, même si, dans les faits, la réalité est souvent bien plus complexe (Foyer, 2003)²⁵. En tous cas,

²³ J. Carabias, entretien personnel, 14/10/2004.

²⁴ Consulté sur <http://www.semarnat.gob.mx/portal/queessemarnat/Antecedentes.htm>, 2 novembre 2004.

²⁵ Les contextes d'extrême marginalisation des populations locales, les dynamiques de colonisation agricole, les conflits territoriaux, politiques ou religieux, la faiblesse des institutions locales ou encore la surexploitation des ressources naturelles sont autant d'éléments que l'on retrouve combinées à différents degrés dans les zones protégées et qui rendent les démarches de conservation extrêmement difficiles.

l'accroissement du nombre et donc de la surface totale des Aires Naturelles Protégées, mais surtout, l'établissement de programme de gestion pour ces ANP, a représenté un véritable bon quantitatif et qualitatif dans la politique de conservation, notamment en la couplant explicitement à des critères de développement social.

En revanche Carabias estime, que malgré le soutien constant de la part du Président Zedillo, elle a échoué dans la tâche de rendre les autres ministères perméables aux questions environnementales et au principe de durabilité. Les mêmes réticences se sont manifestées au niveau de certains courants de l'environnementalisme social. Devant les critiques de ses anciens amis, qui lui reprochent sa compromission avec le système PRI et sa politique qu'ils jugent trop conservationniste, Carabias rétorque : « La réalité n'a rien prouvé contre le concept de durabilité en lui-même. Ce qu'il se passe, c'est qu'il est beaucoup plus complexe de le mettre en œuvre concrètement et de le rendre viable que d'en discuter depuis l'université comme Leff²⁶ et Toledo »²⁷. Le bilan que dresse Carabias ne penche pas vers la complaisance et l'autosatisfaction ; il renvoie à des avancées réelles, presque unanimement reconnues. Cati Marielle, de l'organisation civile Grupo de Estudios Ambientales (GEA) admet notamment : « Il y a eu des avancées significatives dans la mise en œuvre de l'agenda 21 ; évidemment, ce n'est jamais suffisant depuis une perspective comme la nôtre, mais il faut reconnaître ces avancées. Je crois que pour tous les gens qui participent au pouvoir, il est très difficile de rester intègre. Évidemment, elle a été avalée par la bureaucratie mexicaine qui est effrayante. Indépendamment de ça, je crois que la SEMARNAT a représenté un grand effort pour apporter des réponses au problème de l'environnement »²⁸.

La multiplication de micro-programmes de développement durable intégral en zone rurale

À partir de 2001 et de l'arrivée du PAN au pouvoir, le référentiel du développement durable ne progresse plus vraiment au sein du secteur institutionnel environnemental mexicain. La SEMARNAT passe à une stratégie de gestion des aires protégées qui s'appuie sur les acquis des années précédentes, mais s'oriente vers une approche essentiellement conservationniste et environnementale, moins préoccupée des questions sociales ou de développement rural. Ce changement politique marque donc un retour à une gestion de routine et subordonnée. Cependant, des programmes pilotes de développement rural intégral, mis en place à la fin du sexennat de Carabias sont institutionnalisés, notamment avec l'appui d'organisations internationales.

Les années qui suivent le sexennat Carabias, à partir de l'élection à la présidence de Vicente Fox, marquent un retour à une politique environnementale beaucoup moins dynamique. Dès la fin de l'année 2000, une première période commence avec la restructuration institutionnelle de la SEMARNAT autour d'un sous-secrétariat à l'environnement concentrant d'importants pouvoirs et, surtout, avec l'amorce d'un conflit ouvert entre le ministre de l'environnement Victor Lichtinger et son sous-secrétaire Raúl Arriaga Becerra. Ce conflit, qui nuit clairement à l'action d'un ministère déjà fragilisé par le remplacement d'une partie de l'équipe Carabias par un personnel moins expérimenté et compétent, sera tranché par le Président Vicente Fox, qui relève de leurs fonctions son ministre et son sous-secrétaire en septembre 2003 (Enciso & Posada, 2003).

²⁶ Enrique Leff est un philosophe mexicain, théoricien du développement et de l'environnement.

²⁷ J. Carabias, entretien personnel, 14/10/2004.

²⁸ Cati Marielle, entretien personnel, 21/01/2006.

Alberto Cárdenas remplace alors Victor Lichtinger et réintègre une partie du personnel le plus compétent, mais la SEMARNAT sort réellement affaiblie de ces luttes intestines et pâtit d'une position clairement subordonnée au sein d'un dispositif gouvernemental où prédomine la logique économiciste et productiviste des ministères de l'agriculture ou de l'économie. Il faut en outre préciser qu'à cette faiblesse des politiques écologiques répond une faiblesse de l'écologie politique institutionnelle, au moins dans son expression partisane. Le Partido Verde, créé en 1991, a très rapidement été discrédité par sa dérive clientéliste et sa cooptation par le PRI, au niveau national, ou par les autres partis dominants de l'échiquier politique, selon des alliances régionales à caractère purement opportuniste ; il jouit d'une audience politique insignifiante et mérite à peine qu'on le mentionne dans le secteur de l'environnementalisme institutionnel.

Malgré ces reculs dans l'intégration du développement durable au niveau des structures gouvernementales ou des débats politiques, on assiste en revanche à l'institutionnalisation de programmes basés sur les communautés locales et l'action d'ONG régionales ou nationales, et appuyés par les bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, *Global Environment Facility*,...) convertis au développement local et participatif, au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. Deux de ces programmes méritent particulièrement notre attention :

- En premier lieu, la foresterie communautaire bénéficie désormais d'une certaine reconnaissance de la part des autorités mexicaines et des institutions internationales. Depuis 1998, la Banque Mondiale finance à 75% le Projet de Conservation et de Gestion Durable des Ressources Forestières au Mexique (*PROCYMAF*)²⁹, géré au niveau national par une instance fédérale, la Commission Nationale Forestière (CONAFOR)³⁰, mais mis en œuvre au niveau régional à travers des délégations déconcentrées (SEMARNAT/CONAFOR, 2003). Entre 1998 et 2003, il ne s'est agi que d'un programme pilote, essentiellement opérationnel dans la Sierra de Oaxaca, mais, depuis la reconduite de son financement par la Banque Mondiale, pour la période 2003-2007, il a désormais ouvert des bureaux dans les Etats de Michoacán, de Jalisco, de Guerrero, de Durango et de Chihuahua³¹. Avec ses activités diverses d'assistance technique, de formation, de promotion de la GFC et de renforcement de structures communautaires ou *ejidales*, le *PROCYMAF II*, désormais appelé Programme de Développement Forestier Communautaire, représente la plus importante initiative des institutions fédérales mexicaines en direction du développement de la gestion forestière communautaire.

Mais si ce programme a connu une phase importante d'extension, la question de sa pérennité après 2007 n'a pas été tranchée ; et il faut surtout le resituer dans le contexte plus général d'un affaiblissement des politiques forestières vis-à-vis des politiques de conservation à travers les ANP au cours des dernières années. L'investissement financier et humain du gouvernement mexicain dans la politique forestière et, à bien plus forte raison, dans la GFC, reste très marginal relativement à d'autres investissements dans le secteur rural ou environnemental (CCMSS, 2004). Le budget 2008 a toutefois marqué un inversement de tendance puisque la SEMARNAT y bénéficiait d'un renforcement très significatif (+110%) du budget de la CONAFOR au regard de 2007 (SEMARNAT, 2007).

²⁹ Le coût total pour la première période, 1997-2003, a été de quelques 140 millions de pesos, soit environ 20 millions de dollars de l'époque. Le *PROCYMAF II* (2004-2007) a un coût estimé de 26,3 millions de dollars et est encore financé à environ 75% par la BM.

³⁰ La CONAFOR dépend elle-même du ministère de l'environnement, la SEMARNAT.

³¹ A Oaxaca, le bureau compte 7 personnes, tandis que dans les autres Etats, les bureaux fonctionnent avec une moyenne de 5 permanents. La plupart de ces bureaux étaient en fait ouverts depuis 2003 mais ne travaillaient que sur la gestion des ressources autres que le bois.

Quoiqu'il en soit, à travers les avatars du *PROCYMAF*, la GFC y conserve une place relativement marginale au regard des autres lignes d'action de la CONAFOR.

- Ensuite, un nouvel outil, les *PRODERS* (Programmes de Développement Régional Durable) a été mis en place à partir de 1995 dans des régions définies comme prioritaires d'un point de vue environnemental, notamment autour des aires naturelles protégées et à leur proximité (zones de restriction). Les *PRODERS* se veulent « un programme intégral à travers lequel la SEMARNAT contribue à appuyer le développement durable dans des régions paysannes pauvres, souvent indigènes, situées juste à la périphérie de la société rurale, où se situent aussi les principales richesses biologiques et environnementales, à travers la promotion d'un modèle de gestion intégral, décentralisé et participatif, avec une vision de long terme » (Toledo et Bartra, 2000). À travers la mise en œuvre de ces programmes, une politique publique cherche à aborder de front, pour la première fois, la lutte contre la pauvreté et la conservation des ressources naturelles, dans la perspective de dynamiques endogènes, qui tentent de prendre en compte les pratiques locales et de promouvoir des mécanismes participatifs³².

Cette recherche d'articulation thématique est présente autant sur le fond que dans la forme. Les *PRODERS* visent en effet à construire une transversalité et à établir des mécanismes de coordination d'un point de vue institutionnel, autant au sein même de la SEMARNAT, pour coordonner ses différents programmes, qu'avec les autres ministères, ou encore avec les organes décentralisés (gouvernements des Etats et municipalités) et les acteurs locaux (ONG, organisations sociales, institutions universitaires,...). Pour mener à bien cette coordination à différents niveaux, les *PRODERS* ont créé des institutions telles que la Direction Générale des Programmes Régionaux, qui opère comme un organe de mise en cohérence des différents programmes de la SEMARNAT. Avec les ministères du développement social (SEDESOL) et de l'agriculture (SAGARPA), cette direction a également été à l'origine, d'un Programme de Développement Productif Durable des Zones Rurales Marginalisées (*PDPSZRM*), largement appuyé par la Banque Mondiale. À la fin des années 1990, ce programme impliquait huit ministères et mettait en œuvre une cinquantaine de projets régionaux (SAGARPA-FAO, 2002).

Dans l'optique de participer au processus de décentralisation et de lutter contre les pesanteurs du centralisme de l'Etat mexicain, les *PRODERS* mettent aussi en place les Conseils de Développement Régional, qui réunissent au niveau de micro-régions prioritaires des acteurs institutionnels et civils dans l'optique de définir et mettre en œuvre des plans de développement concertés. Ces plans de développement régionaux de moyen et long termes sont négociés sur la base de diagnostics techniques de type social et environnemental, établis par des centres universitaires ou des ONG. Il est aussi prévu que les Conseils de Développement Régional disposent d'une certaine autonomie budgétaire pour que le transfert de compétence soit accompagné d'un véritable transfert de moyens. Enfin, les autres niveaux territoriaux, le municipale et les communautés rurales notamment, ne sont pas oubliés. La communauté est ainsi reconnue comme l'unité territoriale de base qui doit non seulement être consultée, mais doit aussi être à l'origine du dessin des plans de développement et de l'organisation du territoire.

Au-delà de cet effort institutionnel, les *PRODERS* ont également mis en œuvre des actions concrètes au niveau local, comme l'organisation d'ateliers pour l'éducation et la formation de

³² On peut rappeler tout de même un certain précédent puisque cette démarche était, au moins en principe, implicite à travers l'intégration de l'administration environnementale dans la SEDESOL durant la présidence de Salinas de Gortari. Cette intégration supposait l'inclusion de projets environnementaux dans le dispositif du Programme *Solidaridad*, qui reposait lui même sur des principes de participation des associations locales à la formulation, la réalisation et la gestion de projets collectifs (voir le chapitre 2). Au-delà de ces principes, ces projets ont été cooptés par les dispositifs locaux et régionaux du PRI et pris dans la gestion électoraliste du PRONASOL (voir notamment Bizberg, 2003 ; Landázuri, 1995 ; Teichman, 1996).

nouvelles capacités dans les communautés, en matière environnementale notamment, et plus rarement, le soutien à des initiatives productives (écotourisme, caféiculture organique,...).

Enfin, pour assurer son efficacité, il est prévu que ce programme extrêmement ambitieux soit aussi encadré par un système d'évaluation de ses actions, ce qui lui confère une certaine dimension réflexive. En 2000, une première évaluation, conduite avec l'aide du PNUD, a permis de mettre en lumière les avancées et les limites des *PRODERS*. Cette évaluation indiquait notamment que, au-delà de l'originalité du nouveau cadre d'action et de sa très grande ambition, des problèmes structurels, comme les restrictions budgétaires ou la rigidité des institutions mexicaines, limitaient sa mise en œuvre. Dumoulin livre l'analyse suivante des *PRODERS* pour la période 1995-2001 : « Ces projets veulent donc créer des arènes de participation au niveau micro-régional pour parvenir à une politique de développement intégré qui s'appuie sur les capacités communautaires. Elle a été appliquée en complément des politiques de réserves naturelles, mais a aussi appuyé les initiatives de réserves communautaires, de corridors biologiques et de planification environnementale rurale. L'optique est novatrice, et correspond à une optique politique inverse du modèle général de développement rural, qui se contente de distribuer des subventions aux paysans pauvres. Les résultats mitigés de cette politique et le peu de budget consacré aux projets éco-productifs et aux connaissances traditionnelles sont dus à l'ambition et à la complexité des objectifs, mais aussi aux luttes avec les autres ministères et au budget réduit qui lui a été finalement attribué. Au niveau national, les *PRODERS* ont donc constitué le programme le plus novateur d'une double conservation à la mexicaine, se focalisant sur la gestion et la conservation de la biodiversité dans des zones souvent indigènes. Cependant, lors de leur mise en œuvre, ils ont eu tendance à s'éloigner de la dimension culturelle (savoirs traditionnels) et à se rapprocher d'autres programmes classiques de coordination institutionnelle et de lutte contre la pauvreté. » (Dumoulin, 2003).

Il est clair que les *PRODERS* n'ont jamais disposé des moyens proportionnels à leur ambition d'impulser un véritable bouleversement des rapports entre les institutions et des pratiques du développement rural au Mexique. Après 2001 et dans un contexte politique moins favorable à la question environnementale, les objectifs du programme ont été largement révisés à la baisse et les *PRODERS* ont été relégués, contrairement à leurs prétentions initiales, au rang de micro-programme de développement plus ou moins intégral, comme il en existe – et il en a existé dans la riche histoire des interventions publiques – de nombreux autres au Mexique³³. Les *PRODERS* ont ainsi connu une réorientation plus environnementaliste et conservacionniste, car leur administration est désormais attachée à la CONANP et à la politique de gestion des Aires Naturelles Protégées, notamment au niveau des zones tampons. Ce qu'ils ont perdu en ambition, les *PRODERS* l'ont peut-être gagné en opérabilité puisqu'ils ont été étendus à 87 régions prioritaires en 2004, puis à 94 régions, réparties sur 26 Etats, en 2005. Cette même année, leur budget de fonctionnement a été de 87,9 millions de pesos (SEDESOL, 2004 ; CONANP, 2006). Si les *PRODERS* ont donc été relégués au rang de programmes de développement local, ils représentent une des premières expériences concrètes dans l'entrée en politique publique du concept de développement durable. En effet, on retrouve l'esprit intégratif des *PRODERS*, son ambition dans le dessin, mais aussi ses limites dans la pratique,

³³ S'il apparaît clairement que les *PRODERS* ont représenté l'initiative la plus systématique de mise en place du développement durable dans les zones rurales, il en existe d'autres dans cet esprit, qui articulent le développement économique et social avec la conservation de l'environnement. Outre le *PROCYMAF* qu'on a aussi évoqué, le COINBIO (*Proyecto de conservación de la biodiversidad por comunidades e indígenas*) a ainsi été lancé en 2000. Ces programmes, marginaux au regard des politiques structurelles et des dotations budgétaires, restent néanmoins intéressants dans leur approche intégrale du développement durable.

dans le cadre législatif et institutionnel qui va se mettre en place à partir de 2001 autour du concept de Développement Rural Durable (voir le chapitre suivant)³⁴.

Conclusion : l'institutionnalisation du développement rural durable, entre injonctions internationales, logiques sectorielles et pratiques des mouvements sociaux

L'émergence de la notion de durabilité, au début des années 1990, a répondu à un double jeu de pressions, externes, avec l'émergence des enjeux environnementaux dans le processus de négociation de l'ALENA, et internes, avec le développement d'une contestation écologiste au sein des élites universitaires, mais aussi de certains acteurs politiques du monde rural (Foyer, 2008). À partir de 1994, l'administration environnementale, qui était auparavant subordonnée au ministère des questions urbaines, est instituée en ministère indépendant, la SEMARNAP (*Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*), et confiée à une équipe relevant du militantisme environnemental et d'une vision "intégrale" du développement rural. Les tenants de "l'environnementalisme social" mexicain y ont trouvé une fenêtre institutionnelle d'expression et de mise en application du concept de durabilité. Toutefois, jusqu'à l'alternance politique de 2000 et l'élection de Vicente Fox à la présidence de la République, ce transfert vers l'action publique est resté confiné à la politique environnementale et au cadre du Système national des aires naturelles protégées, en dépit des ambitions beaucoup plus larges de programmes tels que les *PRODERS*.

Le référentiel du développement durable s'est pourtant peu à peu institutionnalisé et imposé comme un concept central des politiques publiques en direction du monde rural. Cette institutionnalisation, entamée au milieu des années 1990 dans le secteur environnemental, va par la suite graduellement diffuser au sein de l'administration agricole. Elle correspond, de façon globale à la généralisation d'un diagnostic de crise. Crise environnementale d'abord avec notamment des taux de déforestations parmi les plus élevés d'Amérique latine, une pollution urbaine endémique, une avancée de la désertification et une importante érosion de la biodiversité. Crise de la petite agriculture familiale ensuite – cette dernière étant largement assimilée aux catégories sociales qui ont fait l'objet des distributions de terres dans le cadre de la réforme agraire des années 1930-1980 –, à laquelle le processus d'intégration économique avec les Etats-Unis et le Canada n'a pas fourni d'alternative de reproduction économique viable via les marchés agricoles ou de travail.

Dans ce mouvement d'institutionnalisation et de reconnaissance du développement durable, la première chose que l'on peut noter, c'est l'existence d'une certaine praxis (pensée *et* pratique) proprement mexicaine du développement durable, notamment à travers les différentes initiatives de développement communautaire qui ont été mises en place au tournant des années 1980 depuis la société civile, entre communautés paysannes et organisations civiles (ONG, Université...). Ces expériences ont en effet été fondamentales dans le mouvement d'appropriation du concept de développement durable par les institutions mexicaines, en premier lieu la SEMARNAT à partir de 1994. Cela ne signifie pas qu'il existe une version strictement mexicaine du développement durable, mais que la dynamique de reconnaissance de ce référentiel est aussi largement endogène et non pas strictement imposée depuis l'international comme c'est le cas dans de nombreux pays du Sud (Dumoulin, 2009). Le Mexique n'a ainsi pas fait que répondre aux injonctions internationales, même si la volonté de

³⁴ Malgré les similitudes frappantes entre la structure mise en œuvre par les *PRODERS* et celle de la Loi de Développement Rural Durable (LDRS), il semble qu'il n'existe aucune filiation directe entre les deux, le personnel de la SEMARNAT n'ayant que très peu participé à la construction de ce nouveau cadre législatif.

se mettre en conformité avec les standards internationaux a évidemment aussi pesé dans la reconnaissance institutionnelle de ce référentiel. Le développement durable au Mexique s'est peu à peu construit entre initiatives de base de la société civile, reconnaissance institutionnelle plus ou moins instrumentale, logiques de réappropriation par les organisations politiques issues du régime post-révolutionnaire et pression internationale.

Ensuite, en suivant cette dynamique d'institutionnalisation du référentiel de développement durable, on se rend compte que ce dernier est extensif et malléable en fonction des perspectives de ceux qui l'adoptent. En effet, quand il n'est pas utilisé comme simple slogan rhétorique, et au-delà du consensus sur la nécessité d'articuler les préoccupations économiques, sociales et environnementales dans une perspective de long terme, les modalités d'intégration s'avèrent très diverses en fonction des priorités, des méthodes et des échelles. Ainsi, au Mexique, le développement durable s'est clairement imposé via le secteur environnementaliste, qui a logiquement tendu à favoriser la dimension environnementale et, encore plus à partir de 2000, la perspective conservationniste. Il existe une version plus sociale à travers les programmes de lutte contre la pauvreté, d'éducation ou d'alimentation impulsés par les ministères du Développement social, de l'Éducation ou de la Santé. Enfin, le ministère de l'agriculture tend à insister sur les programmes à dimension plus productive et économique. Si tous les ministères se réclament du développement durable, il existe clairement une certaine prédominance sectorielle selon les perspectives adoptées. L'évolution des modes de production de l'action publique, dans le sens d'une thématization et d'une segmentation croissante de ses cadres de conception et de mise en œuvre, a ainsi conduit à des formes de réappropriation et de déclinaison du contenu programmatique du développement durable par les différentes administrations gouvernementales – mais également par les opérateurs de type ONG qui interviennent dans cette mise en œuvre –, qui peuvent s'avérer contradictoires avec les critères d'intégration sur le long terme qui fondent la notion même de développement durable.

Ces phénomènes de “segmentation” ou de “re-sectorialisation” du développement durable en fonction des différents ministères qui l'adoptent donnent assez logiquement lieu à des manifestations de concurrence, ou pour le moins de non communication et d'évitement, entre les différentes instances publiques mexicaines. Ainsi, la collaboration entre SEMARNAT et la SAGARPA est souvent minime : entre 1994 et 2000, la SEMARNAT et sa ministre volontariste ont eu toutes les peines du monde à faire infuser le développement durable au sein des autres ministères. Nous verrons dans le chapitre suivant que, en 2000, au moment où le principe de développement durable est en passe de devenir un axe recteur des politiques de la SAGARPA, la SEMARNAT ne participera aucunement au processus d'élaboration de la loi-cadre qui vise à organiser la mise en œuvre au sein des différentes administrations intervenant dans le milieu rural. Pour intégral qu'il se veut, le concept de développement durable est donc paradoxalement approprié par les institutions de manière cloisonnée et largement instrumentale.

Ce cloisonnement est tout à fait perceptible dans les processus d'institutionnalisation que l'on a décrits dans ce chapitre. Le référentiel de développement durable naît officiellement dans les institutions environnementales au moment même où est créé le ministère de l'environnement. Carabias et son équipe, forts de leur expérience de terrain et d'une réflexion théorique de long terme, qui entre en résonance avec les grands courants internationaux de l'époque, structurent l'ensemble de ce nouveau ministère sur ce principe. Mais, si 1994 marque vraiment l'arrivée du développement durable au sein des institutions mexicaines, via la SEMARNAP puis la SEMARNAT, 2001 constitue sans aucun doute la date charnière, qui marque à la fois le tournant conservationniste du DD version SEMARNAT et le début de la difficile appropriation du concept de durabilité par les institutions agricoles. C'est à ce “transfert de prérogatives” et aux jeux d'acteurs politiques qui l'ont orienté que le chapitre suivant s'intéresse.

Chapitre 4

La Loi Développement Rural Durable

Un nouveau référentiel de mise en cohérence des politiques publiques ?

Avec l'alternance politique de 2000, les formes d'institutionnalisation du concept de durabilité suivent des évolutions contradictoires. D'un côté, la segmentation sectorielle de l'action publique s'approfondit, avec l'affirmation de l'orientation productiviste et mercantile des politiques agricoles (Léonard & Losch, 2006) et le repli de l'administration environnementale sur les thèmes conservationnistes. D'un autre côté, en 2001, le Président Fox favorise la promulgation d'une Loi de développement rural durable (LDRS), contre l'avis des "barons" de son propre parti politique. Le processus d'élaboration de cette loi met à jour une coalition d'intérêts au sein d'un courant associant intellectuels, mouvements sociaux et secteurs traditionnels du système politique¹, qui met à profit la conjoncture particulière de la transition politique pour institutionnaliser une proposition de refonte des politiques de développement rural. Ce consensus s'appuie sur un diagnostic de crise de l'agriculture familiale et sur une montée brutale des tensions en milieu rural². Il met en évidence un glissement du référentiel mexicain du développement durable depuis le champ de l'écologie politique vers celui de l'économie politique et de la multifonctionnalité de l'agriculture familiale. Il est particulièrement révélateur que l'administration environnementale, pourtant porteuse de l'émergence de la notion de DD dans l'arène politique nationale, ait pratiquement été évincée du processus d'élaboration de la Loi de Développement Rural Durable de 2001.

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que le ministère de l'agriculture, la SAGARPA avait collaboré, à la fin des années 1990, à la mise en place d'un Programme de Développement Productif Durable des Zones Rurales Marginalisées (*PDPSZRM*). Ce mandat constitue probablement l'une des premières incursions de l'idée de développement durable dans un ministère qui, historiquement, a promu avant tout un modèle d'agriculture industrielle et commerciale, et pour lequel cette orientation s'est accentuée depuis le début des années 2000, avec l'arrivée au pouvoir du PAN, un parti où le secteur entrepreneurial est fortement représenté et influent³. Pourtant, cette arrivée du PAN à la tête des politiques agricoles du pays coïncide de manière assez surprenante avec la mise en place d'un nouveau cadre normatif et institutionnel où le développement durable devient véritablement un référentiel central. C'est ainsi qu'après des négociations serrées est promulguée, en 2001, la Loi de Développement Rural Durable (*Ley de Desarrollo Rural Sustentable – LDRS*). Il s'agit alors, au moins dans l'affichage institutionnel, d'une certaine forme de consécration de l'idée de développement durable dans l'organisation des politiques de développement rural au Mexique.

¹ Indépendamment de leur affiliation politique formelle, les députés issus de l'ancien corporatisme agricole officiel représentaient près de 20% des membres de la législature 2000-2003.

² Tensions qui s'expriment par des revendications de révision du volet agricole de l'ALENA et d'attribution d'un statut d'exception aux productions de maïs et de haricots.

³ Le titulaire du portefeuille de ministre de l'agriculture sous la présidence de V. Fox, Mr Javier Usabiaga, est lui-même l'un des principaux entrepreneurs agricoles du pays, dont la fortune repose sur l'exportation de produits maraîchers frais et surgelés aux Etats-Unis.

Mais, dans ses attendus et dans l'esprit de ses promoteurs, la Loi de développement rural durable de 2001 se veut beaucoup plus qu'un "verdissement" de la politique agricole. D'une part, elle postule une réorganisation profonde du cadre de production et de mise en œuvre des politiques rurales au Mexique. Elle met notamment en place deux types d'outils pour institutionnaliser la notion de durabilité : d'une part un principe de "confluence" des moyens budgétaires, qui vise à créer un cadre d'articulation entre des politiques sectorielles qui avaient suivi une tendance à la segmentation thématique et opérationnelle au cours des 15 années précédentes ; et d'autre part un dispositif de conseils de développement rural durable qui se décline aux différents niveaux de l'organisation territoriale et administrative, en créant des instances de coordination et de planification des politiques rurales.

En second lieu, la loi met en avant dans la formulation de l'un de ses premiers articles (Art. 3), l'objectif de la souveraineté alimentaire comme l'un des attendus de la durabilité. L'association du concept de développement durable à celui de souveraineté alimentaire constitue une particularité mexicaine, qui renforce la dimension plurielle et polysémique de la notion de développement durable. Elle contribue à situer cette dernière en contrepoint – et non plus en complément – du projet d'insertion compétitive qui a structuré la politique publique mexicaine depuis le milieu des années 1980 et qui a conduit à la multiplication des mouvements de protestation sociale, issus tant du monde rural que des consommateurs urbains, tout au long des années 2000⁴. Les conditions d'élaboration et de ratification de cette loi apportent un éclairage particulier quant aux rapports de pouvoir et, plus largement, aux projets sociétaux dont la notion de DD est l'enjeu dans le contexte mexicain.

La Loi de Développement Rural Durable (LDRS) : origines, controverses et portée

La LDRS comme construction composite : "fenêtre d'opportunité", négociations et compromis dans un contexte politique conflictuel

Pour comprendre cette loi et l'esprit qui l'anime, il est intéressant de revenir en détail sur les conditions de son élaboration et de son adoption. Un premier projet de "Loi de développement rural intégral", préparé au cours de l'année 2000, tire son origine d'une pétition de législateurs et de professeurs de l'Université d'agronomie de Chapingo, en faveur d'un grand programme national de développement rural, orienté à répondre à la crise de plus en plus aiguë que connaissent les campagnes mexicaines et, singulièrement, le secteur de la petite agriculture familiale, qui avait fait l'objet d'une attention particulière et d'un processus de structuration politique forte à travers les projets de réforme agraire et de développement agricole de l'Etat post-révolutionnaire (chapitre 1). Ce premier projet, dans lequel la notion de durabilité n'apparaît pas du tout, fusionne trois initiatives de loi, amalgame les demandes les plus diverses du monde rural et se présente d'une certaine manière comme une contre-réforme face au processus de libéralisation mené au cours des années 1990⁵. Il est approuvé par la chambre des députés en avril 2000, dans un contexte de compétition électorale intense dans la perspective de l'élection présidentielle du mois de juillet suivant, grâce aux votes des fractions parlementaires du PRD et du PAN, alors dans l'opposition. Mais lorsque ce projet de loi est soumis à l'approbation du Sénat, en décembre 2000, le PAN a entre temps remporté l'élection

⁴ On citera en particulier le mouvement *¡El Campo No Aguanta Más!* (« Le monde rural n'en peut plus ! ») en 2003-2004, puis la campagne de protestation *¡Sin maíz no hay país!* (« Sans maïs, pas de pays ! »), qui a eu une très large audience urbaine à l'occasion de l'envolée des prix des produits alimentaires au début de l'année 2007.

⁵ Entretien personnel avec Gonzalo Chapela, 25/11/2008.

présidentielle avec une large majorité. Il s'oppose au projet alors soutenu par le PRD et le PRI, révélant la dimension hautement politique de ce vote, en un moment historique de transition.

Le nouveau président Vicente Fox va alors opposer son veto⁶ à cette loi et la renvoyer devant le Congrès en mars 2001. Tout le processus législatif doit alors reprendre de zéro : le texte doit être remodelé dans une telle mesure qu'il s'agit d'un processus totalement nouveau qui démarre. Les conditions de la négociation au sein de la nouvelle assemblée législative ont également sensiblement évolué au regard de la situation antérieure : la chambre des députés issue des élections de juillet 2000 est composée pour près de 20% de représentants du monde agricole, et plus spécifiquement du secteur corporatif agrarien du Parti Révolutionnaire Institutionnel, la Confederación Nacional Campesina (CNC) en tête, auxquels il faut ajouter une portion importante des élus du PRD, eux-mêmes issus du même moule. C'est dans ce contexte que commence le processus d'élaboration d'un nouveau texte, au niveau de deux commissions parlementaires : la Commission d'Agriculture et d'Elevage, dirigée par Jaime Rodríguez (PRI) et la Commission de Développement Rural, nouvellement créée, dirigée par Silvano Arreoles (PRD). Ces deux dirigeants, ennemis politiques dans l'Etat du Michoacán, mais issus d'un même creuset agrarien, seront les porteurs du nouveau projet de loi, avec Cruz López Aguilar, alors assesseur à la CNC⁷.

Le rôle des assesseurs techniques, qui travaillent directement à la rédaction de la loi au sein de ces commissions, en premier lieu celui de Gonzalo Chapela⁸, à la Commission de Développement Rural, et de Raúl Pérez Bedolla, à la Commission d'Agriculture et d'Elevage, est aussi fondamental pour comprendre ce processus d'élaboration. Car, en retrait relatif des logiques politiques, ce sont ces assesseurs qui insufflent son esprit à la loi et élaborent les compromis qui seront ensuite soumis à l'approbation des fractions parlementaires. Raúl Pérez Bedolla, géographe et assesseur de l'Alliance Paysanne du Nord-Ouest, est mandaté par Jaime Rodríguez pour faire contrepoids aux propositions du PRD et au travail d'Arreoles et de Chapela. Cependant, Gonzalo Chapela et Raúl Pérez, qui sont tous deux issus de l'université de Chapingo, vont collaborer étroitement et dans la même direction, avec la collaboration active de Cruz López (lui aussi formé à Chapingo) : « Raúl et moi avons mené à bien la Loi, avec l'aide de Margarita Álvarez López [alors elle aussi assesseur juridique de la Commission de Développement Rural]. Cruz López, parfois directement, parfois à travers Raúl, insérait des éléments depuis la CNC [...]. On a fini par former une équipe très solide Raúl et moi, en tirant vers nous Cruz López, qui nous arrangeait tout à la CNC et au PRI, quand moi, je me mouvais comme je le voulais au PRD »⁹. Cette équipe, associant des membres du PRD et de l'aile agrarienne du PRI autour d'une base épistémique et d'une formation communes, héritées de leur passé à l'Université de Chapingo, a dû négocier en permanence avec Victor Celaya et Antonio Ruíz, assesseurs et représentants de Javier Usabiaga, le ministre paniste de

⁶ Si la figure du veto n'existe pas légalement au Mexique, le Président Fox apporte des critiques si virulentes au texte que celui-ci est de fait, condamné. Cet épisode est le premier accroc d'une relation très tendue entre l'exécutif et le législatif mexicain durant tout le mandat de Vicente Fox.

⁷ Cruz López a dirigé la CNC de 2007 à 2009, avant d'être élu sénateur au Congrès national en juillet 2009.

⁸ Gonzalo Chapela est un personnage central dans la réflexion sur le devenir du milieu rural mexicain. Il se situe à l'interface du monde universitaire (Université de Chapingo, UNAM, et Colegio de México), des activités syndicales (il a été l'un des fondateurs de l'UNORCA, Unión Nacional De Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas), des projets communautaires (notamment dans la foresterie au sein du Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible), de l'expertise politique (au sein de la SEMARNAT de Carabias, à la chambre fédérale des députés ou auprès d'élus du PRD dans le Michoacán et le Guerrero) et des milieux internationaux (Mécanisme mondial de la Convention pour la lutte contre la désertification). C'est aussi l'une des rares personnes à établir des ponts entre les milieux officiels environnementaux et agricoles.

⁹ Gonzalo Chapela, entretien personnel 25/11/2008.

l'agriculture en exercice. Mais ces derniers n'ont finalement pesé que de façon marginale dans le contenu de la loi¹⁰.

De manière générale, l'essentiel du processus de production de la loi s'est donc déroulé en marge de l'influence de la SAGARPA et du PAN. Le nouveau parti au pouvoir, du fait de la pression du monde rural et du tollé politique provoqué par le veto de Vicente Fox, ne s'est pas trouvé en position de force pour négocier. Le clivage central au cours de ces discussions a concerné la portée générale de la loi du point de vue des dynamiques en cours au sein du monde rural mexicain : pour ses rédacteurs, la LDRS devait fixer le cadre général du développement pour l'ensemble du secteur rural, et donc de l'agriculture mexicaine ; pour l'administration agricole et le PAN, en revanche, la nouvelle loi ne devait concerner que les producteurs faiblement ou pas du tout intégrés au marché. Ce clivage renvoie plus généralement à une opposition entre deux visions du développement dans le monde rural mexicain : la première considère que l'ensemble des acteurs du monde rural doivent se mettre d'accord sur un programme de développement commun et inclusif ; pour la seconde, la politique rurale doit prendre acte et gérer la dualité existante entre une agriculture moderne, intégrée aux marchés mondiaux, et un monde paysan qui n'a plus d'avenir dans le secteur agricole et dont il s'agit d'amortir les coûts sociaux de sa disparition à travers des programmes de lutte contre la pauvreté, des équipements sociaux et des projets de diversification économique non agricole. Il est significatif que les tenants de la première option aient mis en avant le concept de "nouvelle ruralité", alors porté par une coalition d'universitaires, d'organisations environnementalistes, de mouvements paysans et d'ONG internationales pour imposer leur vision du développement rural durable, au détriment d'une conception économiciste, selon laquelle l'enjeu de la nouvelle loi aurait été, de leur point de vue, « d'institutionnaliser l'aumône » (Chapela, *cit.*) en direction de la petite paysannerie¹¹.

C'est donc à ce moment et dans ce contexte très politisé qu'est introduit dans l'intitulé de la loi, en grande partie pour la distinguer du premier projet de Loi de Développement Rural Intégral, l'idée de durabilité. Le concept de durabilité apparaît comme une composante implicite de la prise en compte de la "nouvelle ruralité" comme cadre d'analyse et de compréhension des dynamiques à l'œuvre au sein du monde rural. Il est finalement assez peu discuté et semble faire consensus, en particulier au sein de l'aile agrarienne "traditionnelle" de la CNC, puisque c'est un concept « qui vend bien »¹². À part, peut-être, pour les rédacteurs de la loi, qui aspirent à proposer un nouveau référentiel pour le développement rural mexicain, la durabilité est donc avant tout appropriée par les principaux acteurs politiques sous sa forme rhétorique, comme un concept dans l'air du temps.

La LDRS cristallise ainsi l'appropriation ambiguë du développement durable par divers acteurs et secteurs du monde rural et agricole, qui défendent chacun des perspectives et des appréciations très différentes des enjeux du développement rural dans le contexte de la

¹⁰ Le refus de V. Fox de valider la première initiative de Loi de Développement Intégral, dans un acte fondateur de sa relation avec la nouvelle législature, a sensiblement affaibli sa capacité à peser sur le processus ultérieur de formulation de la LDRS. La constitution du cabinet agricole, composé majoritairement de technocrates et de représentants du secteur entrepreneurial, ne lui a pas non plus conféré une forte compétence dans l'interaction avec les professionnels de la négociation législative (entrevue avec Margarita Alvarez López, CEDRSSA, 14/10/08).

¹¹ Cette conception dichotomique du monde rural et de ses trajectoires de développement trouve un large écho dans les mutations du dispositif public dans d'autres pays d'Amérique Latine. Elle a été institutionnalisée *de facto* dans l'organisation administrative brésilienne, qui est divisée entre un Ministère de l'agriculture, en charge du secteur entrepreneurial, et un Ministère du développement agraire, qui s'est vu assigner la gestion des catégories sociales rurales faiblement ou pas intégrées aux marchés et qui concentre l'essentiel des politiques relevant du développement durable. L'intégration de ces différentes composantes socio-économiques, dont la LDRS mexicaine est porteuse, n'est pas pour autant acquise, comme nous le verrons dans la suite de cet ouvrage.

¹² Margarita Álvarez, entretien personnel, 19/11/2008.

globalisation. Tout d'abord, les rédacteurs directs de la loi portent une vision intégrale et technocratique du DD, dans la lignée des réflexions sur le développement intégral du monde rural entamées à l'université de Chapingo depuis les années 70, et qui se développe désormais autour de l'idée de nouvelle ruralité. Leur objectif principal est la rationalisation des politiques publiques. Les porteurs politiques de la LDRS, pour leur part, ont une vision plus superficielle, instrumentale et rhétorique du DD, en fonction de leur agenda politique immédiat. On peut à cet égard considérer l'adjonction de la question de la souveraineté alimentaire au thème de la durabilité dans le développé de la loi comme relevant de logiques convergentes de légitimation politique de la part de ces acteurs. La nouvelle proposition de loi reprend ainsi la notion de souveraineté alimentaire qui existait dans l'initiative de 2000, à l'instigation des députés du PRD et de leurs alliés de la fraction agrarienne du PRI-CNC. Cette intégration est porteuse de fortes implications en matière de politique agricole, puisqu'elle fait de la souveraineté alimentaire l'un des objectifs majeurs du développement rural et une composante centrale de la durabilité du secteur agricole, en la définissant comme « la libre détermination du pays en matière de production, d'approvisionnement et d'accès aux aliments pour l'ensemble de la population, sur la base fondamentale de la production nationale »¹³. Enfin, les représentants de la SAGARPA et du secteur agricole entrepreneurial perçoivent cette loi et le concept qui l'anime comme relevant de la gestion des externalités environnementales et sociales des politiques agricoles structurelles tournées vers l'insertion compétitive dans les marchés internationaux. À ce titre, la loi fournit un justificatif au déploiement de filets de sécurité et de régulations orientés à corriger ces externalités.

Un des aspects centraux et très particuliers du processus d'élaboration de la LDRS concerne la marginalisation construite de l'administration environnementale fédérale et de la Commission de l'Environnement et des Ressources Naturelles (CMARN) de l'assemblée nationale. Cette marginalisation semble relever autant d'une démarche stratégique de la Présidence de la chambre des députés, qui confia le travail de construction législative aux seules commissions de l'agriculture et du développement rural, dans la continuité du dispositif qui avait présidé à l'élaboration de l'initiative de Loi de Développement Rural Intégral de 2000, que d'une mise en retrait calculée de la SEMARNAT, dont le titulaire, V. Lichtinger s'opposait fortement, au sein de la nouvelle administration paniste, aux orientations productivistes prônées par le ministre de l'agriculture, J. Uzabiaga, en matière de développement agricole. Il est révélateur que, dans son rapport d'activité portant sur le sexennat 2001-2006, la SEMARNAT fasse état de sa participation dans l'élaboration de 40 initiatives de loi – dont la Loi Générale de Développement Forestier Durable et la Loi Générale d'Equilibre Ecologique, toutes deux promulguées en 2003 –, mais demeure totalement muette quant à la LDRS. Il découle de ce désengagement une définition du développement rural durable qui place les dimensions sociale et économique au premier plan de l'agenda politique (voir les articles premier et 3-XIV de la loi, cités dans la partie suivante). À partir de 2001, la maîtrise du dispositif de la politique de développement rural durable échappe ainsi à l'administration environnementale, qui avait historiquement porté le concept et soutenu sa diffusion, pour incomber principalement à l'administration agricole et aux échelons décentralisés de gouvernance (Etats de la fédération et municipalités).

Le texte de la LDRS est finalement approuvé en décembre 2001 avec les votes des trois principaux partis mexicains, ce qui lui confère une légitimité certaine. Le nouveau processus législatif n'a pris que huit mois (contre trois ans en moyenne), ce qui révèle une volonté politique d'aboutir à compromis ambitieux, mais composite, dont les objectifs et l'esprit représentent, au moins en théorie, un véritable bouleversement dans la conception du développement rural et de ses dispositifs de mise en œuvre.

¹³ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Art. 3, XXXII.

Objectifs et esprit de la LDRS

Conformément à la Constitution, l'article 1^{er} de la loi fixe comme objectifs de promouvoir le développement rural durable du pays, d'assurer un environnement "approprié" [*adecuado* en espagnol] et de garantir l'implication active de l'Etat dans la promotion de l'équité. Le développement rural durable y est défini une première fois dans les termes suivants : « On considère d'intérêt public le développement rural durable, qui inclut la planification et l'organisation de la production agricole et de la pêche, son industrialisation et sa commercialisation, les autres biens et services, ainsi que toutes les actions qui tendent à l'élévation de la qualité de vie de la population rurale » (Art. 1) Dans cette première définition, c'est l'importance accordée à la logique productive et commerciale qui retient l'attention, alors que toute référence à la dimension environnementale est éludée. Cette première définition est toutefois amendée par l'article 3, qui définit les principaux termes employés dans la loi, et notamment celui de développement rural durable dans les termes suivants : « L'amélioration intégrale du bien-être social de la population et des activités économiques sur le territoire compris hors des noyaux considérés comme urbains [...], en assurant la conservation permanente des ressources naturelles, de la biodiversité et des services environnementaux de ce territoire » (Art. 3, XIV). Le clivage entre l'approche économiciste de la SAGARPA et la vision plus intégrale de ses rédacteurs est donc perceptible dès les premiers articles de la loi. Si le développement rural durable oscille donc entre économicisme et vision intégrale, la « durabilité de la production rurale » qui fait l'objet du chapitre XVI (articles 164 à 177) met l'accent sur la dimension environnementale de la protection des ressources naturelles, en particulier en ce qui concerne les questions de préservation des sols et de l'eau. La durabilité apparaît donc comme un concept à géométrie variable, pour ne pas dire un concept fourre-tout, qui sert, selon les cas, aussi bien à l'articulation qu'à la mise en valeur particulière des secteurs économiques, sociaux ou environnementaux.

Développement industriel et commercial, lutte contre la pauvreté et conservation de la biodiversité, la loi de développement rural durable affiche d'emblée une ambition très générale et se pose en norme rectrice de l'ensemble du développement rural à l'échelle du pays. Cette ambition est encore renforcée par la référence récurrente aux notions de souveraineté et de sécurité alimentaire¹⁴, respectivement définies comme « la libre détermination du pays en matière de production, de distribution et d'accès aux aliments pour l'ensemble de la population, sur la base fondamentale de la production nationale » (Art. 3, XXXII) et « la distribution opportune, suffisante et inclusive des aliments à la population » (Art. 3, XXVII). Cette référence centrale peut surprendre, dans la mesure où elle semble s'opposer formellement au principe d'inclusion dans les marchés agricoles globaux, qui est à la base de l'ALENA, qui est défendu par l'aile libérale du PRI et par l'ensemble du PAN, et qui domine largement la stratégie de développement agricole de la SAGARPA. Elle entre en revanche facilement en résonance avec les aspirations nationalistes, agraristes et protectionnistes d'un certain PRI historique, largement dominant au sein de la CNC.

Les rédacteurs envisageaient même de fixer un seuil de principe de 20% de l'approvisionnement alimentaire, au-dessus duquel les importations de produits agricoles auraient été interdites. Si cette mesure n'a finalement pas été incorporée à la loi, car elle contrevenait aux dispositions de l'accord de libre échange avec les Etats-Unis et la Canada, le texte final établit une liste de onze

¹⁴ Ces notions apparaissent dans les grandes définitions données dans l'article 3, dans l'article 5, III, qui traite des objectifs principaux que doit poursuivre l'Etat, et enfin dans les articles 53 et 79. Le chapitre XVII (Art. 178 à 183) est consacré entièrement à ces thématiques.

produits de base, stratégiques, qui doivent faire l'objet d'une attention politique particulière¹⁵. On doit aussi noter les articles 40 et 91, qui anticipent la Loi de Biosécurité de 2005, en évoquant le contrôle nécessaire de la recherche, de l'utilisation et de l'importation des OGM par les autorités mexicaines, en vertu du principe de précaution. Ces notions de sécurité et de souveraineté alimentaire, alors encore peu discutées, vont prendre une dimension particulière au cours des années 2000, avec la controverse sur les OGM (Foyer, 2008), puis avec la crise de la tortilla de 2007 (voir la conclusion de ce chapitre).

Au-delà des définitions générales et des objectifs ambitieux, l'esprit de la LDRS semble viser avant tout la rationalisation et la mise en cohérence de politiques de développement rural qui ont suivi, depuis le début des années 1990, une tendance générale vers la segmentation et l'éclatement thématique et opérationnel, entre différents programmes sociaux, économique-productifs ou environnementaux. Merino et Macedo expliquent à ce propos : « [la Loi de Développement Durable] est une norme qui, depuis une vision générale centrée sur la qualité de vie, veut intégrer et articuler les activités mises en œuvre par différents organes du gouvernement et de la société dans une seule stratégie d'ensemble. Il s'agit, en conséquence, d'une norme qui propose une politique publique spécifiquement destinée à articuler, avec cohérence, l'action gouvernementale et la participation de la société, dans l'objectif d'améliorer le développement humain des habitants des campagnes mexicaines. Le sens dernier de la loi est de mettre en ordre l'action publique, autant de l'Etat que des acteurs sociaux impliqués dans le milieu rural, dans un effort commun destiné à augmenter les conditions matérielles d'existence dans le milieu rural. » (Merino & Macedo, 2006).

L'un de ses principaux rédacteurs, Gonzalo Chapela, confirme cet analyse puisque selon lui, la LDRS peut se résumer en un seul principe, celui de la « *conurrencia* », que l'on peut traduire par la mise en correspondance ou en cohérence, sur trois plans différents : entre les différents ministères de l'administration centrale, entre les différents niveaux de gouvernance territoriale (national, Etat de la fédération et municipal) et entre les agences de gouvernement et la société civile. Cette volonté de faire concorder les actions de ces différents acteurs se retrouve dans la mise en place d'une architecture institutionnelle innovante.

Une structure institutionnelle innovante

La complexité de la structure institutionnelle mise en place par la LDRS est proportionnelle à l'ambition de ses objectifs¹⁶. En effet, en plus de viser l'articulation des différentes thématiques de l'action publique, la Loi de développement rural durable prévoit toute une série de nouveaux organes décisionnels à différents niveaux d'intervention, depuis le niveau fédéral jusqu'à l'échelon municipal. Elle est donc largement multisectorielle et multiniveau. Ces nouveaux organes prennent la forme d'un système de conseils mixtes, qui doivent réunir des instances gouvernementales de différents échelons territoriaux et de différents secteurs, des associations de producteurs et d'autres organisations de la société civile, mais aussi des "organisations du

¹⁵ Ces produits sont définis comme « les aliments qui font partie du régime alimentaire de la population en général, ou celui de régions particulières, et les produits agricoles dont le processus productif concerne des segments significatifs de la population rurale ou des objectifs stratégiques nationaux » (Art. 3, XXII). Ces produits sont : le maïs, la canne à sucre, le haricot, le blé, le riz, le sorgho, le café, les œufs, le lait, la viande de bœuf, les viandes de porc et de volaille, et le poisson.

¹⁶ La ressemblance entre cette structure institutionnelle et celle initialement pensée dans le cadre des PRODERs est assez frappante, même si la LDRS semble s'inspirer d'une série de lois précédentes comme la Ley Forestal de 1992, ou la Loi de Planification participative de 1983.

secteur privé” (industries agro-alimentaires intervenant à l’échelle des territoires considérés)¹⁷. Cette optique participative (Cartagena *et al.*, 2005) vise, au moins en théorie, à limiter le centralisme et le corporatisme qui prévalaient auparavant dans l’organisation de l’accès aux ressources et aux programmes publics dans les zones rurales. La structure des conseils de développement rural durable (CDRS) est en outre renforcée par une autre série d’instruments innovants que nous décrirons plus avant.

Les Conseils et la Commission Interministérielle de Développement Rural Durable

Le premier de ces conseils opère au niveau fédéral. Le Conseil Mexicain de Développement Rural Durable (CMDRS) est un organisme consultatif qui est composé de la Commission Interministérielle pour le Développement Rural Durable¹⁸, de représentants accrédités des organisations du secteur social et privé du milieu rural ou encore d’ONG. Son rôle est essentiellement de participer à la promotion du Développement Rural Durable et d’émettre des avis, sans toutefois que ces derniers ne soient vraiment contraignants pour les administrations sectorielles de l’Etat et pour les instances de gouvernement décentralisées, ce qui limite d’emblée leur portée.

Au niveau de chacun des 32 Etats de la fédération sont par ailleurs institués les Conseils Provinciaux (*Estatales*) de Développement Durable (CEDRS), qui peuvent être formellement présidés par le gouverneur de chaque Etat. Ils sont organisés sur le même modèle que le CMDRS, mais leurs prérogatives exécutives sont plus étendues. Outre leur rôle de planification des politiques de développement rural sur la juridiction de l’Etat de la fédération, ces conseils jouent un rôle de transmission entre les instances fédérales et les districts ruraux (*Distritos de Desarrollo Rural*), qui constituaient, bien avant la promulgation de la loi, la maille principale du dispositif administratif et opérationnel du ministère de l’agriculture¹⁹.

Entre les Etats et les municipales, on trouve en effet les Conseils de Districts de Développement Rural Durable qui, outre les fonctionnaires des différentes délégations du gouvernement fédéral intervenant sur le territoire du district, sont censés réunir les représentants des conseils municipaux situés dans sa juridiction, ainsi que les opérateurs économiques et les organisations sociales qui sont représentatifs du secteur agricole du district. Au moins dans les premières années d’application de la LDRS, il semble que ce soit au niveau de ces districts que les conseils de développement durable aient le plus peiné à se mettre en place, en grande partie parce que la fonctionnalité et les compétences humaines des structures d’appui du ministère de l’agriculture se limitaient à la propagation d’une vision productiviste du développement agricole et que celle-ci s’articulait difficilement aux objectifs fixés par la nouvelle loi. Nous verrons aussi dans le dernier chapitre que les districts de développement rural souffrent d’un déficit de légitimité aux yeux des représentants des autres branches sectorielles de l’administration fédérale.

¹⁷ Beaucoup plus que des conseils imaginés dans la première version des PRODERS, ces conseils s’inspirent des Comités Provinciaux (*Estatales*) et Municipaux (respectivement COPLADES et COPLADEMUN) promus par la Loi de Planification.

¹⁸ Cette Commission a elle-même été créée dans le cadre de la LDRS. Elle réunit neuf ministères intervenant dans le développement rural (Agriculture, Développement social, Economie, Education, Santé, Environnement, Travail, Communications, Réforme agraire) et est présidée par le ministre de l’agriculture, du développement rural et de la pêche (SAGARPA).

¹⁹ Pour la plupart ces districts ont été formés au cours des années 1970, pour assurer les fonctions d’encadrement et de diffusion des améliorations technologiques au sein des exploitations concernées par le binôme crédit agricole-révolution verte. Les districts sont donc des unités territoriales propres de l’administration agricole, qui ne correspondent pas nécessairement aux structures opérationnelles des autres ministères.

Enfin, au niveau municipal, sont mis en place les conseils municipaux de développement rural durable (CMDRS ou *Comuders*), généralement présidés par le président municipal. Les conseils municipaux bénéficient en principe de l'assistance technique de l'Unité Technique Opératoire de l'Etat (Unidad Técnica Operativa del Estado – UTOE) et du Fonds de Promotion Agricole de l'Etat (Fondo de Fomento Agropecuario Estatal – FOFAE) pour préparer, formuler et évaluer les différents projets, ainsi que pour financer les salaires des assesseurs techniques attachés à chaque *Comuders*. Si dans un premier temps (2002-2004), la mise en place de ces conseils semble avoir été assez lente, elle s'est accélérée à partir de 2004, sous l'effet de la municipalisation des opérations de développement rural du grand programme *ALIANZA*²⁰. Cette municipalisation a correspondu à un transfert de décision et de moyens au niveau des *Comuders*, qui a évidemment contribué à inciter à leur mise en place et à leur fonctionnement (Toledo, 2005).

À la différence des conseils opérant aux niveaux supérieurs d'organisation politico-territoriale, les *Comuders* sont dotés d'une véritable capacité exécutive de définition et de financement de projets de développement rural à l'échelon des juridictions municipales. Ils sont constitués par des représentants des différents villages intégrant le territoire municipal, des organisations sociales – de producteurs, de défense de l'environnement, etc. – et des ONG qui y opèrent, ainsi que par des représentants des différentes agences fédérales participant déjà aux conseils de district. L'intégration des *Comuders* à l'appareil de gouvernement municipal leur permet, par le biais de la présidence municipale, de déposer des demandes aux différents guichets des administrations fédérales et provinciales et de gérer les fonds alloués à leur financement. Sur ces bases organisationnelles et institutionnelles, les *Comuders* sont en situation de devenir une institution importante de captation des ressources liées aux programmes publics de développement économique, social ou environnemental²¹. Toutefois, les *Comuders* ne se substituent pas aux agences municipales existantes et qui opéraient déjà dans les domaines du développement agricole (Departamento de Fomento Agropecuario) ou de la protection sociale (Departamento de Desarrollo Social y Fomento Educativo). Ces dernières conservent leur fonctionnalité et gèrent leurs canaux privilégiés d'accès aux administrations et aux programmes fédéraux concernant leur secteur d'activité. Il en résulte des phénomènes de coordination, de coopération ou de concurrence entre ces agences, qui constituent un objet d'analyse privilégié relativement à l'incidence de la LDRS dans les contextes locaux de sa mise en œuvre (voir le dernier chapitre).

En considérant les différents niveaux auxquels doivent opérer les conseils de développement rural durable (fédéral, provincial – *estatal* –, de district et municipal) et en prenant en compte le fait que la dynamique de municipalisation de ces politiques est centrale dans le discours et les objectifs politiques officiels, on peut considérer que la structure institutionnelle mise en place par la LDRS s'inscrit dans le mouvement plus général de promotion de la décentralisation.

²⁰ *ALIANZA para el Campo*, rebaptisé *ALIANZA Contigo* à partir du gouvernement Fox. Ce grand programme a pour objectif la modernisation et le renforcement de l'insertion marchande des exploitations commerciales et des producteurs "en transition", c'est-à-dire qu'il s'adresse à ceux qui présentent un potentiel de productivité qui permet d'envisager leur insertion compétitive dans les marchés. Il s'agit du principal programme d'aide au développement rural en termes de dotation. Il compte trois sous-programmes : le Programme d'Appuis à l'Investissement Rural (*Programa de Apoyo a la Inversión Rural – PAPIR* –, devenu ensuite *Programma d'Acquisition d'Actifs Productifs, PAAP*), le Programme de Renforcement des Entreprises et Organisations (*Programa de Fortalecimiento a Empresas y Organizaciones – PROFEMOR*), et le Programme de Développement de Capacités (*Programa de Desarrollo de Capacidades – PRODESCA*) . Ce dernier constitue la source principale de financement du fonctionnement de base des *Comuders*, et notamment des salaires de leurs assesseurs techniques (voir *infra*).

²¹ Comme nous l'avons signalé au second chapitre, il existe aujourd'hui une profusion de programmes pouvant relever du développement rural. Outre ceux que l'on a déjà nommés dans ce chapitre (*PROCYMAF, COINBIO, PRODERS, ALIANZA,...*), le programme *OPORTUNIDADES*, coordonné par le ministère du développement social (SEDESOL) est celui qui présente la couverture spatiale et l'incidence budgétaire les plus larges (Quintero, 2005).

Cependant, dans la tradition mexicaine assez paradoxale d'un "fédéralisme ultra-centralisé", l'organisation qui coordonne l'ensemble de cet édifice institutionnel, la Commission Interministérielle pour le Développement Rural Durable (CIDRS), reste une instance qui ne relève que du seul niveau fédéral. C'est elle qui coordonne les différents programmes et qui est chargée de leur application. Elle joue aussi un rôle de premier ordre dans l'élaboration du Programme Spécial Concurrent (*Programa Especial Concurrente – PEC*), qui établit chaque année la structure des finances publiques destinées secteur rural qui sera soumise au vote du Congrès. La CIDRS établit ainsi les lignes directrices des politiques de développement que doivent mettre en œuvre les conseils, à leurs différents niveaux. De plus, à travers les agences décentralisées des différentes administrations ministérielles, des représentants de cette commission sont présents dans les conseils, à chaque niveau, et y jouent un rôle central de mise en rapport avec les financements fédéraux. Pour souligner ce contrôle permanent des instances fédérales au cœur du processus de décentralisation, Merino et Macedo notent : « La LDRS incorpore la variable du fédéralisme participatif comme un des instruments privilégiés pour garantir son application. Cependant, cette organisation est marquée par le contrôle qu'exerce le gouvernement fédéral dans toutes les instances de décision du réseau d'application » (Merino & Macedo, 2006). Selon cette interprétation, le fédéralisme participatif et décentralisé n'est qu'une variable d'un centralisme structurel.

En plus de ces difficultés à se départir d'une tradition centralisatrice vieille de près d'un siècle et demi (chapitre 1) dans le cadre d'un nouveau dispositif de coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernance territoriale, on peut percevoir aussi un autre déséquilibre, cette fois du point de vue de l'intégration horizontale entre les différents organes ministériels de l'Etat fédéral. Si la Commission Interministérielle représente une innovation fondamentale dans le dialogue entre les différentes administrations sectorielles dont les activités concernent de plus ou moins près le développement rural, le ministère de l'agriculture conserve une position prééminente dans l'organisation opérationnelle et la coordination du nouveau dispositif du développement durable. La SAGARPA s'est ainsi vue attribuer la présidence du CMDRS et le mandat de mettre en œuvre la LDRS à travers sa structure exécutive, celle des districts de développement rural en particulier. Ces derniers remplissent une position stratégique du point de vue des lacunes que présente l'organisation politico-territoriale du Mexique : celle-ci se caractérise en effet par l'absence d'un relais fonctionnel entre les niveaux de gouvernement local (le municipale) et provincial (l'Etat de la fédération) dans un milieu rural marqué par les distances physiques et l'enclavement. Dans le cadre du système d'Etat-parti, ce relais était traditionnellement assuré par les organisations corporatives (de paysans, d'éleveurs, de producteurs agricoles relevant du régime de propriété privée) qui étaient incorporées au PRI. L'affaiblissement, puis l'effondrement du système de régulations corporatives a laissé un vide fonctionnel et institutionnel difficile de combler. En confiant les fonctions de coordination et d'harmonisation territoriale des projets définis au niveau de chaque *Comuders* aux représentants de l'administration agricole, la structure des CDRS établit une hiérarchie de fait dans les critères et les objectifs de la durabilité qui fausse d'emblée l'équilibre des relations entre les différents secteurs du développement rural. Les avancées proposées par la LDRS en termes de coordination verticale et horizontale de l'action de l'Etat restent ainsi marquées par une certaine dépendance de sentier, en l'occurrence par la pesanteur historique du centralisme mexicain et de la domination du ministère de l'agriculture dans les questions qui touchent au développement rural.

Les autres innovations institutionnelles majeures : “systèmes”, services, contrats et fonds de partage des risques

D'autres instruments institutionnels contribuent à conférer à cette loi son caractère novateur. Les premiers sont les différents “systèmes” qu'elle vise à mettre en place (Article 22). Dans l'article 3, XXX, le “système” est défini comme « un mécanisme d'adéquation (*concurrancia*) et de coordination des fonctions des diverses agences et instances publiques et privées dans le cadre duquel chacune d'elles participe en fonction de ses attributions et compétences pour arriver à un objectif déterminé ». Plus concrètement, ces systèmes correspondent à des dispositifs de coordination autour de thématiques particulières, qui visent à articuler l'action des différents ministères entre eux, mais aussi les actions des acteurs publics avec celles des organisations de la société civile. L'un de leurs objectifs principaux est d'éviter les effets de superposition ou de contradiction de l'action publique, tout en promouvant la coopération avec le secteur privé et la société civile. En ce sens, les systèmes sont un peu l'équivalent, au niveau des thématiques ciblées et sur une base transversale, du dispositif emboîté des Conseils de Développement Rural Durable. La LDRS prévoit neuf de ces systèmes, qui portent respectivement sur la recherche et le transfert de technologie ; la formation et l'assistance technique ; l'appui à l'entreprise sociale rurale ; la lutte contre la désertification et la dégradation des ressources naturelles ; le bien-être social rural ; l'information et le contrôle sanitaire ; le financement rural ; et enfin, l'appui aux programmes productifs.

Ces systèmes thématiques sont complétés par des “systèmes-produits” qui concernent les acteurs impliqués dans une filière productive particulière, à caractère stratégique du point de vue économique et social²². En plus de ces différents types de systèmes, une série de cinq services, définis comme « des institutions publiques chargées de mettre en œuvre des programmes et actions spécifiques »²³, doivent être créés. On voit bien que, au-delà de la mise en place de mécanismes efficaces de coordination de l'action publique et de l'introduction d'une dose de gouvernance décentralisée, les principes qui sous-tendent l'identification et l'organisation de ces systèmes demeurent ceux de la segmentation thématique et opérationnelle.

On évoquera enfin des instruments originaux plus particuliers, qui représentent une innovation dans la manière de considérer le développement rural. Ainsi, dans son article 53, la LDRS met en place des Contrats de mise en valeur des terres, qui sont passés entre l'Etat et des acteurs individuels ou collectifs (Chapela & Alvarez López, 2007)²⁴. L'idée est que, sur la base d'un diagnostic d'ordonnement territorial établi conjointement par le ou les producteurs, d'une part, et des experts de l'administration ou de la société civile, d'autre part, un contrat d'appui à la production soit signé avec le gouvernement pour exploiter les terres de manière durable. Au rebours d'une approche en termes de “paquets technologiques” censés être applicables à l'échelle de régions entières, ces contrats visent à « massifier des costumes sur mesure pour prendre en compte la diversité des contextes »²⁵. Enfin, les fonds de partage des risques prévus aux articles 65 et 66 ont pour objectif de promouvoir l'innovation productive en appuyant les

²² On retrouve parmi ces systèmes-produits les filières productives qui ont constitué le cadre privilégié de l'intervention étatique sur le secteur agricole, ainsi que celles – souvent les mêmes – autour desquelles se sont structurées des organisations corporatives fortes : maïs, canne à sucre, café, exploitation forestière, etc.

²³ Ces cinq services sont : le Service national de normalisation et d'inspection des produits agricoles et du stockage ; le Service national sanitaire ; le Service national d'inspection et de certification des semences ; le Service national du registre agraire ; le Service national d'arbitrage du secteur rural ; et enfin le Service national d'assistance et de formation technique rurales.

²⁴ Ces contrats peuvent être établis indifféremment avec un producteur individuel, un groupement de producteurs, un *ejido* ou une union d'*ejidos*, dès lors que ces entités sont dotées d'une personnalité juridique.

²⁵ G. Chapela, entretien personnel, 25/11/2008.

producteurs prenant le risque d'une reconversion dans des systèmes d'exploitation plus durables.

Quoi qu'il en soit de ses modalités concrètes d'application dans les contextes territoriaux de sa mise en œuvre, qui feront l'objet de la troisième partie, la LDRS représente un changement majeur dans l'appréhension du développement rural au Mexique. Dans un seul et même texte, c'est tout l'esprit du développement rural, pratiqué jusqu'alors sur le mode de transferts verticaux de technologies et d'institutions exogènes aux sociétés rurales, qui est reformulé autour de paradigmes nouveaux, entrant en résonance avec certains instruments de la "bonne gouvernance" mondiale, ou s'inspirant de bonnes pratiques au niveau local. Au clientélisme structurel des politiques publiques mexicaines, la LDRS veut opposer la participation citoyenne et la concertation. Au productivisme dominant, la Loi de développement rural durable cherche à substituer la prise en compte des dimensions sociales et environnementales, dans une perspective d'adaptation des politiques aux enjeux territoriaux de leur mise en œuvre. À la faiblesse des règles de contrôle sur les produits de l'agriculture, la LDRS oppose la sécurité alimentaire, le respect du principe de précaution et la biosécurité. À la libération totale des marchés en vue de l'insertion dans la compétition agricole mondiale, la LDRS prétend substituer un principe prioritaire de souveraineté alimentaire. À la fragmentation des programmes et à la segmentation des politiques publiques, la LDRS oppose la coordination de l'action publique et la mise en cohérence des interventions sectorielles aux différents échelons territoriaux de leur mise en œuvre. Aux solutions techniques verticales et générales, la LDRS oppose des solutions négociées et particulières. Loin de vouloir représenter un retour en arrière à l'agrarisme paternaliste issue de la révolution mexicaine, la Loi de développement rural durable, dans sa formulation, est un texte qui se veut tourné vers le futur en fixant des objectifs extrêmement ambitieux.

***La "mise en acte" budgétaire du développement rural durable :
les tensions entre logiques sectorielles, logiques politiques régionales
et "confluence" des moyens***

Comme nous l'avons vu, la Loi de 2001 met en avant deux principes d'organisation de l'action publique en milieu rural : d'une part, celui de la décentralisation et de la participation ; et d'autre part celui de la "confluence" (*concurrentencia*) des programmes sectoriels au niveau de 8 grandes lignes d'action qui sont considérées comme complémentaires dans une perspective de développement à long terme – ou durable. Ces lignes d'action (ou "versants" – *vertientes* – selon la nomenclature officielle) sont les suivantes : compétitivité ; éducation ; environnement ; emploi ; assistance sociale ; infrastructures ; santé ; régulation foncière. Chaque année, la Loi de finances du développement rural (*Programa Especial Concurrente*, PEC) fixe l'enveloppe budgétaire globale assignée à chaque ligne d'action et sa répartition entre les différentes administrations ministérielles qui sont compétentes au regard de la thématique concernée. Par exemple, le "versant compétitivité" met en jeu cinq ministères (Agriculture, Economie, Réforme Agraire, Développement Social, Tourisme, plus l'Institut national de la statistique) ; le "versant environnement" englobe des actions du Ministère de l'agriculture et de celui de l'environnement. Le PEC est ainsi conçu comme un outil de mise en cohérence et de coordination de l'action publique, après une décennie de segmentation sectorielle et thématique des programmes de développement rural (voir le second chapitre, ainsi que Léonard & Losch, 2006).

Toutefois, le mode de gestion des dépenses publiques n'envisage pas leur articulation au niveau d'une ligne budgétaire particulière : chaque administration sectorielle demeure autonome dans l'organisation et la gouvernance de ses programmes. La "confluence" des moyens reste ainsi

largement virtuelle du point de vue des modes de conception des politiques et des interventions sectorielles. Chaque ministère conserve notamment une autonomie complète quant à la définition des normes organisant la mise en œuvre de ses programmes²⁶. Au demeurant, le pouvoir législatif, qui doit veiller aux conditions de cette confluence dans la loi de programmation budgétaire, reste lui-même fortement marqué par les logiques de segmentation de l'administration fédérale : les commissions parlementaires sont organisées selon une division thématique qui est en partie dictée par un souci légitime d'interaction fonctionnelle avec les ministères et les secrétariats d'Etat, mais qui contribue à la déclinaison sectorielle du développement durable dans la production législative²⁷.

Nous l'avons vu par ailleurs, l'organisation opérationnelle de la mise en œuvre de la "confluence" interministérielle, entendue cette fois en tant que coordination des actions sectorielles, a été confiée à l'administration agricole. C'est elle qui assure, en la personne de son ministre titulaire, la présidence de la Commission interministérielle (CIDRS) qui fixe les grandes lignes d'action en matière de politiques de développement rural. C'est à elle également qu'incombe la tutelle des conseils de développement durable, en particulier au niveau de ses districts ruraux, qui assument les fonctions de "chaînon manquant" de l'organisation territoriale officielle. Dans le dispositif des CDRS, les districts de la SAGARPA pallient ainsi les lacunes de coordination fonctionnelle entre l'échelon municipal et celui de l'Etat de la fédération, à l'échelle de régions rurales dotées d'une identité socioculturelle et d'une relative unité économique et environnementale. À ce titre, l'administration agricole gère les budgets sur lesquels repose le fonctionnement de base des conseils municipaux (salaires des assesseurs techniques, fonds de financement des plans de développement municipal et des projets locaux, évaluation des actions entreprises dans le cadre des *Comuders*).

Ces budgets relèvent de l'enveloppe du grand programme *ALIANZA Contigo*. Comme nous l'avons vu dans le second chapitre, les programmes d'appui au secteur agricole que gère la SAGARPA se déclinent suivant deux thèmes principaux : d'une part les subventions directes aux producteurs vivriers de céréales et de légumineuses, qui ont été mis en place pour compenser les pertes de revenus consécutifs à la libéralisation des marchés agricoles dans le cadre de l'ALENA (Programme d'appui au milieu rural, *PROCAMPO*) ; d'autre part, les appuis à la modernisation productive et à l'insertion compétitive, dont l'importance n'a cessé de croître depuis le milieu des années 1990 (Programme *ALIANZA*). La LDRS de 2001 a introduit de nouvelles règles dans l'organisation et la distribution de ces financements. Ces règles concernent, d'une part, l'instauration de principes de décentralisation et de participation dans

²⁶ La dimension normative constitue un enjeu majeur de la coordination des programmes sectoriels au niveau des territoires où ils doivent être mis en œuvre, comme nous aurons l'occasion de le préciser dans le dernier chapitre. Dans la bouche du chargé des relations institutionnelles à la CDI à Acayucan, Francisco Fidencio Hernández, « la confluence institutionnelle s'arrête là où se posent les questions de confluence normative : chaque administration décide de façon particulière des groupes cibles, des périodes, des conditionnalités et des procédures des appels d'offre pour ses programmes. C'est très difficile de favoriser la confluence de moyens au niveau de projets spécifiques et d'un espace donné ; on reste dans un cadre de concurrence des efforts et des projets » (entretien personnel, Acayucan, 09/07/2009).

²⁷ Les commissions parlementaires impliquées dans la production des réglementations concernant le DRD sont au nombre de sept et correspondent, à peu de choses près, aux grandes aires de découpage thématique des administrations ministérielles : Agriculture & élevage, et Développement rural (SAGARPA) ; Réforme agraire (SRA) ; Développement social (SEDESOL) ; Ressources hydrauliques (Comisión Nacional del Agua) ; Affaires indigènes (CDI) ; Environnement et ressources naturelles (SEMARNAT). Cette logique de découpage sectoriel du travail législatif a notamment pour conséquence une déclinaison de la thématique du développement durable dans des lois à caractère circonscrit, s'adressant à des segments socio-économiques singuliers du milieu rural : Loi de développement durable (LDS) de la canne à sucre (2005), Loi de développement intégral et durable de la caféiculture (2005), Loi générale de pêche et d'aquaculture durables (2007), Loi de promotion et développement des biocombustibles (2007), Loi générale d'équilibre écologique (2007)... (Robles Berlanga & Álvarez, 2007 ; Robles Berlanga, 2009)

l'assignation des fonds de développement agricole et, d'autre part, une orientation plus marquée de ces derniers vers les producteurs à faibles revenus, dans une vision plus globale et moins sectorialisée des projets. Le grand programme *ALIANZA* est ainsi divisé en trois enveloppes, "agriculture", "élevage" et "développement rural". Si les deux premières lignes conservent une approche productiviste caractéristique des orientations historiques de la politique agricole mexicaine depuis le milieu du XX^e siècle, la troisième concerne directement les secteurs socio-spatiaux défavorisés et relève davantage d'une approche territorialisée du développement.

Cette ligne d'action s'applique en particulier (mais non de façon exclusive) au financement du dispositif de développement rural durable, en particulier aux fonds qui sont assignés aux conseils de district rural et aux *Comuders*. Le sous-programme de développement rural d'*ALIANZA* intègre ainsi des actions en faveur de l'investissement et l'acquisition d'actifs productifs à des taux préférentiels (*PAAP*, antérieurement *PAPIR*), du renforcement des organisations de producteurs et des petites entreprises agricoles (*PROFEMOR*) et de la formation de capacités, aussi bien à l'échelle des organisations productives que des instances d'appui municipales chargées de gérer ces financements et de porter des projets (*PRODESCA*). Au long des dernières années, le volet développement rural d'*ALIANZA* a représenté entre le tiers et 45% du budget total de ce programme. Il constitue une part en augmentation certes régulière, mais somme toute mineure – entre 5 et 12% – des financements publics au développement agricole, qui restent fortement orientés vers l'insertion compétitive et la distribution de subsides directs ; cette part apparaît encore moindre (entre 1,5 et 3%) si l'on considère l'ensemble des projets financés par les administrations sectorielles dans le cadre du PEC (voir le tableau 9). Le développement durable, en tant que nouveau cadre d'organisation des modes de production de la politique rurale et agricole demeure ainsi, du point de vue des fonds publics qui lui sont directement assignés, un parent pauvre du dispositif des politiques rurales.

Tableau 9 : Budget opérationnel du Ministère de l'agriculture (millions de pesos courants)

Lignes programmatiques	2006	2007	2008	2009 (programmation)
Budget total SAGARPA	51 068	58 537	65 341,4	70 961,5
<i>ALIANZA Contigo</i>	6 228	6 461	13 674	13 311
• Dont "développement rural"	2 062	2 944,5	4 300	6 347
Transferts directs (<i>PROCAMPO</i> + <i>PROGAN</i>)	17 192	20 192	20 878	21 003
Appui au secteur financier rural	2 127	2 054	2 686	3 532
Compensation des défaillances de marché*	10 820	11 550	11 763,4	13 118
Part du budget de "développement rural"				
• % total SAGARPA	4%	5%	6,5%	8,9%
• % total programmes d'appui au secteur rural	5,4%	6,8%	8,8%	12,5%
Ensemble des financements du PEC hors coûts administratifs	136 025	154 387	185 987	207 801,5
% du budget de "développement rural" sur total programmes PEC	1,5%	1,9%	2,3%	3%

* Fonds compensatoires à l'acquisition de diesel agricole ou marin et à l'accès aux marchés agricoles

Source : CEDRSSA (www.cedrssa.gob.mx/)

Depuis la Loi de fédéralisation de 1996, le ministère fédéral de l'agriculture et les secrétariats de développement agricole et rural des Etats de la fédération sont tenus de coordonner leurs actions en matière d'appuis à la modernisation productive et commerciale, à la formation de capacités humaines et institutionnelles, ainsi qu'aux organisations de producteurs, qui toutes relèvent des lignes du programme *ALIANZA*. Dans l'Etat de Veracruz, qui a fourni le cadre d'analyse de la présente étude de cas (voir la troisième partie), une structure du gouvernement provincial, l'Institut veracruzain de développement rural (INVEDER) a ainsi été créée en 1999, afin de gérer les fonds mutualisés de ces deux instances de gouvernement et les canaliser vers des projets productifs élaborés par des organisations de producteurs ou par les municipalités.

Ces fonds mutualisés, mais également les ressources directement allouées par la SAGARPA au dispositif de développement rural durable, suivent un schéma de décentralisation financière au bénéfice des municipalités. Depuis 2005, les fonds correspondant au volet "développement rural" d'*ALIANZA* peuvent ainsi être administrés directement par les gouvernements municipaux, pour peu que ceux-ci aient satisfait aux conditionnalités posées par la LDRS : avoir mis en place un Conseil municipal de DRD (*Comuders*) ainsi qu'un "Département de développement agricole" (*Departamento de fomento agropecuario*), et avoir élaboré un plan municipal de développement durable approuvé au niveau de l'Etat. Dans le cas contraire, l'INVEDER assume lui-même, dans l'Etat de Veracruz, la gestion des fonds assignés aux projets qui ont été sélectionnés au titre du volet développement rural d'*ALIANZA*.

Toujours dans le contexte veracruzain, l'INVEDER assure par ailleurs certaines lignes autonomes de financement, qui relèvent du budget provincial et qui sont soumises à une normativité alternative à celle qu'impose l'administration fédérale. Concrètement, cela signifie que les procédures d'allocation de ces ressources peuvent être gérées de façon plus discrétionnaire, selon une logique qui relève, dans une large mesure, des principes de régulation clientéliste qui prévalent dans les arènes politiques régionales et municipales. Ces lignes de financement concernent principalement la fourniture, à un prix fortement subventionné (entre 25 et 50% du prix de marché), de semences améliorées (de maïs, de riz et de sorgho), d'engrais chimiques et d'équipements agricoles (tracteurs, véhicules de transports, moulins ou machines à dépulper le café)²⁸. Les subsides alloués sont généralement attribués à des municipes, beaucoup plus rarement à des organisations formelles de producteurs, selon une logique de renforcement des réseaux clientélistes sur lesquels s'appuie le gouvernement de l'Etat.²⁹ Ces lignes d'action, qui s'inscrivent clairement dans la continuité du modèle productiviste de la révolution verte, sont développées hors de toute coordination avec les programmes fédéraux se réclamant du développement durable.

En 2008, le budget total de développement agricole géré par l'INVEDER s'est élevé à 688 millions de pesos (environ 62,5 millions de dollars), dont 253 millions (23 millions de dollars) correspondaient au volet de "développement rural" d'*ALIANZA*, que l'on peut donc assimiler au versant d'action publique correspondant au DD. Le complément, 63% du budget total de développement agricole de l'Etat, a conservé un schéma d'assignation principalement orienté vers des modèles intensifs de modernisation productive, qui sont mis en œuvre par de grandes structures de type entrepreneurial ou *farmer*, mais aussi par des organisations de petits et

²⁸ Entretiens avec Graciano Blaz et Evaristo Obando, INVEDER, Xalapa, 06/10/2008.

²⁹ L'actuelle administration du gouverneur Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) se réclame du PRI historique et revendique une restauration des fonctions assistentialistes de la politique publique. Elle se caractérise par un discours populiste et des pratiques qui s'ancrent dans la tradition clientéliste de l'Etat-parti, autour des secteurs corporatifs et des réseaux politiques traditionnels, en laissant toutefois une place importante aux gouvernements municipaux, dont les prérogatives ont été multipliées par les lois de décentralisation de 1996.

moyens producteurs qui sont engagés dans des formes d'intégration contractuelle avec le secteur agro-industriel (voir Brun, 2008 et le chapitre 6).

Il faut en outre préciser qu'un volume significatif du budget de la SAGARPA assigné à l'Etat de Veracruz correspond à des transferts directs aux producteurs, tels que *PROCAMPO* (ou son pendant pour les activités d'élevage, *PROGAN*³⁰) et sont gérés directement par l'administration fédérale, au niveau de ses districts de développement rural : ces transferts ont représenté 648,5 millions de pesos pour *PROCAMPO* et 298 millions pour *PROGAN* en 2008, soit un total nettement supérieur au budget géré par l'INVEDER au titre d'*ALIANZA* et de ses programmes propres³¹. Les financements pour le "développement rural" ont ainsi constitué, en 2008, environ 15% des fonds conjoints de la SAGARPA et de l'Etat de Veracruz pour le secteur agricole. Bien que sensiblement supérieure à la répartition qui prévaut au niveau national (tableau 9)³², cette proportion est révélatrice de la position secondaire qu'occupe la thématique du développement territorial/durable au regard de celle de l'insertion compétitive et des gains de productivité dans l'agenda de l'administration agricole. Sur les 253 millions de pesos de cette ligne d'action, 113 millions (environ 45%) ont été délégués aux municipalités qui avaient rempli les conditionnalités de la LDRS, les autres devant passer par les services de l'INVEDER pour accéder aux décaissements leur permettant de financer leurs projets.

Nous verrons dans la troisième partie les modalités suivant lesquelles le dispositif institutionnel du développement rural durable (conseils provincial, de district et municipal de DRD) s'articule avec les lignes de financement du "développement rural" du grand programme *ALIANZA Contigo*. Nous en analyserons en particulier les expressions dans le contexte de la Sierra de Santa Marta.

Conclusion : la LDRS, loi cadre ou palliatif à la segmentation de l'action publique ?

La Loi de développement rural durable relève indéniablement d'un projet ambitieux, qui vise à opérer un changement profond dans la manière de penser et de pratiquer le développement rural au Mexique. Elle cherche notamment à corriger les asymétries de pouvoir et d'influence au sein de l'exécutif mexicain, en remettant en cohérence l'ensemble des actions de l'Etat dans le secteur du développement, à travers des instances territorialisées de coordination de ces actions.

³⁰ Le Programme d'incitations à la productivité de l'élevage, *PROGAN*, a été mis en place en 2003 et consiste en l'allocation d'un subside monétaire par tête de bétail, dont la délivrance est conditionnée par la mise en œuvre de mesures d'intensification de la production (accroissement de la productivité par hectare), notamment en matière d'exploitation des pâturages. À ce titre, il est comptabilisé au rang des programmes de la SAGARPA visant à encourager l'usage durable des ressources, dont il représente 70% des ressources environ (González Cárabes, 2008). Au-delà de cette inscription institutionnelle, qui vise en premier lieu à justifier la mise en œuvre d'un subside direct dans un secteur politiquement sensible et fortement exposé à la dérégulation dans le cadre des accords de l'ALENA, nous avons pris l'option de le comptabiliser parmi les politiques de soutien direct aux producteurs agricoles, au même titre que *PROCAMPO*.

³¹ La SAGARPA gère également directement les fonds compensatoires couvrant les coûts d'accès au marché pour les producteurs commerciaux de zones enclavées (*Ingreso Objetivo*). Ces fonds n'ont plus été attribués aux producteurs de maïs depuis 2007, à la suite de la flambée des cours mondiaux des matières premières agricoles, mais ils avaient représenté, les années antérieures et pour le seul Etat de Veracruz, des montants variant entre 50 millions de pesos en 2005 et 26 millions en 2006 (respectivement 5 et 2,5 millions de dollars) (voir <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>).

³² Cette différence provient, pour une part, des fonctions qui sont par ailleurs assignées au niveau national à la SAGARPA en termes d'incitations au secteur financier rural ou de financement de l'enseignement agricole et, d'autre part, du caractère principalement familial du secteur agricole dans l'Etat de Veracruz, ce qui y limite l'incidence des fonds fédéraux d'appui à l'agriculture entrepreneuriale et aux grandes infrastructures de production (compensations des coûts d'accès aux marchés, subventions aux carburants agricoles et pour l'irrigation non gravitaire).

Elle s'appuie sur le dessin d'un nouveau cadre institutionnel, certes complexe, mais au potentiel performatif réel. Selon cette perspective, le développement durable opère comme instrument de rationalisation des politiques publiques visant à en atténuer l'extrême fragmentation, au moins autant que comme projet d'impulsion du changement pour le monde rural. Dans sa version rurale, institutionnelle et nationale, le DD s'est donc éloigné de ses acceptions plus basistes et locales, formulées essentiellement en termes d'écologie politique, depuis la société civile, pour se convertir en principe recteur de l'action publique à destination du milieu rural. La LDRS prétend ainsi clairement être une loi « de première catégorie », une norme cadre, capable de d'orienter l'esprit des lois plus spécifiques, ainsi que de chapeauter et diriger l'ensemble des politiques de développement rural.

Tout l'enjeu de la mise en œuvre de la LDRS est donc bien d'imposer un cadre général d'orientation et de production de l'ensemble des politiques rurales, aux yeux des acteurs du monde législatif, administratif et politique, ainsi que des acteurs sociaux du milieu rural. Mais cette norme souffre d'emblée de certains handicaps susceptible de contraindre largement sa mise en œuvre.

En premier lieu, nous l'avons vu, la LDRS souffre depuis son origine d'un défaut de légitimité. L'analyse des modalités concrètes de sa négociation et de sa construction indique que le développement rural durable, tel qu'il émerge de son institutionnalisation dans le contexte mexicain, relève plus d'un transfert du concept de multifonctionnalité par une "élite éclairée"³³ que d'une réflexion et d'actions propres émanant du monde rural. Mais surtout, cette institutionnalisation n'a pas été directement portée par des représentants de l'exécutif, mais par des législateurs, dans un contexte conflictuel et de recherche d'un nouvel équilibre entre les deux pouvoirs. Au moins dans un premier temps, la SAGARPA, fortement influencée par les orientations néolibérales de ses principaux responsables, a subi ce nouveau cadre institutionnel plus qu'elle n'a réellement pesé dans sa construction.

L'institutionnalisation du développement durable à travers la LDRS est par ailleurs profondément marquée par des dépendances de sentier associées aux trajectoires historiques de l'intervention publique et de son interaction avec les sociétés rurales. Ces dépendances de sentier sont révélées, entre autres, par la prééminence des administrations fédérales et des thématiques techniques, en particulier celles que porte le ministère de l'agriculture, ainsi que par la prégnance des organisations corporatives dans la représentation politique et dans les médiations institutionnelles du monde rural au sein du régime de l'Etat-parti. L'entrée du DD dans les institutions agricoles et rurales a ainsi relevé en partie d'une stratégie opportuniste de différents groupes d'intérêts, mettant à profit une conjoncture politique favorable, alors qu'elle s'inscrivait plus dans une orientation structurelle des institutions environnementales.

Surtout, la LDRS ne bouleverse pas le mode fondamentalement segmenté de conception des politiques publiques sur le point le plus stratégique, celui des finances. Le cadre réglementaire (PEC) de la Loi de finances votée chaque année fixe les grands thèmes (environnement ; développement social ; éducation ; compétitivité ; infrastructures ; santé ; travail, etc.) entre lesquels chaque administration doit ventiler ses programmes. Tous ces thèmes concernent, de près ou de loin, le développement durable, mais le mode de gestion des dépenses publiques n'envisage pas leur articulation au niveau d'une ligne budgétaire particulière. Les conseils de développement rural durable sont donc appelés à décliner leurs projets selon les guichets

³³ La LDRS, de par son ambition, sa complexité et les nouvelles thématiques qu'elle développe, semble d'une certaine manière en avance, ou au moins en décalage, par rapport aux acteurs et aux contextes auxquels elle est censée s'appliquer. Il est intéressant de noter que deux des penseurs qui ont le plus influé sur sa formulation, Julia Carabias et Gonzalo Chapela viennent tout deux d'une culture marxiste qui revendiquait l'avant-gardisme comme un déterminant central des processus de transformation du champ institutionnel.

sectoriels qui canalisent les financements. Le principe de thématization et de segmentation de l'action publique conduit ainsi à des formes de déclinaison du contenu programmatique du DD par les acteurs territoriaux qui interviennent dans sa mise en œuvre, qui peuvent s'avérer contradictoires avec les critères d'intégration sur le long terme qui fondent la notion même de durabilité. Nous verrons dans la partie suivante dans quelle mesure le potentiel intégrateur de la LDRS et les logiques de segmentation et de spécialisation des différents guichets de l'administration fédérale se combinent et s'opposent dans la "mise en acte" du développement durable aux échelons territoriaux de sa coordination politique.

Troisième partie

La fragmentation du Développement Rural Durable dans la Sierra de Santa Marta, Etat de Veracruz

Les politiques entre cadre légal et logiques des acteurs

Cette partie s'intéresse à la façon dont la notion de durabilité est appropriée, d'une part, par les acteurs et organisations de la société civile et, d'autre part, par les différentes agences publiques impliquées dans la production et la mise en œuvre des politiques de développement rural, dans les contextes de territorialisation de ces politiques. Elle se propose ensuite d'examiner la façon dont la LDRS de 2001, et plus particulièrement, le dispositif des conseils de développement rural durable (CDRS) opèrent au regard de la variété des déclinaisons locales et sectorielles du DD et des objectifs de la loi de construire des cadres de rationalisation et de mise en cohérence des politiques de développement sur une base décentralisée et participative.

Nous nous appuyons pour cela sur l'exemple d'une région représentative des enjeux de durabilité de la petite agriculture familiale au Mexique : la Sierra de Santa Marta, au sud de l'Etat de Veracruz. Nous y analyserons les formes de déclinaison du développement rural durable qui résultent des initiatives conduites depuis deux décennies par différents groupes d'acteurs de la société civile (ONG, mouvements sociaux), et par les différents services ministériels. Nous nous attacherons ensuite aux processus qui sont à l'œuvre autour de la mise en place et du fonctionnement des CDRS aux échelles régionale et municipale et analyserons la façon dont s'opèrent la rencontre entre acteurs civils et institutionnels et la confrontation entre leurs projets à ces différentes échelles. Trois contextes municipaux sont spécifiquement étudiés, qui correspondent à des configurations très contrastées quant aux formes d'insertion des conseils municipaux, les *Comuders*, dans les dispositifs de gouvernement local et les réseaux de politique publique qui organisent l'accès aux ressources gouvernementales.

L'analyse montre que, loin de conduire à la création d'un cadre unifié de coordination et de mise en cohérence de l'action publique, la mise en œuvre de la loi de 2001 conduit à renforcer les situations de pluralisme institutionnel (normatif et administratif) qui préexistaient à sa promulgation. Dans les contextes étudiés, elle débouche sur des formulations très diverses des enjeux de durabilité, suivant les dépendances de sentier qui ont caractérisé les trajectoires locales de l'action publique et les formes de mise en rapport entre les organisations locales et les dispositifs d'intermédiation politique caractéristiques de l'Etat post-révolutionnaire. De façon générale, les projets de développement issus de ces processus de construction locale sont marqués par la précarité des moyens et des temporalités engagés dans leur réalisation, ainsi que par la prégnance des logiques clientélistes d'allocation des ressources publiques. Ces logiques et contraintes conduisent à des formes très contrastées de hiérarchisation et d'articulation entre les différentes dimensions du développement –productive, sociale et environnementale– ainsi qu'à des expressions très inégales de la participation sociale aux décisions politiques.

Dans le chapitre 5, à travers un panorama des organisations civiles de la région, de leur trajectoire et de leurs initiatives, nous montrerons comment, en amont de l'institutionnalisation

du concept de développement durable, différentes acceptions et formes de DD ont diffusé dans la région. Malgré la volonté affirmée de promouvoir une vision intégrale du développement durable, nous verrons que l'absence d'une dynamique organisationnelle proprement indigène et le factionnalisme politique ont empêché l'articulation de ces différentes expériences dans un véritable projet régional, susceptible de s'ancrer dans la durée, au-delà de mobilisations revendicatives ponctuelles et à caractère localiste. À cette fragmentation des acteurs de la société civile répond un émiettement des thèmes d'action et des programmes proposés par les acteurs institutionnels se revendiquant plus ou moins directement du DD. La description des différents programmes environnementaux, sociaux et agricoles proposés par les agences gouvernementales, de leurs objectifs et de leurs principes de mise en œuvre au niveau de la région, souligne les limites de la mise en cohérence de l'action publique et son extrême sectorialisation thématique et institutionnelle.

En dernière instance, cet objectif de mise en cohérence est dévolu au dispositif des conseils de développement rural durable. Le chapitre 6 s'intéresse à la façon dont ce dispositif, tel qu'il est promu depuis les institutions officielles et encadré, au moins en partie, par la LDRS, fonctionne à deux niveaux stratégiques d'inscription territoriale : le district de développement rural de la SAGARPA de Jáltipan et les municipalités de la Sierra de Santa Marta. Malgré la mise en place de nouvelles institutions, dont la mission est d'articuler l'action publique autour de l'idée de DRD et d'une approche territorialisée et participative de ses enjeux, nous verrons que la permanence des perspectives productivistes et le poids des institutions préexistantes limitent largement la portée du changement de paradigme annoncé par le DD. Nous en évaluerons toutefois les expressions et les incidences dans les trois municipalités qui ont servi de référence à notre étude.

Chapitre 5

Les déclinaisons du développement durable dans la Sierra de Santa Marta

La fragmentation des projets de la société civile et des programmes sectoriels

Nous l'avons vu dans la seconde partie, la notion de Développement Durable n'a pas attendu la ratification de la Loi de 2001 pour faire l'objet de processus divers d'appropriation et de mise en forme par différentes catégories d'acteurs et à différents niveaux d'expression territoriale. La LDRS, elle-même, a conduit à diverses formes d'institutionnalisation à l'échelle des administrations fédérales et des gouvernements des Etats de la fédération. La Sierra de Santa Marta, en tant que région très majoritairement peuplée de groupes indigènes et foyer d'une aire naturelle protégée, est particulièrement représentative de cette profusion de déclinaisons parallèles et parfois concurrentes du développement rural durable. À la lumière de la diversité des enjeux de durabilité qui s'y manifestent, ce chapitre s'attache à décrire la variabilité des sens et des contenus que différents groupes d'acteurs, au sein de la société civile, des communautés rurales et des administrations publiques, affectent au concept de développement durable. Il met en évidence une double tendance à la fragmentation de son contenu et des projets qui s'y rapportent.

D'une part, au sein de la société civile, différents mouvements, portés par des logiques relevant du militantisme politique, de l'environnementalisme social, ou d'une synthèse contemporaine de ces deux courants, ont débouché, au cours des vingt dernières années, sur des formulations de projets de développement local et régional ancrées dans le tissu social et communautaire de la région. Toutefois, la forte localisation des dynamiques observées, la variabilité des facteurs contextuels qui fondent les modes d'organisation, se traduisent, à la fois, par la cohérence interne des visions du développement durable que professent ces organisations et par la fragmentation de ces visions et de leurs logiques d'action, dans une mesure qui apparaît entraver leur mise en cohérence autour d'un projet de développement au niveau régional.

D'autre part, du fait de ses caractéristiques de forte marginalité socio-économique et de grande diversité culturelle et biologique, la Sierra de Santa Marta est l'objet d'interventions de la part de la quasi totalité des administrations fédérales opérant dans le milieu rural mexicain. Depuis la loi de 2001, toutes ces administrations revendiquent des actions relevant du développement durable. La construction et la mise en œuvre de ces interventions demeurent toutefois marquées par les logiques de ciblage thématique et socio-territorial des programmes et d'autonomie de leurs porteurs dans la définition de leur contenu et de leurs normes opératoires. Cette fragmentation de programmes, fortement thématiques en fonction des différentes perspectives des ministères de tutelle, témoigne de la prégnance des logiques sectorielles et de leur prévalence sur les discours et les logiques visant à encourager la transversalité de l'action publique.

Modernisation compétitive et enjeux de durabilité dans une région indienne marginalisée

Au moment d'étudier les formes de mise en œuvre concrète des politiques publiques de développement rural durable du point de vue de leur capacité à réaliser une articulation effective des trois piliers économique, environnemental et social du développement durable (DD), la focale que l'on propose ici, sur la région de la Sierra de Santa Marta (SSM)¹ s'avère particulièrement pertinente du fait des caractéristiques mêmes de cette région. Les politiques de DD s'y trouvent en effet confrontées à des défis majeurs relativement à chacun de ces trois piliers, puisque la région se distingue à la fois par sa marginalité économique et sociale, par les menaces qui pèsent sur ses richesses environnementales – avec notamment la présence du dernier massif de forêt tropicale mésophile d'Amérique du Nord – et par une diversité culturelle remarquable, liée à la présence majoritaire de deux groupes de population indigène, les Zoque-Popoluca et les Nahua.

D'un point de vue économique tout d'abord, la région est reconnue comme une des plus pauvres du pays et, comme telle, elle est définie comme zone prioritaire de l'intervention publique par la CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación Social)². Une enquête récente menée auprès de 175 ménages dans la région pour le compte de la Banque Mondiale révélait « le faible niveau des revenus au regard de la moyenne observée au niveau national : dans [...] la Sierra de Santa Marta, le revenu moyen se situe à des niveaux [...] 7 fois inférieurs à celui du PIB *per capita* national » (Léonard, Palma & Brun, 2009). Selon les évaluations du CONEVAL, 67,3% de la population de la région vivait en 2005 en situation de pauvreté absolue (définie comme l'incapacité du ménage à subvenir à ses besoins alimentaires de base) et 75,2% en situation de pauvreté relative ou "de capacités" (définie par l'impossibilité de couvrir les besoins en santé et en éducation), alors que les moyennes nationales sont respectivement de 18,2 et 24,7%.

L'activité économique principale est l'agriculture et elle est pratiquée par un tissu dense de petites exploitations familiales, dont la taille dépasse rarement 5 hectares. La SSM peut être caractérisée comme « une zone indienne de basse montagne, où la pulvérisation des structures foncières, les conditions topographiques et l'absence d'irrigation conduisent à la permanence d'une agriculture pluviale et manuelle » (Léonard *et al.*, 2009). La caféiculture et la production de maïs sont deux activités historiquement très importantes. Depuis les années 1960, toutefois, l'élevage bovin extensif a connu un fort développement avec l'implantation de colons métis sur les versants maritimes de la sierra et la reconversion de certaines exploitations indiennes situées dans les terres basses des municipes de Soteapan et Pajapan.

Plus récemment, le démantèlement du dispositif public d'encadrement technique et de crédit agricole, ainsi que les incitations au développement des formes d'association avec les agro-industries privées ont conduit à un recentrage de l'activité agricole sur la production de maïs

¹ D'un point de vue politico-administratif, la Sierra de Santa Marta est intègre trois municipes plus anciens (Soteapan, Mecayapan et Pajapan) et un nouveau, Tatahuicapan, formé en 1997 sur le territoire du municipe de Mecayapan. Les enquêtes de terrain ont essentiellement porté sur les trois premiers. La SSM couvre une superficie d'environ 1500 km², et hébergeait une population totale de 68 708 habitants en 2005 (56 358 pour les trois municipes de référence).

² Selon les indices de marginalité socio-économique établis par le CONEVAL, les municipes de Soteapan, Mecayapan, Pajapan, auxquels cette étude se réfère, figurent respectivement aux 183^e, 353^e et 406^e rangs parmi les 2454 municipalités du pays. L'indice moyen de marginalité pondéré par la population totale situerait la région au 273^e rang national pour sa pauvreté. (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA.MED_POBREZA-mapas_2005).

blanc destiné à l'alimentation humaine. A la différence de la plupart des autres zones rurales-indigènes du pays, cette production familiale n'est pas réservée à l'auto-consommation mais est au contraire de plus en plus orientée vers le marché³. Cette évolution est liée, à la fois au démantèlement des appuis et des protections tarifaires dont bénéficiaient les producteurs agricoles mexicains, et à l'essor récent de formes d'agriculture contractuelle liant les petites exploitations familiales et des entreprises agro-industrielles. Dans le cadre de ces contrats, les producteurs familiaux sont associés à des opérateurs techniques et financiers qui, en amont, leur fournissent des crédits, des semences hybrides et des intrants et, en aval, achètent leur récolte pour la livrer aux industries de transformation du maïs⁴.

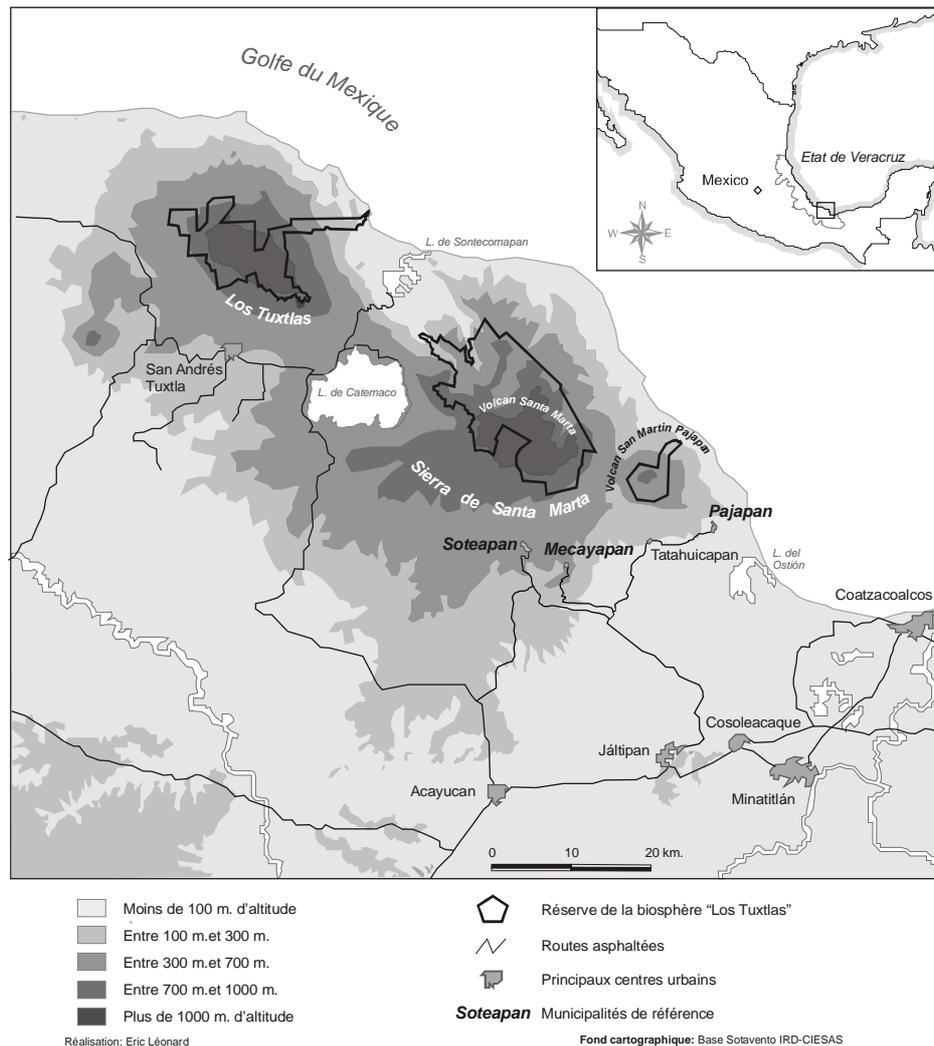
Ce modèle de spécialisation par l'insertion compétitive au marché national et international, qui s'est développé au cours des années 1990 est, depuis une dizaine d'années, nous l'avons vu dans la première partie, fortement encouragé par les politiques publiques agricoles. Il semble s'inscrire dans la continuité de la dynamique de modernisation des structures agraires et sociopolitiques qui, dans la Sierra de Santa Marta, a consisté au cours du 20^{ème} siècle en un processus long et conflictuel – mais continu – de démantèlement des modes de gestion communautaire de la terre au profit du modèle ejidal, issu de la révolution et qui a supporté l'avancée du contrôle étatique (Léonard, 2004 et 2009 ; Léonard & Velázquez, 2009 ; Velázquez, 2006). Un second mouvement de modernisation, par l'insertion au marché semble ainsi succéder à une première phase de modernisation (plus institutionnelle que commerciale), par l'insertion à l'Etat Nation. Superposées à des facteurs structurels, tels que l'accroissement de la population, ces dynamiques de modernisation ont aussi généré une série d'impacts environnementaux.

La Sierra de Santa Marta se caractérise en effet par un environnement naturel exceptionnel, mais en voie de dégradation avancée. Il s'agit d'une région montagneuse surplombée par deux volcans, le San Martín Pajapan et le Santa Marta, qui culminent respectivement à 1270 et à 1550m (voir la figure 7). Elle compose, avec le massif volcanique voisin des Tuxtlas, la forêt tropicale mésophile la plus septentrionale du continent américain. Du fait de la variété des paysages et des écosystèmes, qui se distribuent entre la frange côtière, les forêts de différentes altitudes et des zones basses inondables, la biodiversité qu'on y trouve est exceptionnelle. On y a recensé quelques 2833 espèces et 83 variétés de plantes, soit 30% de la flore du Veracruz et 10% de celle du pays (Ramírez, 1999). La faune est tout aussi riche avec 1328 espèces recensées, dont 28 sont endémiques (Martínez & Sánchez, 1997).

³ L'étude mentionnée *supra* dans le cadre du programme Rural Struc, qui concerne des villages fortement spécialisés dans la production de maïs révèle que 90% de la production totale est commercialisée, principalement du fait des contraintes économiques et agronomiques relatives au mode d'insertion des exploitations paysannes dans la chaîne agro-industrielle (Léonard *et al.*, *cit.*).

⁴ L'enquête Rural Struc (Léonard *et al.*, *cit.*) montre que ce type d'intégration contractuelle dans les chaînes agro-industrielles concerne 10,6% des ménages enquêtés dans la Sierra de Santa Marta. Mais elle révèle également que son incidence est beaucoup plus large, du fait des logiques de redistribution des intrants au sein des réseaux sociaux, qui conduisent par ailleurs les bénéficiaires de cette redistribution à accroître leur participation au marché, à la fois pour solder leur dette et du fait des faible potentiel de conservation des semences hybrides utilisées (voir également Kuhfuss, 2007 ; Brun, 2008).

Figure 7 : Situation de la Sierra de Santa Marta



À l'exception des parties les plus hautes des deux volcans, le couvert forestier a cependant été très largement dégradé par les processus de colonisation agraire et de développement des activités agricoles, en particulier sous l'effet du boom de l'élevage, à partir des années 1970. On estime qu'entre 1950 et 1990, 75% de la végétation forestière aurait disparu et qu'à la fin des années 1990, il ne restait plus que 26 000 hectares présentant une couverture forestière continue et 12 000 autres formant des taches de végétations éparses (Lazos & Paré, 2000). L'appauvrissement de la biodiversité ne concerne pas seulement la végétation naturelle : sous l'effet des programmes de modernisation productive et du développement du modèle commercial d'agriculture, l'agrobiodiversité représentée par la *milpa*, le champ vivrier traditionnel associant des variétés locales de maïs, du haricot, des courges, du piment et d'autres cultures alimentaires (manioc, tarot, condiments), a également été soumise à un processus d'érosion. Entre 1965 et 1995, les Popolucas auraient ainsi perdu 75% des plantes de la *milpa* (Blanco, 2006 ; Zurita Benavides, 2009).

La richesse environnementale de la SSM ne se limite pas à cette biodiversité menacée. Ses ressources hydriques sont aussi stratégiques dans la régulation de l'équilibre de la région du sud du Veracruz. Son rôle de captation de l'eau pluviale est fondamental pour l'alimentation du lac de Catemaco et des lagunes de Sontecomapan et de l'Ostión, qui hébergent une végétation de mangrove menacée ; d'un point de vue socio-économique, les sources hydriques de la Sierra

sont essentielles pour l'approvisionnement des centres urbains et industriels que sont Minatitlán, Coatzacoalcos, Cosoleacaque et Jáltipan, dont la population totale dépassait 765 000 habitants en 2005.

Du fait de son importance écologique, le territoire de la région de la Sierra de Santa Marta bénéficie d'un statut environnemental particulier puisqu'il se situe dans la zone tampon de la Réserve de la Biosphère qui a été créée en 1998 et qui se distribue sur les trois sommets de la chaîne volcanique de Los Tuxtlas (voir la figure 7 et le chapitre 3).

Le territoire de diversité que représente la Sierra de Santa Marta ne se limite pas à la dimension biologique, mais concerne sa richesse culturelle. En 2005, les quatre municipes de la SSM abritaient une population indigène de près de 55 400 individus, soit presque 81% de la population totale de la région (INEGI, 2005). Les Popolucas et Nahuas y sont très majoritaires. Les premiers sont essentiellement présents dans le municipe de Soteapan et les seconds dans ceux de Mecayapan, et Pajapan. Le municipe de Tatahuicapan, quant à lui, est habité par des Popolucas, des Nahuas et des populations métisses, principalement installées sur le versant côtier de la Sierra, à l'occasion du processus de colonisation agro-pastorale des années 1970 et 1980. Il existe certaines formes de rivalité entre les Popolucas et les Nahuas, qui sont liées à l'histoire du peuplement et au déplacement graduel des centres de gravité politique et économique de la région au cours de la période récente⁵, mais qui s'expliquent aussi par d'importantes différences culturelles. Si l'espagnol est employé comme langue franche entre les deux ethnies, le zoque-popoluca et le nahua, encore très largement parlés, ne sont absolument pas inter-compréhensibles puisqu'ils sont rattachés à deux ensembles linguistiques différenciés, le Zoque du groupe Maya-Totonaque, et le groupe Uto-Azèque, auquel sont apparentées les deux variantes de nahua⁶ parlées respectivement à Mecayapan et Pajapan.

Les différences de fonds culturelles entre Popolucas et Nahuas se traduisent par une grande diversité de croyances, de coutumes, de rituels et de fêtes. Si le catholicisme est bien ancré dans la religion popoluca, c'est sous une forme syncrétique qui laisse une part importante à des figures préhispaniques comme Hurakan, le dieu du vent ou encore Jomchuk, le dieu du maïs (Blanco, 2006). Bien que le carnaval ou fête du maïs qui s'étendait au long de la semaine sainte ait disparu dans les années 1930 (Velázquez, 2006), des rituels individuels de purification à l'encens au moment des semis sont toujours pratiqués et la figure de Jomchuck/Jésus Christ continue d'être célébrée collectivement dans les différentes communautés popolucas, témoignant d'un attachement religieux au maïs toujours bien présent. Ces rituels accordent une place importante à la figure des *chaneques*, des génies associés aux sources d'eau et à la pluie, qui sont à la fois craints et vénérés à travers des sculptures préhispaniques dont on a retrouvé de nombreuses exemplaires dans la Sierra. L'une d'elle, représentant un jaguar et installée au sommet du San Martín a été transférée en 1962 au musée d'anthropologie de Xalapa ; une autre pierre préhispanique représentant une figure humaine avec une ceinture de serpent est assimilée à la figure du Saint catholique Saint Cyrille dans la communauté de Tatahuicapan : San Cirilito

⁵ Historiquement, les Popolucas de San Pedro Soteapan ont exercé une prééminence politique dans la Sierra, qui s'est prolongée bien longtemps après l'installation de groupements nahuas, expulsés des zones côtières du bas-Coatzacoalcos et de l'actuel Tabasco par les excursions de pirates, entre la fin du XVI^e et le XVII^e siècles. La création de municipalités indépendantes au début du XIX^e siècle, puis les politiques de restructuration territoriale et de développement agropastoral entreprises au cours du XX^e siècle ont érodé graduellement l'influence politique de Soteapan. La colonisation agraire de la Sierra, en particulier, a favorisé la consolidation de bourgs à majorité nahua, tels que Tatahuicapan et Pajapan, comme centres administratifs et économiques concurrents de Soteapan, le premier devenant un chef-lieu municipal en 1996, par démembrement des municipalités voisines de Soteapan et Mecayapan (voir Velázquez, 2000 et 2006).

⁶ Le Nahua est la première langue indigène parlée au Mexique avec près de 1,5 millions locuteurs. Elle se décline selon une douzaine de variantes principales et un très grand nombre de dialectes.

voyage de maison en maison et on lui attribue notamment le pouvoir de faire pleuvoir (Blanco, Paré & Velázquez, 1996). Bien qu'elles soient menacées par le processus de modernisation, ces croyances restent donc largement vivantes. Loin de vouloir les réduire à leur dimension folklorique, nous voulons signaler l'importance de les prendre en compte dans la perspective de l'appropriation endogène de n'importe quelle dynamique de changement institutionnel tel que le proposent les politiques de développement durable.

La Sierra de Santa Marta apparaît donc comme un terrain particulièrement pertinent pour évaluer la capacité du dispositif mexicain de développement rural durable à relever les défis d'intégration des dimensions productive, sociale, environnementale et culturelle du DD, ainsi que pour en analyser les formes d'endogénéisation résultant de la « mise en actes » de ce dispositif. Une contrainte structurante de ce point de vue réside dans l'absence d'une instance légitime de coordination supra-municipale qui fasse sens pour les acteurs locaux. Aucune organisation indigène régionale n'a émergé de la longue histoire de confrontation entre les revendications d'autonomie des communautés locales – les Popolucas en particulier – et le projet d'intégration de l'Etat-Nation post-révolutionnaire (Velázquez, 2006 ; Léonard & Velázquez, 2009), alors que la période récente de démocratisation et de remise en cause du modèle d'Etat régulateur a conduit à l'effondrement des organisations corporatives (de paysans, d'éleveurs) qui assumaient les fonctions de mise en rapport entre les intérêts locaux et les instances étatiques.

Les dynamiques politiques contemporaines sont ainsi marquées par le factionnalisme et la conflictualité des processus électoraux, alors que le clientélisme demeure un principe structurant de la gouvernabilité aux échelons local et municipal. Les trois municipes sur lesquels nous avons centré notre analyse – Soteapan, Mecayapan et Pajapan – sont représentatifs de cet émiettement politique, puisqu'au moment de notre enquête ils étaient dirigés par des autorités se réclamant respectivement du PRI, du PRD et du PAN. L'implantation de ces partis au niveau local correspond à des dynamiques propres à la région de la SSM. Ainsi, on peut distinguer un PRI « institutionnel » classique, dominé par l'élite locale des maîtres d'école syndicalistes, d'un PRI plus paysan et basiste, qui a été largement investi par l'organisation *Antorcha Campesina*, dont on verra l'influence dans le municipe de Soteapan. Le PRD, quant à lui, s'est implanté dans la région à travers les réseaux issus des « communautés ecclésiales de base » inspirées de la Théologie de la libération (voir la partie suivante), de différentes organisations sociales et de maîtres d'école en rupture avec le syndicat officiel. Le PAN, pour sa part, n'avait pas d'existence organique dans la région, jusqu'à la résurgence d'un figure emblématique du corporatisme d'Etat, Círiilo Vázquez, ancien dirigeant du syndicat des éleveurs du Sud de Veracruz, tombé en disgrâce et exilé au début des années 1990, puis revenu dans le jeu politique régional à l'occasion de l'alternance de 2000, pour réactiver ses vastes réseaux clientélistes sous la bannière du parti du président Fox⁷.

Si ces divisions politiques ne contribuent évidemment pas à l'émergence des projets de développement régional, elles sont parfois dépassées lors de mobilisations défensives aussi brèves qu'intenses. Ces actions collectives ont porté, au début des années 1990, sur le rejet d'un projet de monoculture d'eucalyptus (voir *infra*) et, plus récemment, sur le refus de payer

⁷ A l'occasion des élections municipales de 2004, Círiilo Vázquez a été le grand organisateur de la campagne du PAN dans le Sud de Veracruz. Grâce aux réseaux et aux loyautés qu'il avait bâtis au cours des années 1980, il parvint à faire élire 12 de ses candidats à l'échelle des 19 municipalités que compte la région. Le maintien d'une municipalité « paniste » à Tatahuicapan, à l'occasion des élections de 2007, répond toutefois à une logique pragmatique du candidat élu, plutôt proche idéologiquement du PRD. En octobre 2006, trois mois après des élections présidentielles polémiques, à l'occasion desquelles il avait laissé planer le doute quant au parti auquel il apporterait son soutien et celui de ses réseaux, Círiilo Vázquez fut assassiné dans une mise en scène qui revêtait tous les attributs des règlements de compte entre narcotrafiquants.

l'électricité, sur des demandes d'aides à la suite de catastrophes naturelles, ou sur des revendications de rétribution pour l'alimentation en eau des centres industriels de la plaine. À proximité des bourgs de Sotepan et de Tatahuicapan sont en effet implantées, respectivement, une centrale électrique et une unité de potabilisation de l'eau qui toutes deux mettent à profit les ressources hydriques de la région. La construction de l'unité d'acheminement de l'eau du Yuribia, au milieu des années 80, s'était faite sur la base d'un accord par lequel l'Etat fédéral et le gouvernement de Veracruz s'engageaient à construire et à assurer le fonctionnement d'une école et d'un collège dans la région. Les installations ont été depuis lors occupées à plusieurs reprises et l'alimentation coupée comme un moyen de pression pour exiger le respect de promesses liées à l'achèvement des travaux, à la rémunération des maîtres d'école, etc. En 2006, près de 500 familles se sont mobilisées pendant plusieurs jours en installant un campement autour de l'usine et en coupant l'alimentation pour réaffirmer leur droit sur l'eau et renégocier un contrat équitable avec les autorités de l'Etat du Veracruz⁸. Ces mobilisations restent cependant ponctuelles et circonscrites à des revendications particulières.

Le Développement Rural Durable : le défi de l'intégration dans un modèle de développement clientéliste et marchand

Chacun des éléments contextuels présentés ci-dessus renvoie plus généralement à un processus historique de modernisation comme phénomène de transformation globale qui affecte les différentes dimensions des relations entre sociétés et environnement. Les modes de production et de consommation, les rapports au territoire (intensification des échanges avec l'extérieur, nouveaux découpages administratifs, mise en œuvre de la décentralisation, changements du cadre foncier légal), les rapports à l'environnement "naturel" et institutionnel, les représentations et les croyances, sont bouleversés par ce processus intimement lié à l'idée de développement. Le développement comme chemin vers la modernité ne renvoie évidemment pas à la seule dimension objective du processus de transformation sociale, c'est aussi un mouvement volontariste, un projet porté par des acteurs.

Dans le cas de la Sierra de Santa Marta, les acteurs de l'Etat et ceux du marché ont assumé la fonction centrale d'impulsion du processus de développement, face à des acteurs locaux hétérogènes qui, selon les contextes spatiaux et temporels, y ont adhéré, y ont résisté ou, de façon générale, ont tenté de l'infléchir et de se le réapproprier. L'histoire du développement dans la SSM, en tant que dispositif et projet portés par l'Etat mexicain post-révolutionnaire, a été fortement marquée par différentes formes de violences, à la fois symboliques (acculturation, discrimination) et très concrètes (conflits, dégradation environnementale, exploitation...) – voir à ce sujet Blanco & Cruz (1992), Chevalier & Buckles (1995), Lazos & Paré (2000), Velázquez (2006), Léonard & Velázquez (2009 et 2010), ainsi que, dans une perspective plus large, Le Bot (1994). Elle a contribué à façonner des référentiels d'action politique et d'organisation fortement marqués par le clientélisme, le factionnalisme et le recours au conflit comme mode ultime de négociation de l'accès au dispositif du développement. Elle a également alimenté des formes d'autonomie sociopolitique, qui s'inscrivent dans une logique de mise en question de l'institutionnalisation de l'Etat et qui se fondent sur un référent communautaire se déclinant de plus en plus au niveau micro-local (voir Velázquez, 2006 ; Léonard & Velázquez, 2010).

⁸ Les fonctionnaires municipaux des localités voisines, interrogés au sujet de la capacité des autorités de Tatahuicapan à mobiliser une large variété de financements et de programmes auprès des gouvernements fédéral et provincial, expliquent cette situation par la formule suivante : « ils ont trouvé le robinet magique [du Yuribia] » (entrevue avec Toribio Hernández Martínez, président municipal de Mecayapan, 16/12/1009).

Le passage d'une logique de développement classique, à la fois verticale et avant tout centrée sur l'insertion à l'Etat, puis au marché, à une logique de développement durable doit signifier, en principe, la reconnaissance du rôle des acteurs locaux impliqués dans une dynamique participative, ainsi qu'un certain rééquilibrage au profit des facteurs sociaux et environnementaux vis-à-vis des objectifs économiques et politiques. En un sens, le développement durable recouvre, à la fois, l'appropriation par les acteurs locaux, l'extension thématique et l'articulation des dynamiques de développement.

Or, et c'est le propos que nous défendons, le développement durable dans sa version rurale, s'il peut représenter un changement de paradigme dans la conception du développement et des dispositifs politiques qui s'y attachent, semble aussi se diluer et se fragmenter en déclinaisons concurrentes, au fur et à mesure qu'il cherche à se concrétiser dans des actions locales, à l'épreuve des enjeux et des logiques multiples (territoriaux, sectoriels...) auxquels il cherche à s'ajuster. Le développement durable ne peut, bien évidemment, être réduit à sa dimension technique, portée par des opérateurs neutres. Le dispositif du DD est façonné, décliné, réinterprété par des acteurs collectifs et individuels qui s'inscrivent dans des histoires institutionnelles, des cadres normatifs et des valeurs qui leur sont propres.

En premier lieu, les institutions existantes (associées aux formes classiques de l'intervention publique, ou aux nouvelles règles de l'incorporation au marché) sont fortement marquées par la conception classique du développement – celle, pour simplifier, de la “modernisation compétitive” –, mais aussi par les déclinaisons clientélistes qui ont caractérisé sa mise en œuvre dans le milieu rural mexicain et singulièrement dans le contexte de la Sierra de Santa Marta. On peut se demander si le changement de paradigme qu'appelle la notion de durabilité, si la prise en compte des dimensions environnementale et sociale et des principes de “gouvernance participative” ne représentent finalement pas un ajustement à la marge et non un véritable rééquilibrage vis-à-vis des logiques de marché et de régulation clientéliste, dont l'hybridation caractérise de nos jours le “modèle de développement mexicain”.

En second lieu, même en admettant qu'un tel rééquilibrage soit recherché, l'intégration des différents piliers du développement durable semble encore largement contingent des logiques sectorielles. Les évolutions qui ont eu lieu au cours des vingt dernières années dans les formes de production et de mise en œuvre des politiques publiques, au détriment des dispositifs “multifonctionnels” (entreprises agroindustrielles, organisations corporatives officielles, commissions régionales inspirées du modèle de la *Tennessee Valley Authority*) et au profit d'une segmentation des cadres thématiques et institutionnels de l'action publique (politique sociale / politique environnementale / politique agricole ; délégation aux échelons décentralisés de gouvernance et à des ONG de certains volets de cette action), sont porteuses de multiples déclinaisons et hiérarchisations des composantes du DD, qui peuvent entrer en concurrence ou en contradiction sur le terrain (voir les deux premières parties). La fragmentation des acteurs et l'éclatement des projets qu'ils portent, ainsi que les conflits de temporalité qui résultent de ces définitions concurrentes, participent de l'émiettement de l'idée de développement rural durable (DRD). La question qui reste en suspens à cet égard est si cet émiettement est le résultat d'une mise en œuvre encore trop récente, de l'inadéquation des dispositifs, de leur mauvaise mise en œuvre ou encore de la limite intrinsèque de la notion de DD.

Parmi le foisonnement des initiatives pouvant être rattachées à l'idée de durabilité dans la région, nous centrerons notre analyse sur celles qui se réclament explicitement de cette notion dans une démarche de développement rural. Dans cette perspective, nous nous intéresserons

plus particulièrement aux actions qui ont pour objet les dimensions productives et agricoles⁹. Nous ne limiterons cependant pas notre analyse aux dispositifs publics émanant des administrations agricoles pour nous intéresser à l'ensemble des initiatives et des dispositifs gouvernementaux (relevant des administrations fédérale, provinciale et municipale, et des champs thématiques environnemental, social, agricole, indigène) et non gouvernementaux (associatifs et privés) impliqués dans l'émergence et la construction de la notion de durabilité dans le contexte régional. Nous chercherons ainsi à voir si émerge de la rencontre, la superposition et la confrontation de ces différents dispositifs une définition spécifique et contextualisée de la notion de DD dans les différents espaces sociaux, politiques et administratifs où cette notion est mobilisée à travers des interventions publiques.

Le Développement Durable depuis la société civile : entre autonomie et institutionnalisation

Le DRD militant dans une logique de résistance

L'émergence dans la Sierra de Santa Marta d'acteurs faisant partie de ce qu'on a coutume d'appeler désormais les ONG de la société civile remonte à la toute fin des années 1970, lorsque fut fondée l'association civile Fomento Cultural y Educativo (FCE). FCE est en fait une organisation nationale essentiellement présente dans trois régions indiennes et paysannes du pays dont la zone Nahua-Popoluca du sud de Veracruz¹⁰. S'inscrivant clairement dans la mouvance religieuse et politique de la théologie de la libération, elle s'appuie sur le travail de laïcs et de prêtres jésuites, au niveau de "communautés ecclésiales de bases". Ces communautés sont, pour les tenants d'un catholicisme proche du marxisme, l'unité territoriale de base où l'encadrement religieux s'accompagne d'un travail de conscientisation politique et d'organisation sociale, selon les principes de la Pastoral social indígena, dont le discours religieux se veut adapté aux conditions sociales et culturelles de ceux à qui ils s'adresse¹¹. Les éducateurs doivent assurer la formation de promoteurs au niveau local qui, à leur tour, sont chargés de la "construction de capacité" sur différentes thématiques, ainsi que du suivi des projets mis en œuvre. La formation se fait à travers l'organisation d'ateliers, de forums locaux ou régionaux, qui accordent une place centrale à l'échange d'expériences entre communautés, conformément à la méthodologie dite "de paysan à paysan".

Dans un premier temps, comme son nom l'indique, les activités de FCE se sont centrées sur l'éducation et l'alphabétisation. L'organisation s'est cependant très tôt impliquée dans la lutte pour la récupération de terres expropriées pour la réalisation d'un port industriel sur le territoire de Pajapan (Chevalier & Buckles, 1995) ; elle a notamment participé à la création en 1986 du Frente Popular de Organizaciones Campesinas del Sureste de Veracruz (FREPOSEV), plus directement orienté vers l'appui aux luttes agraires¹². Dans les années 1990, l'organisation

⁹ Dans cette optique, on essaiera dans la mesure du possible d'illustrer notre propos par des études de cas liées à la question de la culture du maïs, centrale, comme on l'a dit, d'un point de vue culturel et économique.

¹⁰ FCE est également présente dans la région de la Sierra Norte de Puebla et de la Selva Lacandona au Chiapas. L'organisation est en outre active à Mexico et à Guadalajara à travers le Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL), qui est spécialisé dans la défense des droits des travailleurs. Voir. http://www.sjsocial.org/fomento/index_fce.php

¹¹ Au Mexique, la Pastorale indigène a joué un rôle très important dans la formation d'organisation sociale et productive indigène, comme c'est le cas notamment dans les Etats de Chiapas, Oaxaca et Morelos dans les années 1970-1980.

¹² En 1980, plus de 5 000 hectares furent expropriés à la communauté de Pajapan dans la perspective de la construction d'un port industriel dans la lagune de l'Ostión. Ce projet ne vit jamais vu le jour, mais les terres

emboîte le pas des revendications nationales autour des droits indigènes et diversifie ses thèmes de formation en y incluant les droits de la femme et le droit à la santé, à travers notamment la promotion de la médecine traditionnelle.

Ce n'est qu'à partir des années 2000, que FCE et le FREPOSEV investissent réellement les questions environnementales et productives, à travers la promotion de "l'agriculture durable communautaire". Ainsi, dans la communauté de El Mangal du municpe de Pajapan, le FREPOSEV est à l'origine d'un projet de conservation des variétés locales de maïs. Ce projet prône l'abandon de l'abattis-brûlis ainsi qu'un modèle d'agriculture organique basé sur l'utilisation de semences locales et d'engrais et d'insecticides naturels, en opposition frontale avec la diffusion des paquets technologiques. Le maintien du modèle de polyculture de la *milpa*, dans lequel le maïs est associé à d'autres cultures alimentaires comme le haricot, la courge, la tomate, le piment et la papaye, est aussi favorisé dans la perspective de l'autosuffisance alimentaire, opposée à la monoculture commerciale du maïs.

Au plan socio-culturel, le FREPOSEV encourage aussi le maintien des cérémonies de bénédiction des semences et d'action de grâce au moment de la récolte. Le FREPOSEV a également soutenu la participation de ses membres à des ateliers d'information sur le maïs transgénique proposés par une organisation nationale, la CENAMI (Centro Nacional de Misiones Indígenas) (Morales Segura, 2008). L'organisation soutient également des rencontres et des campagnes plus larges sur le maïs et l'agriculture, comme par exemple la deuxième feria paysanne qui s'est déroulée dans le cadre de la campagne nationale *¡Sin maíz no hay país!*. Au niveau de l'Etat de Veracruz, le FREPOSEV a adhéré au Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), confédération fondée en 1996 et dont l'objectif est de former un réseau d'organisations paysannes de base, en vue de peser sur les politiques publiques du gouvernement du Veracruz. En tant que centre d'information et de formation, MAIZ joue un rôle important dans l'orientation politique des choix de certaines communautés de la SSM sur les questions agricoles ou environnementales.

Pour l'ensemble de ces organisations (FCE, FREPOSEV, MAIZ), on peut dire que la question du DRD, en combinant les thèmes de l'éducation, la santé, la culture, la production et l'environnement se veut clairement intégrale. Cette intégration semble se faire au nom d'un projet politique de résistance, puisque le discours relatif au développement durable n'a de sens que dans la formulation et l'expression d'une opposition radicale au libéralisme économique et aux politiques de l'Etat. Cette volonté de résistance se traduit par la revendication d'une autonomie vis-à-vis des programmes gouvernementaux et internationaux de développement durable et donc, par une opposition à tous ceux qui s'insèrent dans ces dispositifs. Les programmes de conservation liés à la réserve de la biosphère, ainsi que ceux qui visent à promouvoir l'écotourisme, sont critiqués respectivement pour leur conservatisme et leur dimension entrepreneuriale. Les dynamiques locales sont systématiquement mises en perspective au regard d'analyses politiques générales, de portée nationale ou internationale, qui insistent sur l'extension de la logique néolibérale à travers des programmes, tels que le Plan Puebla Panama ou encore le Corridor Biologique Mésoaméricain¹³ (ASR-MAIZ, 2004). Du fait

expropriées furent accaparées par des éleveurs. La mobilisation pour leur récupération dura huit ans et déboucha finalement, en juillet 1994, sur un jugement du *Tribunal Superior Agrario* attribuant un titre de propriété définitive de 5 154 à l'*ejido* de Pajapan.

¹³ Le Plan Puebla Panama est un projet d'intégration économique et territoriale (notamment à travers la construction d'infrastructures de communication) de l'ensemble régional méso-américain (Amérique centrale et Sud du Mexique), lancé en grande pompe par le président Fox en 2001. Malgré la faiblesse de son institutionnalisation et de son contenu programmatique concret, il est encore souvent décrié par les acteurs anti-libéraux comme l'incarnation du projet néo-libéral dans la région. De la même manière, le Corridor Biologique Mésoaméricain, programme d'intégration des différentes zones protégées de la région, soutenu par la Banque Mondiale et l'Union Européenne, est présenté comme l'incarnation de l'impérialisme conservatisme contre les populations locales.

de la charge politique de son discours, mais aussi de la légitimité liée à son rattachement à l'église catholique, ce type d'acteur représente une véritable force de convocation politique dans la région. Plus tournée vers l'organisation et l'action politique que sur la mise en place d'un projet productif, cette vision du DRD peut se combiner, mais aussi entrer en conflit, avec celle de l'environnementalisme social.

L'environnementalisme social ou le développement communautaire face au défi de l'institutionnalisation

Les membres de FCE et les partisans de la théologie de la libération ont déjà plus de 10 ans de travail derrière eux dans les communautés de la Sierra de Santa Marta quand apparaît un acteur susceptible de les concurrencer sur le terrain du développement rural communautaire. La formation de l'association civile PSSM (Proyecto Sierra de Santa Marta A. C.) en 1993 marque en effet l'apparition au niveau local d'une nouvelle génération d'ONG s'inscrivant dans la mouvance de l'environnementalisme social mexicain (Dumoulin, 2003 ; Foyer, 2008 ; chapitre 3). Si, dans les années 1980, les activités de l'église catholique progressiste pouvaient être associées à la notion de développement durable, notamment en référence à leur dimension sociale, les acteurs de l'environnementalisme social mexicain, qui s'affirment durant les années 1990 et auquel se rattache le PSSM¹⁴, revendiquent explicitement le concept et l'articulation des activités productives, environnementales et sociales. Dans l'approche du développement prônée par cette nouvelle génération d'organisations, la dimension environnementale apparaît centrale et sert d'axe articulatoire des trois piliers.

Avant de se constituer en association civile en 1993, le PSSM est d'abord un projet de recherche scientifique, conduit à partir de 1990 et dont l'objectif est d'établir un diagnostic environnemental et social de la zone pour la mise en valeur de ses ressources naturelles¹⁵. Participent à ce projet des chercheurs issus de différentes disciplines (anthropologie, sociologie, biologie, agronomie, géographie...) et de différentes institutions : UNAM, de Carleton University, au Canada, Centro de Estudios Agrarios,. La forte représentation du monde universitaire et une approche multidisciplinaire combinant sciences sociales et sciences naturelles sont d'ailleurs deux caractéristiques que l'on retrouve systématiquement dans l'environnementalisme social mexicain. Cependant, au-delà des activités scientifiques, le PSSM affiche d'emblée une posture plus politique avec l'engagement des chercheurs contre un projet de plantation d'eucalyptus promu par la Simpson Paper Company et le gouvernement du président Salinas de Gortari dans les municipes de Pajapan et Tatahuicapan¹⁶ (Paré, 1992 et 2000 ; Ramírez, entretien personnel, 5/10/2008). Comme dans le cas de la Sierra Norte de Oaxaca avec le processus de récupération des terres forestières (chapitre 3 ; Foyer & Dumoulin, 2009), ce premier moment de résistance et d'opposition aux acteurs du secteur privés et du gouvernement, en lien avec les acteurs indigènes locaux, permet au PSSM de s'ancrer

¹⁴ Une première génération d'acteurs de l'environnementalisme social émerge au cours des années 1980 autour d'organisations comme GEA, ERA, PAIR (voir le chapitre 3). Du fait de l'intégration des activités économiques, environnementales et sociales qu'elle prône déjà, cette première génération adopte "naturellement" l'idée de durabilité et contribue à sa diffusion au Mexique au moment de sa reconnaissance au niveau international (rapport Bruntland, Sommet de la terre de Rio). Une seconde génération "post-Rio" apparaît au début des années 1990 avec GIRA dans le Michoacán, GAIA sur la côte de Oaxaca et, bien sûr, le PSSM dans le Veracruz.

¹⁵ Selon une méthodologie participative déjà utilisée par d'autres organisations, les diagnostics socio-environnementaux ont débouché sur des propositions d'ordonnancement environnemental et productif du territoire de certaines communautés, établies en concertation avec ces dernières (voir le chapitre 3).

¹⁶ Finalement, la Simpson Company, à travers sa filiale PLANFOSUR (Plantaciones Forestales del Sureste), a bien développé la monoculture d'eucalyptus sur une dizaine de milliers d'hectares, mais dans la région voisine de Las Choapas, aux limites des Etats de Veracruz et de Tabasco.

relativement rapidement dans le tissu social local. Au-delà de la seule dimension critique, il lui fournit également l'occasion de se poser en pourvoyeur d'alternatives productives compatibles avec l'objectif de conservation de la nature.

Dès 1993 et jusqu'à aujourd'hui, l'équipe du PSSM va en effet promouvoir une série d'initiatives concrètes telles que l'usage d'engrais organiques, l'intensification et la diversification de la production dans les jardins domestiques (*solares*)¹⁷ et les pâturages, ainsi que dans les plantations caféières, ou encore la culture de ressources forestières non ligneuses comme la palme camedora (*Chamedora radicalis*) et l'ixtle (*Aechmea magdalenae*), qui font l'objet d'une forte pression extractiviste dans la zone de réserve écologique, du fait de leur forte demande sur le marché des plantes ornementales et des fibres textiles respectivement. Le PSSM a également entrepris des actions d'appui en faveur de systèmes aquacoles faiblement intensifs pour la production de tilapia et de langoustines, la reforestation de zones dégradées, l'établissement de pépinières d'espèces locales pour la reforestation et l'agro-foresterie, ou encore l'adoption de poêles à bois économiques (*estufa Lorena*) et de latrines sèches¹⁸. Ces initiatives ont évidemment rencontré un succès variable en termes d'adoption et d'appropriation des projets par les populations locales. En ce qui concerne le café et la palme camedora, notamment, le PSSM ne vise pas seulement à développer des alternatives productives, mais également à construire des alternatives commerciales, en cherchant à investir des marchés potentiels autour de circuits de proximité et des niches de qualité.

Nous souhaitons ici insister sur l'un des premiers projets du PSSM, qui correspond à une démarche d'expérimentation en collaboration avec les populations locales pour répondre à l'érosion des rendements physiques et monétaires du maïs, dans un contexte marqué par la dégradation des conditions agro-écologiques (réduction des temps de recû et appauvrissement des sols dans le système d'abattis-brûlis) et l'entrée en vigueur de l'ALENA. Ce projet mérite d'être détaillé, car il a représenté l'une des premières initiatives au niveau mexicain d'amélioration participative du maïs (Foyer, 2010). En complément d'un essai d'enrichissement des sols avec des engrais organiques, conduit en collaboration avec le Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), le PSSM a cherché à améliorer les rendements de maïs par la sélection et l'amélioration des semences locales, mais aussi en introduisant un matériel génétique amélioré, censé répondre à deux des principaux problèmes identifiés : la trop importante longueur du cycle végétatif et de la hauteur des maïs créoles (*criollos*), qui exposent ces derniers aux forts vents de la période des cyclones et de la saison hivernale. Dans un premier temps, trois parcelles expérimentales ont été mises en place, où une vingtaine de variétés locales et améliorées étaient testées. Parallèlement, différentes variétés de maïs hybrides ont été distribuées pour être testées directement dans les champs d'une centaine de paysans.

Dans les deux modèles, l'idée était que les plantes soient évaluées en condition réelles, tant en ce qui concerne le climat que les modes de production paysans, dans la perspective de sélectionner les variétés les mieux adaptées aux contraintes et aux objectifs des producteurs (Blanco, 1997). Dans le cas des parcelles expérimentales et du fait de différents types de facteurs (climat, difficultés de suivi, implication des producteurs), le processus

¹⁷ Sous la responsabilité des femmes qui sont généralement confinées à l'espace domestique, les *solares* jouent un rôle important dans la fourniture de plantes alimentaires et médicinales, dont les fonctions dépassent la seule dimension sanitaire et nutritive pour alimenter les circuits d'échange intra-villageois, notamment à l'occasion des fêtes (Velázquez *et al.*, 1997 ; Vázquez, 2007).

¹⁸ Pour une description plus détaillée de ces différentes initiatives, on renvoie au site très bien documenté du PSSM (en particulier les sections *lineas de acción* et *documentos*, in <http://www.proyectosantamarta.org.mx/index.html>)

d'expérimentation a connu des fortunes diverses, allant d'un suivi au plus près de la parcelle dans le cas de Ocotal Chico, jusqu'à son abandon quasi complet dans celui de Mazumiapan Chico, en passant par des difficultés de coordination entre les responsables de la parcelle de Soteapan. Les expérimentations individuelles de semences améliorées ont aussi connu des problèmes pratiques, notamment en termes de traductions linguistiques et culturelles entre chercheurs et paysans¹⁹ ; elles ont néanmoins montré que les variétés améliorées s'avéraient plus précoces et fournissaient généralement une récolte de volume supérieur, mais que les grains devaient être rapidement revendus ou consommés, du fait de leur mauvaise qualité de conservation.

L'une des conclusions principales de ce projet a porté sur la complémentarité entre matériel génétique amélioré et le matériel local. Outre le suivi systématique de la récolte en collaboration avec les paysans²⁰, la technique de sélection en plein champs²¹ a été un moment central de dialogue entre producteurs et scientifiques (*Ibid.*). Toutefois, l'amélioration participative du maïs dans la Sierra de Santa Marta est restée une expérimentation ponctuelle, à laquelle le PSSM n'a pas donné de réel suivi après le milieu des années 1990, dans une grande mesure du fait des logiques de financement sur projet qui contraignent son fonctionnement. Cette expérience est toutefois représentative, à la fois de la dimension participative des projets du PSSM et de sa démarche visant à combiner les savoirs et matériels locaux, d'une part, et les apports scientifiques, en soutien et non en remplacement de ces savoirs-pratiques, d'autre part, à l'opposé d'une logique strictement interventionniste. Elle est aussi révélatrice du côté précurseur des acteurs de l'environnementalisme social puisque, comme nous le verrons *infra*, la revalorisation des maïs traditionnels fait, quinze ans plus tard, l'objet d'un programme du ministère de l'environnement qui donne aujourd'hui l'occasion au PSSM de travailler à nouveau sur cette thématique. De manière générale, les idées et méthodes novatrices de l'environnementalisme social, ainsi que les acteurs qui les portaient ont fait l'objet d'une certaine reconnaissance institutionnelle depuis les années 1990, une reconnaissance qui a toutefois eu pour contrepartie un contrôle accru de leurs projets et travaux par des acteurs externes.

Du fait de son expérience de 15 ans, de ses compétences techniques et de son degré d'expertise, le PSSM s'est imposé dans le contexte régional comme l'institution de référence en matière de développement durable et de conservation des ressources naturelles. Cette reconnaissance, alliée à un certain pragmatisme dans la recherche de financements nationaux (CONABIO, SEMARNAT-PRODERS, INDESOL-SEDESOL) et inter-nationaux (GEF²², Novib, Fondation Ford, Fondation Rockefeller, PNUD-MIE) a permis au PSSM de capter des fonds suffisamment réguliers et importants pour maintenir son travail sur une période de plus de 15 ans. Cependant, cette forme d'institutionnalisation n'est pas sans coût sur la cohérence, la continuité et l'indépendance du travail de l'organisation. L'instabilité des financements pose en premier lieu

¹⁹ D'un point de vue linguistique, les notions d'expérimentation, d'autosuffisance ou de durabilité sont très difficilement traduisibles et ne font que très peu sens dans les communautés, surtout là où l'espagnol est peu pratiqué. D'un point de vue culturel, les recommandations pour semer les variétés locales plus densément ont été par exemple confrontées à l'habitude de laisser un mètre entre chaque poquet (Blanco, 1997).

²⁰ Du point de vue de la personnification du maïs, il n'est probablement pas innocent que cette étape ait été rebaptisée par les paysans « *entrevista con la milpa* » (entretien avec la *milpa*).

²¹ Par rapport à la sélection des semences qui se fait généralement au moment de l'égrenage en choisissant les meilleurs épis, la sélection en plein champ, à partir des caractéristiques végétatives de la plante, permet de prendre en compte un spectre de critères plus large (taille, position dans le champs,...) et d'affiner ainsi le processus de sélection.

²² Global Environmental Fund ou Fond Environnemental Mondial, géré par la Banque Mondiale pour financer des projets de conservation de l'environnement.

des problèmes dans la continuité des projets²³ et a aussi été à l'origine de tensions internes. C'est en effet dans une période de difficulté financière (1995-1996) que le PSSM, confronté à des choix de gestion et d'orientation, a connu une scission majeure avec le départ de l'un de ses membres fondateurs, Luisa Paré. La recherche incessante de financements est aussi un investissement de temps considérable, qui peut limiter la présence et le suivi sur le terrain des opérateurs du PSSM, d'autant plus que le démarchage des bailleurs de fonds incombe à chaque responsable de projet. Ces derniers sont en outre soumis à des règles d'opération des fonds contraignantes, qui peuvent conduire à bloquer les décaissements, et donc la réalisation des projets durant un certain temps.

On peut surtout se demander si la dépendance structurelle vis-à-vis des fonds institutionnels nationaux et internationaux ne sape pas la dimension militante et alternative des organisations du développement communautaire, pour les transformer en prestataires de service et en opérateurs techniques locaux. Le PSSM manifeste en effet une telle proximité avec les différentes institutions de la réserve de la biosphère de Los Tuxtlas, qu'il s'agisse de sa participation au dessin d'ordonnancement écologique, à ses instances de gouvernance ou dans l'opération de certains de ses programmes, notamment les PRODERS (voir la seconde partie), qu'on peut légitimement se demander s'il ne fait pas partie intégrante du dispositif officiel. Dans un contexte national et international où les thématiques environnementales sont institutionnalisées, le choix des thèmes de travail est en partie déterminé par les opportunités de financement. Fernando Ramirez, l'actuel coordinateur du PSSM, porte un jugement sans concession et amer sur la dépendance financière de son organisation et ses conséquences sur son travail :

«Le PSSM a réduit son dispositif, nous ne sommes plus que quatre à travailler directement dans le projet. C'est le résultat de la situation nationale et du retrait des bailleurs de fond internationaux. Nous avons dû survivre en répondant à des appels d'offre comme celui du projet MIE-GEF qui, malgré toutes ses limites, nous permet d'obtenir des ressources pour les communautés, mais presque aucun bailleur ne nous permet d'accéder à des ressources pour les salaires, et encore moins pour couvrir le coût de nos bureaux ou des questions administratives. C'est ça l'appui à la société civile, c'est la politique nationale. Elle nous étouffe et nous contrôle chaque fois plus » (entretien personnel, 5/10/2008).

Pour résumer, l'environnementalisme social ne semble pas avoir gagné en stabilité ce qu'il a perdu en indépendance et en force critique. Luisa Paré, au cœur de ce mouvement dans la SSM depuis 20 ans, fait l'analyse suivante :

« Nous sommes passés d'une époque militante, comme dans le cas de la Sierra Norte de Oaxaca, avec un fort engagement politique de ceux qui allaient vivre et travailler dans les communautés à, aujourd'hui, une attitude plus professionnelle, où les gens n'essaient plus vraiment de changer les choses et privilégient la dimension technique de leur travail. Je ne juge pas, je dis juste que ce sont des moments et des formes d'action différents » (Paré, entretien personnel, 03/10/2008).

L'institutionnalisation des acteurs de l'environnementalisme social dans la région peut aussi être repérée à travers l'émergence de nouvelles organisations fonctionnant sur le même schéma. La fracture du PSSM et le départ de Luisa Paré, en 1997, ont contribué à la formation d'une autre organisation, SENDAS (*Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable*),

²³ La durée des financements n'est souvent pas en phase avec le temps de maturation et d'appropriation des projets qui avortent souvent faute de fonds.

également orientée vers la recherche participative par une équipe multidisciplinaire. Dans un premier temps, SENDAS est resté fortement impliqué dans la Sierra de Santa Marta et a accompagné la formation de la coopérative de femme Mok-Cinti. À partir de 2002 et de l'opportunité d'obtenir des fonds du programme INDESOL de la SEDESOL, SENDAS a aussi soutenu la création de l'association civile TTS (Tsooka-Teyok), surtout présente dans les municipes Nahuas. TTS est composé d'une équipe de cinq techniciens, s'appuyant sur un réseau de promoteurs formés au niveau local, et vise à mettre en œuvre une approche du développement territorial intégrant différents axes complémentaires. Un premier axe d'intervention concerne la dimension productive, déclinée suivant différents objets : la valorisation des jardins de case (*solares*), la mise en valeur des recrûs arborés (*acahuales*) par l'agrosilviculture et le pastoralisme durable, la pisciculture, l'écotourisme, l'apiculture) ; parmi ces projets, c'est la production de miel organique qui a rencontré le plus de succès. Les autres axes d'activité de TTS portent sur les thématiques de l'équité de genre, de la sauvegarde et la revalorisation culturelle, de la culture politique et de la mise en rapport avec d'autres organisations régionales. Cependant, depuis 2006 et un changement dans le comité coordinateur, l'organisation a commencé à péricliter. SENDAS, pour sa part, semble s'être peu à peu décentré de la région de la SSM pour s'implanter dans les Tuxtlas et le bassin du Pixquiac, s'ouvrant également à de nouvelles thématiques comme l'éducation environnementale et les questions liées à l'eau.

De manière générale, les acteurs de l'environnementalisme social prônent une approche plus technique et pragmatique, et surtout moins idéologique que celle des militants. Les dimensions environnementales et économique-sociales, envisagées à travers la promotion de pratiques écologiques et/ou d'alternatives productives, prédominent sur les questions d'organisation politique. Certaines de ces propositions techniques se sont imposées dans les communautés, mais, à l'échelle de la région, elles demeurent marginales au regard du modèle productif dominant. L'institutionnalisation de l'environnementalisme social reste donc relative, au sens où l'appropriation de ses projets par les populations locales reste partielle et très sélective, malgré la volonté de s'appuyer sur des savoirs et techniques locales. Il est vraisemblable que les idées promues par l'environnementalisme social soient encore perçues comme exogènes du point de vue des paysans, mais il se peut aussi que cette situation soit en passe d'évoluer sous l'influence de nouveaux acteurs plus directement en contact avec les communautés. C'est au moins l'opinion de Luisa Paré, fondatrice du PSSM et figure historique de l'environnementalisme social dans la région :

« Je crois que nous sommes dans une nouvelle étape. Actuellement, il y a un nouveau phénomène qui est la UVI (Université Veracruzaine Interculturelle) [...]. Actuellement, du fait des liens entre l'université et les communautés, les connaissances et les pratiques (amélioration des sols, agro-écologie,...) que l'on a amenées sous une forme théorique, ou à travers des ateliers ou de certains projets qui s'appuient sur les politiques publiques environnementales, une fois retraduites et redécouvertes par les jeunes indigènes, semblent maintenant acquérir une nouvelle reconnaissance. Avant, [...] elles étaient peu acceptées localement car elles étaient perçues comme venant de l'extérieur. Le fait que ce soient les jeunes qui reprennent ces pratiques et les ramènent dans les communautés me laisse penser que tout ça va commencer à fonctionner » (entretien personnel, 03/10/2008).

Universidad Veracruzana Intercultural: vers une nouvelle génération formée au Développement Durable ?

La création de la UVI, en 2005, s'inscrit dans une dynamique promue au niveau national de création d'entités éducatives et notamment d'universités proprement indigènes ou "interculturelles" (Dietz, 2009). Au niveau de l'Etat de Veracruz, la UVI dépend de l'université publique (Universidad Veracruzana). Elle a été fondée sous le gouvernement priiste de Fidel Herrera, sous la pression de son opposition de gauche, le PRD. Plus qu'une émanation de la société civile, on peut donc considérer que la UVI est une institution publique, largement soumise à des enjeux politiques mais, au moins dans le cas du petit campus qui a été créé dans la SSM, à Huazuntlán, elle relève aussi d'une volonté fortement affirmée de dynamiser le tissu social et communautaire de la région²⁴ (voir Téllez *et al.*, 2006). Le campus de Huazuntlán et ses quinze professeurs se veulent en effet le centre le plus "autonome"²⁵ de la UVI et cette autonomie est perceptible aussi bien à travers les programmes académiques que dans la recherche d'articulations avec les initiatives de développement communautaire (Munier, entretien personnel, 8/10/2008).

On doit préciser tout d'abord que l'inscription à l'UVI n'est pas conditionnée par l'origine des étudiants. Si dans un premier temps, les étudiants d'origine indigène étaient majoritaires, la part d'étudiants métis tend à augmenter et, en 2008-2009, on a atteint une certaine parité entre les 260 étudiants du campus de Huazuntlán²⁶. Les étudiants indiens ne sont pas admis à la UVI à l'issue d'un examen, comme c'est le cas dans la plupart des universités mexicaines, mais sur présentation de leur titre de baccalauréat, sur des critères de motivation personnelle et sur la recommandation d'une autorité traditionnelle, civile ou religieuse de leur communauté d'origine. La formation proposée lors des deux premiers semestres repose sur un tronc commun, qui laisse un large place à l'apprentissage de langues indigènes (Nahua et Popoluca à la UVI-Huazuntlán) et au travail de terrain dans les communautés. La formation "hors salle de classe" se fait à travers des séjours de travail communautaire, supervisés par un professeur-tuteur et en lien direct avec les autorités communautaires et les ONG locales. Le troisième semestre est orienté vers la formulation d'un diagnostic-proposition sur la thématique qu'ils ont étudiée dans les communautés.

Par la suite, les étudiants se spécialisent dans l'une des deux licences qui leur sont proposées : "Développement durable" et "Gestion interculturelle pour le développement"²⁷. La première a clairement vocation à l'articulation avec les organisations sociales liées à des projets locaux. La UVI définit les objectifs de l'orientation Développement durable en accordant une large place aux dimensions culturelles, puisqu'il s'agit d'établir « des espaces de construction

²⁴ La UVI est organisée de manière décentralisée, le siège de Xalapa, la capitale du Veracruz, coordonnant les activités et l'offre de formations dans quatre campus situés dans les principales régions indiennes de l'Etat : Ixhuatlán de Madero pour la région de la Huasteca, au Nord ; Espinal pour la région du Totonacapan, au centre-Nord ; Tequila, siège de la région Grandes Montañas, au centre ; et Huazuntlán pour tout le Sud de Veracruz, qui couvre la Sierra de Santa Marta, l'Uxpanapa et la zone de Xochiapa.

²⁵ Cette autonomie doit se comprendre de différentes manières, vis-à-vis des autorités de la UV, tout d'abord (ce qui n'est évidemment pas sans créer de conflits), vis-à-vis des agences de gouvernement en charge de projets dans les zones indiennes (CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) ensuite, et peut-être aussi par rapport à l'influence possible des discours autonomistes portés par des organisations indigènes nationales, notamment dans le cadre du CNI (Congreso Nacional Indígena) et de la mouvance néo-zapatiste.

²⁶ En 2009, au niveau des quatre campus régionaux de la UVI, les quatre générations d'étudiants (2005, 2006, 2007, 2008) représentaient un total de 562 individus, dont 335 parlaient une des langues indigènes de la région (nahua, totonaque, otomi, zapotèque, huastèque, chinantèque et popoluca).

²⁷ Cette spécialisation comprend elle-même différentes sous-spécialisation comme la communication, le droit, les langues indigènes et la santé.

interculturelle de savoirs pour la formation de professionnels capables de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie dans les régions et à la construction de voies de développement durable, grâce à la génération de connaissances, de capacités et d'attitudes orientées vers la valorisation, le développement et la diffusion de savoirs ancestraux liés à la relation société-nature en dialogue avec d'autres savoirs » (UVI, 2007). Selon ces approches de la pédagogie et du développement durable, l'interculturalité de la UVI ne se résume pas aux dialogues entre les différentes cultures indigènes et la culture métis, mais s'étend à des formes constantes d'interrelations entre acteurs issus de la culture académique, de la culture communautaire locale et de la culture politique des organisations sociales (Dietz, 2009).

Pour donner une illustration de cette orientation, on peut évoquer le second "festival interculturel", organisé par les étudiants et professeurs de la UVI à Soteapan, en octobre 2009, sur la thématique du maïs. Ce festival intitulé "Nous sommes de maïs" (*Somos de maíz*) a proposé pendant trois jours des expositions d'artisanat et de gastronomie autour du maïs, ainsi que la présentation par des organisations régionales de technologies durables pour la culture du maïs et d'autres plantes agricoles intégrées dans la *milpa*. Cette approche locale a été complétée par un colloque universitaire intitulé "La *milpa*, sa diversité et son importance pour la sécurité alimentaire des mexicains", auquel ont participé aussi bien des spécialistes locaux et nationaux de la thématique que des producteurs locaux et des représentants d'ONG (PSSM, FCE)²⁸.

De manière plus générale et dans le contexte de l'autorisation légale des premières cultures de maïs transgénique dans le pays, largement perçue comme une menace pour les producteurs traditionnels, ce type d'évènement fait écho au mouvement de revalorisation de la culture du maïs au niveau national, mouvement qui se manifeste entre autres par la multiplication de *ferias* locales sur cette plante et ses usages (Foyer, 2010). Au-delà de cet évènement ponctuel, différentes études en participation sont menées par des étudiants dans le cadre de leur cursus. La première génération d'étudiants (2005-2009) de la UVI-Huazuntlán a ainsi produit quatre mémoires de licence dont les sujets portaient respectivement sur la "Promotion et gestion du travail collectif des jeunes dans la gestion agroécologique de l'agriculture traditionnelle à Pajapan", sur "L'établissement d'un système agro-forestier associé au maïs et aux plantations de *Gmelina arborea* à Lázaro Cárdenas, municipe de Uxpanapa", "La milpa nahua dans l'ejido de Huazuntlán, municipe de Mecayapan", et "L'appropriation de la nature à travers la milpa traditionnelle nahua dans l'ejido Cerro de la Palma, municipe de Mecayapan".

Il est impossible d'anticiper l'impact à long terme de ce type d'initiatives sur la dynamique de développement de la région mais, la forte implication locale des étudiants et l'ancrage de leur cursus dans le tissu communautaire et associatif local peut laisser envisager l'émergence d'une nouvelle élite locale formée aux principes du développement durable. Sous l'impulsion de cette nouvelle génération, le développement durable pourrait devenir une réalité plus endogène comme le pense Veronica Munier, militante active de la société civile dans la région et actuellement professeur à la UVI²⁹ : « Je suis entré à la UVI avec l'idée de former des jeunes des communautés amenés à représenter la nouvelle génération. Si on analyse toutes les années passées dans la société civile à essayer de faire des choses avec si peu de résultats, on se rend compte que ceux qui doivent accompagner les processus doivent être des gens d'ici, qui connaissent les formes d'organisation propres, en plus de maîtriser des outils qui viennent de

²⁸ Parallèlement à ces activités directement tournées vers la culture du maïs, le festival a également proposé des ateliers de médecine traditionnelle et alternative, des expositions de photos et la diffusion de documentaires sur les cultures nahua et popoluca, ainsi qu'une présentation des différentes initiatives d'écotourisme dans la région.

²⁹ Le parcours de Veronica Munier est particulièrement intéressant, du fait de son passage dans différentes organisations de la région (FCE et TTS) relevant autant de la mouvance militante que de celle de l'environnementalisme social.

l'extérieur [...] Il est clair que l'on forme ici de nouveaux dirigeants. L'engagement des jeunes envers leur communauté et leur région est très intéressant. » (entretien personnel, 8/10/2008).

Cohérence interne des projets de développement durable, fragmentation des acteurs

À la différence des politiques de développement rural durable que l'on va présenter plus bas, les initiatives de DD depuis la société civile ne redescendent pas le long de la chaîne institutionnelle depuis un centre lointain (logique verticale top-down), mais se veulent au contraire profondément ancrées dans le tissu social à un niveau très local. C'est à la fois leur force et leur faiblesse. Leur force, car l'échelle limitée d'action et la cohérence de groupes réduits, partageant une plus grande unité d'objectifs et de liens sociaux, permet de garder une perspective intégrale du DD, qui intègre d'emblée les piliers économique, environnemental et socio-culturel. Leur faiblesse, car la variabilité des facteurs contextuels, qui fondent les modes d'organisation des groupes ainsi que leurs manières de hiérarchiser et d'articuler les piliers du DD, se traduit par une fragmentation des actions, qui va à l'encontre de leur mise en cohérence autour d'un projet de développement au niveau régional. La contrepartie de la cohérence interne aux différents groupes portant une vision du développement durable réside ainsi dans la fragmentation de ces visions et des logiques d'action.

À la fin des années 1990, une tentative de plateforme réunissant sept organisations appartenant aussi bien au courant militant qu'à celui de l'environnementalisme social a bien vu le jour, avec la création du Centro de Capacitación Campesina de la Sierra de Santa Marta (Paré, 2000). Cependant, cette expérience fut de très courte durée (à peine un an) du fait de divisions politiques. Les polémiques autour du Plan Puebla-Panama et de son volet environnemental ont notamment mis à jour les divergences entre une approche politique du DD (courant militant) et une approche plus environnementale et pragmatique (courant développement rural durable). Au sein même de la mouvance civile, il existe donc une certaine concurrence dans la manière de définir le développement durable, mais aussi dans la captation de fonds ou la fidélisation des acteurs communautaires et des groupes de producteurs. Ces sources de dissension se renforcent mutuellement, le positionnement idéologique pouvant constituer un facteur de distinction dans la compétition pour les ressources institutionnelles et organisationnelles. Cette concurrence dans les idées et dans la mobilisation des ressources n'est pas propre à la SSM, elle est au contraire symptomatique de la fragmentation du champ des acteurs impliqués à la fois dans les domaines environnementaux et sociaux au Mexique.

Aussi participatives et basistes qu'elles se veulent, les différentes organisations impliquées dans la SSM sont par ailleurs le plus souvent portées et animées par des acteurs exogènes (religieux, ONG, universitaires). Au-delà de leurs efforts d'intégration et de leur respect des savoirs et pratiques locales, ces acteurs ne peuvent se substituer à l'élan d'une dynamique organisationnelle endogène, ni asseoir une légitimité indiscutable du point de vue des acteurs autochtones. Même si la UVI représente une perspective d'endogénéisation du développement durable, l'absence d'une organisation indigène régionale, capable de porter un projet mobilisateur sur la durée, ainsi que la forte insertion de la région dans les réseaux clientélistes politiques et commerciaux de dimension supra-régionale, représentent des contraintes majeures à la mise en oeuvre d'un projet de DD à la fois cohérent et partagé.

Segmentation des politiques publiques, fragmentation des programmes : le Développement Durable éclaté

À cette fragmentation des acteurs et des projets de développement durable issus de la société civile fait écho un éclatement des actions entreprises par les différentes agences publiques se revendiquant de dimensions particulières du DD. La Sierra de Santa Marta est en effet, à la fois un territoire d'implantation forte du dispositif environnemental, autour de la Réserve de la biosphère de Los Tuxtlas (RbioTux), de mise en œuvre de programmes de "développement intégral" sous l'égide de la SEDESOL (*Microrregiones, Estrategia cien por cien*), d'actions de consolidation institutionnelle et culturelle des communautés indiennes portées par la Commission pour le développement des peuples indigènes (CDI), et de toute une série de programmes d'appuis à la petite production familiale, déployés autant par l'administration de l'Etat de Veracruz, que par la SAGARPA.

Même si tous se réclament d'une dimension du développement durable, ces programmes diffèrent radicalement quant à la hiérarchie qu'ils établissent entre les différentes dimensions du DD. Cette hiérarchisation répond aux logiques de thématisation qui fondent l'organisation du dispositif public et détermine un ciblage des actions sur des catégories sociales et des secteurs du territoire qui font l'objet de définitions *ad hoc* de la part de chaque administration. La mise en œuvre des programmes repose ainsi sur des représentations hétérogènes des sociétés villageoises, qui conduisent elles-mêmes à de fortes divergences dans les normes opératoires qui organisent cette mise en œuvre.

Pour autant, cette multiplication de programmes faiblement ou non coordonnés joue un rôle déterminant dans les dynamiques socio-spatiales en cours dans la région. D'une part, les ressources financières et institutionnelles engagées remplissent une fonction essentielle d'accompagnement des ajustements structurels que le processus d'insertion compétitive impose aux ménages ruraux. D'autre part, la segmentation et la focalisation des interventions induit des effets de réorganisation spatiale autour des thèmes mis en avant par les différentes agences publiques, dans des processus que l'on peut rapprocher des effets de la "prophétie auto-réalisante" (*self-fulfilling prophecy* : Merton, 1949). Nous aborderons dans cette partie les différentes caractéristiques de ces programmes sectoriels, avant d'en examiner les incidences sur les trajectoires d'évolution des organisations des ménages et des espaces ruraux de la région.

La réserve de la biosphère des Tuxtlas comme dispositif privilégié de la politique environnementale : gérer le dilemme conservacionniste

On a dit que la biodiversité exceptionnelle de la Sierra de Santa Marta correspondait à une région écologique plus large : celle des Tuxtlas. Elle a attiré dès la fin des années 1970 l'attention des promoteurs des politiques de conservation de la nature au Mexique et elle illustre de manière exemplaire la gestion des politiques publiques nationales en la matière (voir le chapitre 3). En 1979 et 1980, sous l'influence de l'Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (INIREB), fondé par le botaniste Antonio Gomez Pompa, deux zones de conservation sont créées par décret présidentiel dans la région : la première correspond au volcan San Martín Tuxtla et s'étend sur 5 730 has et la seconde dans la région de la Sierra de Santa Marta, sur 83 000 has. Malgré leur requalification en Réserve Spécial de la Biosphère en 1988 par la SEDUE, comme dans le cas des nombreux "parcs de papiers" mexicains, ces réserves n'ont qu'une existence fictive, puisqu'on ne leur donnera jamais les moyens financiers et institutionnels d'exister vraiment. La déforestation continue même d'être encouragée par des

politiques publiques favorisant la coupe et l'exploitation du bois ou la transformation des sols en pâturage (Paré et Fuentes, 2007 ; chapitre 1).

Il faut attendre le milieu des années 1990 et le tournant volontariste des politiques environnementales de développement durable pour qu'un véritable projet de conservation ne soit ébauché sous la forme d'une proposition de créer une réserve de la biosphère dans la région des Tuxtlas. Ce projet s'appuie en premier lieu sur un schéma d'ordonnement territorial écologique proposé par le PSSM conjointement avec l'Université de Carleton, le CIMMYT et le GEF, qui identifie notamment des zones-noyaux de conservation. Ce schéma, qui prévoit, en plus d'une proposition de zonification, la mise en place de mécanismes de participation et d'institutions fonctionnelles, est présenté en juillet 1996, lors d'un séminaire organisé à l'UNAM en présence de la ministre de l'environnement Julia Carrabias. En ce qui concerne la création des noyaux de conservation, le schéma prévoit la relocalisation volontaire des populations des ejidos situés dans les zones les plus sensibles d'un point de vue écologique. Cette proposition très élaborée retient l'attention des autorités environnementales fédérales. Cette initiative, coordonnée par le gouvernement fédéral, entre toutefois en dissonance avec l'agenda politique propre à l'Etat de Veracruz, marqué par la fin du mandat du gouverneur Patricio Chirinos et l'expression des stratégies des candidats à sa succession. C'est ainsi que les services provinciaux de l'agriculture formulent à la même époque une proposition concurrente, non négociée, qui prévoit l'édiction d'un décret autoritaire d'expropriation, ainsi qu'une zonification différente³⁰.

C'est ainsi qu'un décret d'expropriation de 8 ejidos³¹ et de 57 *ranchos* privés, sur une surface totale de 16 900 has, est promulgué en 1998, presque au moment où la Réserve de la Biosphère des Tuxtlas (RbioTux) est officiellement créée. L'institutionnalisation de la réserve est ainsi directement associée à l'expropriation foncière, une situation qui va affecter sa légitimité, avec l'émergence d'un mouvement de résistance aux expropriations qui se politise très vite : le contexte électoral dans l'Etat de Veracruz favorise l'immixtion dans le conflit foncier des différents partis politiques, ainsi que d'organisations corporatives en mal de légitimité sociale, comme la CNC. Depuis une perspective locale, la RbioTux apparaît relativement mal née puisque, d'emblée, l'articulation entre conservation de la nature et inclusion sociale est mise à mal par un mode autoritaire de prise de décision. Antonio González Azuara, qui assume alors la direction de la réserve au titre du ministère de l'environnement explique :

« Les processus de résistance ont commencé après le décret. Ça a été très dur car ils m'ont laissé faire face seul aux problèmes. Le gouvernement [provincial] sortant est parti, puis ça a été ensuite (2000) le tour du personnel de Carabias, qui nous avait beaucoup appuyé au niveau institutionnel pour tenir face aux différentes attaques. En ce qui concerne l'image sociale de la réserve, les paysans n'arrivaient pas à distinguer qui promouvait quelle initiative et beaucoup ont confondu la réserve de la biosphère avec l'expropriation » (entretien personnel, 07/10/2008).

Pour ajouter au problème, la confusion entre les discours des administrations fédérale, provinciale et de la réserve quant aux modalités exactes de l'expropriation, notamment sur les

³⁰ Le ministre en charge du développement agricole du Veracruz, Pedro Ernesto del Castillo, aurait privilégié une stratégie d'expulsions dans l'optique de s'assurer les faveurs des instances fédérales environnementales en vue de la désignation du candidat du parti officiel au gouvernement par le centre politique national, dans la plus pure tradition mexicaine.

³¹ Il s'avèrera que sur les huit ejidos, seuls quatre (Miguel Hidalgo, Península de Moreno, El Mirador et Mazumiapan) étaient constitués formellement et correspondaient à des peuplements réellement existants.

montants des indemnités³², a favorisé l'entrée de spéculateurs intéressés par le rachat à bas prix de terres dont l'expropriation devait être indemnisée.

Entre politisation et spéculation, sur fond de mécontentement social, l'acte de création de la réserve s'est donc transformé en conflit agraire dont l'un des principaux enjeux a été de déterminer le prix des indemnités versées pour l'expropriation. La décision du gouvernement fédéral, au milieu de l'année 2000, de payer 2000 pesos/ha aux ejidos expropriés a marqué une étape décisive dans un conflit par ailleurs parsemé d'épisodes juridiques. Toujours selon Antonio González Azuara :

« Les paysans n'ont pas pu capitaliser leur mobilisation dans l'organisation d'un mouvement plus fort, parce qu'ils ont perçu de l'argent pour l'expropriation, ce qui a largement affaibli leur position. C'est le FIFONAFE³³ qui a payé. D'un point de vue juridique, les paysans ont alors perdu beaucoup d'éléments pour soutenir leur argumentation. » (entretien personnel, 7/10/2008).

Le paiement du FIFONAFE n'a pas pour autant marqué la fin du conflit, puisque certaines autorités ejidales ont continué à réclamer une réévaluation du prix des terres et même attaqué la légalité de l'expropriation. Comme à l'accoutumé, les autorités gouvernementales ont laissé les communautés impliquées se diviser, précipitant le conflit dans une phase d'enlisement de laquelle il n'est pas sorti. Certaines communautés continueraient, malgré l'expropriation, de faire usage de leur terre dans la zone nucléaire, un usage qui est toléré dans la mesure où l'abattage du bois a cessé dans cette zone.

Ce contexte conflictuel a toutefois considérablement affecté le fonctionnement de la réserve, notamment au regard de ses objectifs de conciliation de la conservation environnementale avec la promotion du développement durable des communautés. La RbioTux a néanmoins pu fonctionner de manière relativement autonome vis-à-vis des autres institutions de gouvernement, et a mis en place des mesures de gestion concertée à l'intérieur et en dehors de zones nucléaires. En ce qui concerne la conservation, quelques quarante comités de surveillance contre l'abattage et la chasse illégale, ainsi que plus de cinquante brigades communautaires de lutte contre les incendies ont été mis en place dans la région et ont bénéficié d'ateliers de formation. Des projets de reforestation et de restauration des sources ont aussi été financés. Au-delà de ces mesures essentiellement conservacionnistes, la réserve a appuyé des initiatives à dimension productive et sociale, à travers des projets d'écotourisme, d'artisanat, d'intensification de l'élevage ou d'agroforesterie. Ces derniers reprennent des thèmes techniques déjà mis en œuvre et maîtrisés dans la région, grâce à l'action du PSSM, comme la reforestation à travers la culture de la palme camedora et celle du café sous couvert arboré.

Dans la promotion et la mise en œuvre de ces projets, la direction de la réserve s'est largement appuyée sur le réseau d'ONG locales de la Sierra de Santa Marta (PSSM, SENDAS,...) et des

³² Des discours contradictoires auraient été tenus par les différentes administrations, notamment sur le fait de savoir si l'indemnisation portait sur l'annulation des droits sur les terres concernées ou sur une limitation de ces droits dans la perspective d'un changement d'utilisation des sols à travers leur reforestation.

³³ Le Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal est l'instance fédérale de la Secretaria de Reforma Agraria qui a financé l'indemnisation des 10 000 has expropriés aux différents *ejidos* dont le territoire empiétait sur la Réserve. González Azuara note à ce sujet le peu de coordination entre cette instance et la direction de la réserve : « FIFONAFE n'a jamais vraiment collaboré avec nous. Ils ne nous ont jamais donné les informations, les copies des actes de leurs réunions [avec les groupements expropriés] ou les paiements qu'ils effectuaient. Absolument rien. » (entretien personnel, 7/10/2008). Les quelques 6 000 has correspondant aux 57 propriétés privées ont été l'objet d'un dispositif public différent puisqu'ils furent rachetés sur le budget de la Secretaría de Desarrollo Social de l'Etat de Veracruz, à raison de 3000 pesos/ha.

Tuxtlas (DECOTUX, Opción México)³⁴, en mettant à profit des financements nationaux provenant des PRODERS (voir le chapitre 3) et des fonds internationaux (essentiellement du MIE-GEF³⁵). Les Tuxtlas ont fait partie des premières régions PRODERS au niveau national, dès le milieu des années 1990, mais ce programme, financé directement par la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) n'a commencé à fonctionner véritablement qu'après que l'administration de la réserve en ait assumé la maîtrise, à partir de 1998³⁶. Les différents projets impulsés ont donné lieu à des résultats très variables selon les contextes, leurs objets, mais surtout selon leur degré d'appropriation et de suivi par les populations locales. Leur mise en œuvre est rendue difficile par le cadre réglementaire d'individualisation des appuis prodigués, dans un contexte caractérisé par la parcellisation de la tenure foncière et l'absence d'organisations communautaires représentatives et légitimes.

L'un des projets des plus récents concerne la réalisation d'études ethnobotaniques et économiques sur la culture du maïs dans la région, la mise en place d'ateliers de conservation et d'amélioration de la *milpa* et, surtout, la mise en œuvre, à partir de 2009, de paiements pour services environnementaux au bénéfice des agriculteurs qui maintiennent la production des variétés locales de maïs³⁷. Ce projet de conservation des maïs locaux fait partie d'un programme pilote national plus large, impulsé par la CONABIO et la CONANP à l'échelle de l'ensemble des aires naturelles protégées du pays (Foyer, 2010). Sur les quelques 60 millions de pesos (4,6 millions de dollars) de budget que compte ce programme pour les cycles de culture 2009-2010, quelques deux millions de pesos (USD 153 400) sont destinés à la réserve de la biosphère des Tuxtlas (CONANP, 2010). Malgré ses lourdeurs financières et administratives³⁸, le projet MIE-GEF a quant à lui fourni des ressources complémentaires conséquentes pour la réalisation des différents projets. Sa conclusion en 2009 est de nature à poser de très sérieuses difficultés budgétaires à la réserve et à ses partenaires locaux.

Au-delà du manque de moyens humains³⁹ et financiers, c'est le manque de cohérence de l'action publique qui constitue la première source de problèmes pour la réserve. Celle-ci est habilitée à mettre en œuvre des programmes de différents ministères, comme celui des affaires sociales (SEDESOL), du tourisme (SECTUR), de l'économie (via le FONAES, Fondo Nacional de Empresas Sociales), ou de l'agriculture (SAGARPA), mais la coordination entre ces différents secteurs de l'administration reste très imparfaite et certains de leurs programmes se contredisent même largement. Le bilan tiré par Antonio González, directeur de la réserve pendant près de dix ans, est à cet égard très critique :

³⁴ Cette orientation a été favorisée par la trajectoire personnelle d'Antonio González Azuara, le premier directeur de la RbioTux, entre 1998 et 2008. Celui-ci s'est formé initialement dans le courant de l'environnementalisme social, auquel adhéraient le Consejo Civil Mexicano para el Medio Ambiente, l'organisation ERA ou le Centro de Estudios Agrarios, dont étaient également issus les fondateurs du PSSM (entretien personnel avec A. González Azuara, 07/10/2008).

³⁵ Le projet de *Manejo Integrado de Ecosistemas* (Gestion Intégrée des Écosystèmes), financé par le GEF à hauteur de 15,6 millions de dollars et mis en œuvre par le PNUD, a représenté près de 40% du budget total de la réserve entre 2001 et 2009. La région des Tuxtlas est l'une des trois régions dans lequel il opère au niveau national.

³⁶ Il a été rebaptisé *PROCODERS* (*Programa de conservación para el desarrollo sostenible*) à partir de 2006.

³⁷ La somme octroyée par la CONANP est de 1160 pesos/ha/an, soit une somme comparable à celle du programme *PROCAMPO* (voir le chapitre 2).

³⁸ Le projet MIE-GEF a fonctionné dans les Tuxtlas avec une administration propre, intégrée seulement partiellement à celle de la réserve ce qui, semble-t-il, a rendu relativement difficile sa mise en œuvre. Si les communautés impliquées par les *PRODERS* et le MIE-GEF devaient être différentes, les deux programmes se sont largement superposés dans les faits.

³⁹ La RbioTux fonctionnait avec un personnel de 17 permanents en 2005, pour une surface totale de 155 000 has, dont 30 000 de noyau de conservation, éclaté en trois zones distinctes.

« Nous avons très peu de moyens financiers de la part de la fédération ou de l'Etat [de Veracruz], quelques 4 millions de pesos, plus 3 millions de pesos d'aide internationale, soit 7 millions de pesos [540 000 dollars], pour une zone où vivent 40 000 personnes. C'est absurde, mais on a essayé de lutter comme on a pu. Nous n'avons pas beaucoup d'alliés parce que tous les programmes officiels vont dans le sens opposé à la conservation ou sont seulement médiatiques. [...] Pour donner un exemple, si on compte que 220 millions de pesos sont investis par la fédération, l'Etat de Veracruz et les municipalités chaque année dans la région de la réserve, plus de la moitié de cet argent, quelque 120 millions de pesos, provient du programme *Oportunidades*⁴⁰ qui ne comprend aucune dimension de durabilité. [...] Le programme est si fermé, avec une mécanique et une inertie bureaucratique telles, qu'il semble impossible d'inclure des aspects environnementaux basiques » (entretien personnel, 7/10/2008).

Dans ces conditions, les espaces de coordination de l'action publique qui auraient pu se construire autour de l'action de la réserve ne se sont jamais réellement mis en place. Cette fonctionnalité doit échoir pour partie au *Consejo Asesor* de la RbioTux (Conseil Assesseur de la RbioTux), qui constitue une plateforme réunissant toutes les parties prenantes à la gestion de l'aire protégée (gouverneur de l'Etat, direction de la réserve, agences publiques fédérales et provinciales, ONG, secteur privé, présidents municipaux), de façon à en planifier et en coordonner les actions sur le territoire de la réserve. Cinq sous-comités régionaux ont également été intégrés afin d'organiser les coordinations entre la réserve et les présidents des municipalités et communautés de la région. Dans les faits, le conseil assesseur n'a été mis en place que très tardivement, en 2005, et aucune contrainte réglementaire ne régule la participation des différentes agences publiques, qui généralement boycottent ses sessions. Un Conseil Régional de Développement Durable aurait dû être mis en place dans le cadre des PRODERS mais, du fait de la portée limitée de ce programme, cette institution n'a jamais vraiment fonctionné. A travers les fonds MIE-GEF, la réserve a également investi dans les conseils municipaux de développement rural durable (*Comuders*), les principaux espaces de coordination de l'action publique institués par la loi de 2001 (Chapela & Alvarez, 2007 ; chapitre 4), en finançant notamment l'organisation d'ateliers de formation des assesseurs municipaux et des différents fonctionnaires censés faire vivre ces conseils. Cet investissement financier et humain a sans doute été précieux dans la mise en route des *Comuders*, ce qui accrédite l'ouverture de la Rbiotux au-delà des thèmes de la conservation. Comme on le verra, les *Comuders* sont en effet censés couvrir un champ de compétence qui s'étend bien au-delà des questions environnementales. Bien que la réserve reconnaisse l'importance de cet espace de coordination politique et administrative, elle ne peut se substituer à la volonté politique, ni aux moyens humains et techniques que les différentes administrations sectorielles sont censées mobiliser dans la mise en cohérence de leurs interventions.

Pour conclure sur la RbioTux, on doit noter sa singularité du point de vue de ses modes de gestion, mais également de son inclusion dans des dynamiques politiques qui la dépassent largement. Incontestablement, la gestion de la RbioTux entre 1998 et 2008 est le résultat de l'héritage de la SEMARNAT de Julia Carabias et d'une conception volontariste d'un développement durable qui ne se limite pas à la seule conservation. Ce volontarisme, incarné par la figure de son directeur, lui-même issu de l'environnementalisme social, s'est manifesté

⁴⁰ En tant que programme orienté explicitement vers le développement des capacités au sein des familles les plus pauvres (santé et éducation) et leur prise de responsabilités socio-politiques au sein des arènes locales, et bien qu'il ne repose pas explicitement sur un argumentaire de durabilité, on peut considérer que *Oportunidades* s'adresse directement à l'une des dimensions centrales du développement durable, celle de la reproduction sociale des groupes vulnérables.

notamment dans le souci d'arbitrer le conflit des expulsions entre les différentes parties, et plus encore, dans le choix, risqué politiquement dans le contexte du Veracruz, de faire clairement alliance avec les représentants de la société civile, notamment ceux de l'environnementalisme social, pour impulser des projets combinant conservation et modes de production alternatifs.

Ce parti pris en faveur d'une vision intégrale du DD est cependant confronté à des logiques et des contextes politiques qui lui sont généralement adverses. Au niveau de l'Etat du Veracruz et de sa direction priiste, cet alliance est perçue comme dangereuse, car elle ne s'inscrit pas dans les *habitus* et les pratiques clientélistes qui organisent les rapports de pouvoir et les relations entre les politiques publiques et leurs "bénéficiaires". La volonté de court-circuiter le projet initial de réserve à travers la décision autoritaire des expropriations est un exemple évident des conflits que sous-tend la confrontation de deux logiques divergentes d'action politique. Cette décision a drastiquement limité les possibilités de participation locale et sapé la légitimité de la réserve. La réticence des autorités de l'Etat de Veracruz à participer financièrement à son fonctionnement est une autre manifestation évidente de ces conflits d'intérêts.

Au niveau national ensuite, le virage conservationniste adopté par de SEMARNAT à partir de 2000, mais plus encore, les contradictions avec les programmes adoptés dans le contexte de l'alternance politique par les différentes instances fédérales, ont contraint encore un peu plus les moyens d'action de la réserve en faveur d'un DD intégral (voir *infra*). Enfin, au niveau international, l'importance des fonds du MIE-GEF dans le fonctionnement de la réserve est une arme à double tranchant car, si l'allocation exceptionnellement longue de ces fonds a pu combler un moment le manque de moyens financiers propres, elle a créé une certaine dépendance que la conclusion de ces fonds risque fort de mettre en évidence. Avec la fin des fonds MIE-GEF et le remplacement d'un directeur volontaire, il se peut que le rôle de la RbioTux comme promoteur d'une vision intégrale du DD soit remis en cause au profit d'une gestion plus conservationniste et politiquement subordonnée.

Les programmes sociaux et culturels

Depuis le début des années 1990, la politique sociale a représenté une part en augmentation régulière du budget alloué par l'Etat mexicain au développement rural (voir le chapitre 2). Bien qu'ils se déclinent selon une large variété d'actions thématiques et ciblées⁴¹, les programmes mis en œuvre par la SEDESOL font, presque sans exception, une référence forte à des notions constitutives de celle du développement durable, comme l'intégration et la transversalité des actions de développement, la participation et la gouvernance démocratique dans la gestion des programmes, la formation de capacités locales ou l'utilisation durable des ressources naturelles. Cette ambition intégrative de la politique sociale était particulièrement affirmée dans la conception du Programa Nacional de Solidaridad (*PRONASOL*) mis en œuvre au cours de la présidence de Salinas de Gortari (*Ibid.*). Elle s'est par la suite diluée quelque peu avec la tendance à la segmentation sectorielle et institutionnelle des politiques rurales. La SEDESOL est en particulier devenue l'opérateur du programme de lutte contre la pauvreté *PROGRESA-Oportunidades*, qui concerne en 2010 près de 5,8 millions de familles et 28 millions d'individus au niveau national, et près de 80% des ménages enquêtés dans le cadre de l'étude

⁴¹ L'enquête RuralStruc, conduite au niveau de 175 ménages, dans quatre communautés du municipio de Soteapan, a recensé en 2008 pas moins de 7 programmes différents relevant du ministère du développement social (SEDESOL) et impliquant au total près de 85% de l'échantillon enquêté. Ces programmes concernent, par ordre d'importance, les transferts directs aux familles pauvres (*Oportunidades*), les infrastructures sociales (sanitaires, éducatives), l'assurance sociale populaire, l'aide aux personnes âgées, l'amélioration de l'habitat, la fourniture d'emplois saisonniers et l'assistance aux migrants saisonniers qui se rendent dans les régions d'agriculture commerciale intensive (Léonard *et al.*, 2009).

RuralStruc dans le municpe de Soteapan (Léonard *et al.*, 2009). Un certain nombre d'initiatives, en particulier celles qui relèvent du Programme de développement des zones prioritaires (PDZP), revendiquent toutefois encore une dimension intégrale/intégrative et participative qui renvoie aux normes internationales de la durabilité.

Le *PRONASOL* a eu un impact significatif dans la Sierra de Santa Marta où, entre 1989 et 1994, il a donné lieu à de nombreux projets locaux d'équipement en infrastructures (électrification, adductions d'eau, communications, construction d'écoles et de dispensaires). Dans le domaine productif, le programme a essentiellement opéré à travers le mécanisme de crédit "sur parole" (*credito a la palabra*), alloué à des producteurs intégrés en groupes solidaires pour acquérir des intrants agricoles et assurer la collecte des productions de maïs et de café. L'analyse faite par Blanco (2006 : 294-301) souligne toutefois les impacts environnementaux négatifs du programme, qui aurait conduit à l'intensification de l'usage des herbicides et des semences hybrides et à la diffusion de systèmes de monoculture, au détriment de la biodiversité des *milpas*. Les modèles techniques introduits dès les années 1980, à travers les appuis de l'Institut National Indigéniste (INI), puis largement promus à travers les crédits du *PRONASOL*, ont ensuite constitué le référent sur lequel se sont développés les programmes publics de modernisation technique et d'insertion compétitive qui ont été mis en place avec constance dans la région depuis le milieu des années 1990 (voir la partie suivante, ainsi que Kuhfuss, 2007 ; Léonard *et al.*, 2009).

Avec la fin de la présidence saliniste, toutefois, la politique sociale s'est essentiellement structurée autour de deux axes complémentaires. Le premier a concerné la formation de capacité et l'allocation de subsides directs au ménages les plus pauvres, à travers le programme *PROGRESA* (lancé en 1997 et devenu *Oportunidades* à partir de 2001, voir le chapitre 2) et différentes actions d'assistance aux personnes âgées, de fourniture de matériaux de construction et de création d'emplois temporaires. Le second axe a vu la mise en œuvre, au niveau de zones circonscrites, caractérisées par leurs conditions de marginalité sociale et économique, de "projets détonateurs" concentrant des investissements d'infrastructures publiques, d'amélioration de l'habitat individuel, d'impulsion d'activités productives (agricoles et non agricoles, telles que l'écotourisme et l'artisanat) et de protection environnementale. Cette seconde ligne d'action, qui était fragmentée en une grande diversité de petits programmes, mis en œuvre par différentes administrations du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, a été restructurée sous la tutelle de la SEDESOL à partir de 2001, sous le chapeau du Programme pour le développement des zones prioritaires (PDZP), plus généralement désigné sous le label de *Microrregiones*⁴².

Le programme *Microrregiones* a vocation à coordonner et organiser des actions de développement territorial relevant de 11 autres ministères et des administrations des Etats de la fédération, au niveau des zones rurales d'attention prioritaires du pays. Sur la période 2001-2007, il a concerné un total de 263 petites régions et 1 335 municipes, parmi lesquels se trouvaient les quatre municipalités de la Sierra de Santa Marta. Il implique un principe de coparticipation entre le gouvernement fédéral (qui a fourni entre 80 et 85% du budget total selon les années) les Etats de la fédération, les municipalités et les organisations locales (sous forme de travail pour ces dernières). Au cours de cette période, le faible niveau des ressources mobilisées par le programme (entre 500 et 1 100 millions de pesos au total, soit entre 50 et 102 millions de dollars par an) au regard de sa couverture socio-spatiale s'est traduit par une large dispersion des moyens et un impact peu significatif, notamment au niveau de la SSM.

⁴² En fait, le PDZP est le principal programme assigné à l'Unité administrative *Microrregiones* de la SEDESOL, unité qui gère également des projets d'investissement en coparticipation avec des collectifs de migrants dans leurs localités d'origine.

À partir de 2008, toutefois, a été mis en place au sein de la structure *Microrregiones* un programme plus ambitieux et focalisé sur les 125 municipes les plus pauvres du pays, sous l'appellation *Estrategia 100x100* ("Stratégie cent pour cent"). Bien que ne figurant pas parmi ce quota restreint, le municipe de Soteapan a été élu, en 2009, au rang des 15 bénéficiaires du programme que compte l'Etat de Veracruz⁴³. Le budget total de *Estrategia 100x100* en 2008 s'est élevé à 7,3 milliards de pesos (environ 665 millions de dollars, dont plus de 90% sont fournis par le gouvernement fédéral et 2,5% seulement par les municipalités), soit plus de dix fois le montant moyen alloué au programme *Microrregiones* au cours de la période 2001-2007, pour une couverture socio-spatiale beaucoup plus restreinte. Les actions du programme s'inscrivent dans les attributions classiques qui définissent les orientations de la politique sociale depuis le *PRONASOL* : la mise en place d'infrastructures sociales de base (écoles, dispensaires, adductions d'eau et d'électricité, etc., qui représentent 35% du budget total), l'appui aux services de santé et d'éducation (respectivement 19 et 13% du budget), l'amélioration de l'habitat (mise en place de sols de ciment et de toits de tôles, construction de latrines, pour 17% des ressources du programme) ; les actions visant à impulser les activités productives et la conservation environnementale n'intervenant respectivement que pour 14 et 2% du budget⁴⁴.

Ce mode de répartition des ressources éclaire la façon dont la question du développement durable – puisque la *Estrategia 100x100* se réclame de cette notion – est appropriée et déclinée par la SEDESOL. La démarche d'intégration des différents piliers du DD demeure très partielle, puisque les dimensions productive et environnementale ne sont financées que de façon marginale (à hauteur de 16%), au profit des trois thèmes d'intervention traditionnels de la politique sociale : les "filets de sécurité", la formation de capacités et la fourniture des infrastructures sociales qui conditionnent la réussite sur le long terme des deux premières lignes d'action. A cet égard, le Programme *100x100* est lui-même très secondaire (même s'il est fortement publicisé par le gouvernement) au regard de l'enveloppe allouée aux transferts directs de lutte contre la pauvreté : en 2008, le budget fédéral total de l'*Estrategia 100x100* s'est élevé à 6 575 millions de pesos (590 millions de dollars), contre 44 430 millions (environ 4 milliards USD) pour les programmes *Oportunidades* et *Soutien aux adultes de plus de 70 ans*, soit un rapport de 1 à 7⁴⁵.

Du fait de son caractère très focalisé et fortement articulé avec les actions de transferts directs dans des zones hautement marginalisées, l'*Estrategia 100x100* peut toutefois avoir un impact très significatif à l'échelle des territoires où des moyens importants sont ainsi concentrés. Pour une municipalité telle que Soteapan, dont les ressources budgétaires sont réduites, le programme constitue une manne dont le potentiel d'entraînement sur le développement territorial est considérable. La disproportion entre, d'une part, les fonds alloués aux activités économiques et environnementales et, d'autre part, ceux qui relèvent de l'assistance sociale (alimentaire, éducative, sanitaire, au logement), met cependant en question la capacité de ce programme, en lui-même, à orienter ce développement dans le sens envisagé par la définition normative du DD.

⁴³ Soteapan est classé au rang 148 parmi les municipes les plus pauvres du pays. Il a pourtant été désigné éligible aux financements de *Estrategia 100x100* devant d'autres municipalités du Veracruz. Il est au reste le seul municipe du Sud de l'Etat à bénéficier de ce statut. Nous verrons plus loin comment l'insertion du gouvernement municipal dans les réseaux de pouvoir à l'échelle provinciale expliquent ce choix.

⁴⁴ Informations disponibles sur le site officiel : <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>.

⁴⁵ Voir l'évaluation produite par le *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* de la Chambre fédérale des députés, sur le site : <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0502007.pdf>.

Une autre agence fédérale remplit un mandat proche de celui assigné aux programmes *Microrregiones* et *Estrategia 100x100* : la Commission nationale pour le développement de peuples indigènes (Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas, CDI). La CDI est l'héritière de l'Institut National Indigéniste (INI), qui s'était vu confier une fonction essentielle de mise en œuvre du dispositif public de développement dans les zones indiennes au cours de la période d'interventionnisme étatique (1948-1985), puis au cours de la période saliniste (voir la première partie). Dans la Sierra de Santa Marta, l'INI a joué un rôle important à partir des années 1970, dans l'accompagnement des programmes publics de crédit agricole et la mise en place d'infrastructures productives (dépulpeuses et séchoirs à café, silos de stockage du maïs), ainsi que dans la fourniture d'infrastructures sociales ou la formation de cadres ruraux (voir Velázquez, 2000 et 2006). A l'occasion du *PRONASOL*, l'INI a notamment été le principal opérateur des crédits "sur parole" accordés à des groupes de caution solidaire pour l'acquisition de paquets technologiques pour la production de maïs ou la mise en œuvre de projets d'élevage (*Ibid.* et Blanco, 2006).

La CDI, créée en 2003, a repris les personnels et les centres régionaux de l'INI, avec la double mission de promouvoir le développement durable et les droits de représentation et de participation des communautés indiennes. Ses principales lignes d'action sont orientées vers la mise en place de projets productifs au sein des communautés (*Fondos Regionales Indígenas*), en particulier à destination des femmes (*Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas*), la réalisation de projets touristiques collectifs (*Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas*), et l'appui à la promotion culturelle et la consolidation institutionnelle des communautés (*Programa Fomento y Desarrollo Institucional de las Culturas Indígenas*) (CDI, 2008). La CDI dispose d'un centre régional à Acayucan, qui dessert les municipes de la Sierra, ainsi que les communautés indiennes des terres basses adjacentes. Ses investissements dans la SSM ont été principalement orientés vers : la réalisation d'infrastructures de communication (pistes rurales), en coordination avec le ministère des travaux publics de l'Etat de Veracruz ; des actions d'appui à la formation de compétences techniques et institutionnelles au niveau des équipes gouvernantes des différentes municipalités ; des actions de promotion de la culture et des traditions dans les communautés de la région, conjointement avec le Centre régional de cultures populaires d'Acayucan⁴⁶ et l'Institut veracruzain de la culture (IVEC) ; et enfin des projets d'appui à des initiatives de création de petites entreprises, individuelles ou collectives, dans les secteurs artisanaux et de l'écotourisme, en particulier à destination des femmes, en coordination avec le Ministère du tourisme, la SEDESOL, le Ministère de l'économie (FONAES) et la RbioTux⁴⁷.

Ces différentes actions, si elles répondent à des objectifs qui s'inscrivent dans ceux du développement durable, demeurent toutefois très dispersées en termes spatial et thématique, et faiblement coordonnées entre elles, tant du point de vue de leur ancrage territorial que des coopérations inter-institutionnelles qu'elles mettent en jeu. En effet, les projets d'appui à la formation de capacités institutionnelles, à la promotion des cultures et des savoirs locaux, ou à la création d'activités économiques alternatives sont mis en œuvre dans le cadre de collaborations avec des institutions qui poursuivent des objectifs différents, qui ne sont pas coordonnées entre elles et qui, de ce fait, s'avèrent incapables de valoriser le potentiel de complémentarités et de synergies que ces thèmes d'action peuvent entretenir.

⁴⁶ Le Centre régional de cultures populaires est une agence décentralisée du Conseil National pour la Culture et les Arts (CONACULTA)

⁴⁷ Entrevue avec Francisco Fidencio Hernández, CDI-Acayucan, 09/07/2009.

Seuls les projets d'écotourisme apparaissent susceptibles de mettre en œuvre de telles synergies autour de dynamiques de développement territorial. En premier lieu, ils mettent en jeu une démarche articulée avec le projet de conservation de l'aire protégée des Tuxtlas, qui situe les ressources naturelles et culturelles des communautés et leur valorisation au centre d'un projet économique. En second lieu, ils s'inscrivent dans une démarche de valorisation des savoirs et savoirs-faire locaux en appui aux activités productives (agricoles, artisanales, de transformation des produits de l'agriculture et de l'agroforesterie), en y associant en particulier des groupes sociaux (les femmes, les jeunes) dont le statut est fréquemment précaire dans les arènes communautaires, mais aussi des organisations civiles, telles que le PSSM, qui disposent d'une forte légitimité et d'une expérience certaine en la matière. Enfin, la confluence de différentes administrations permet dans ce cas la mobilisation de financements suffisamment conséquents pour garantir la mise en œuvre et le suivi de réalisations qui doivent répondre aux standards de qualité d'une niche touristique particulière. Au total, 8 projets incluant la construction d'hébergements et de centres de restauration, ainsi que des parcours de découverte (cours d'eau, mangrove, forêt), ont été réalisés, qui se concentrent toutefois sur le versant côtier de la Sierra, dans les municipes de Pajapan (6) et Tatahuicapan (1) ; une seule réalisation a abouti à Soteapan et aucune à Mecayapan. La viabilité de ces projets demeure très incertaine, en grande partie du fait de la forte saisonnalité et de l'irrégularité des hébergements, qui affectent les revenus et, par voie de conséquence, la stabilité des groupes bénéficiaires⁴⁸.

Les programmes de développement agricole et rural

Comme c'est le cas au niveau national, les programmes agricoles mis en œuvre dans la Sierra de Santa Marta relèvent essentiellement de deux objectifs : la délivrance de subsides aux petits producteurs vivriers, via le Programme d'appui au milieu rural, *PROCAMPO*, et les appuis à la modernisation productive et à l'insertion compétitive, qui ont attiré une part croissante des ressources publiques pour le développement agricole depuis le début des années 2000 (Programme *ALIANZA para el campo*, devenu *ALIANZA Contigo* en 2001) (voir le chapitre 2). Ces programmes relèvent de deux structures de financement et de mise en œuvre : le ministère fédéral de l'agriculture (SAGARPA, qui assure la tutelle intégrale de *PROCAMPO* et détermine les orientations d'*ALIANZA*) et le secrétariat de développement agricole et rural de l'État de Veracruz (SEDARPA). Ces deux agences sont tenues de coordonner leurs actions relevant des lignes d'intervention du grand programme *ALIANZA*, en vertu de la Loi de fédéralisation de 1996 (voir le chapitre 4). L'Institut veracruzain de développement rural (INVEDER) gère les fonds mutualisés de ces deux instances de gouvernement et les canalise vers des projets productifs élaborés par des organisations de producteurs ou par les municipalités.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la Loi de développement rural durable de 2001 a instauré des principes de décentralisation et de participation dans l'assignation des fonds de développement agricole et imposé une orientation plus marquée de ces fonds en faveur des producteurs à faibles revenus. Les municipalités sont ainsi habilitées à administrer les fonds du programme *ALIANZA* correspondant au volet de "développement rural" (lui même dirigé vers les petits et moyens producteurs), à la condition qu'elles aient constitué un Conseil municipal de développement rural durable (*Comuders*) et un Département de développement agricole (*Departamento de fomento agropecuario*), et qu'elles aient d'autre part élaboré un plan municipal de développement durable validé par les instances d'évaluation de la SAGARPA et de

⁴⁸ Cette situation contraste avec une dynamique qui semble beaucoup plus stabilisée dans la région voisine des Tuxtlas, où s'est mise en place un "Réseau d'écotourisme communautaire", s'appuyant largement sur des infrastructures de communication et une "tradition" touristique beaucoup plus consolidées que dans la Sierra de Santa Marta.

l'INVEDER. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, c'est l'INVEDER qui assume directement la gestion des fonds de développement rural d'ALIANZA (chapitre 4).

Les municipalités de la région ont par ailleurs accès à de financements propres de l'INVEDER, qui relèvent du budget de l'Etat de Veracruz et qui sont allouées suivant des procédures indépendantes de la normativité fédérale. Dans le contexte particulier de l'administration du gouverneur Fidel Herrera Beltrán (2005-2010), ces règles d'allocation ont principalement reposé sur des critères de régulation clientéliste en faveur des municipalités et des organisations de producteurs relevant d'une ligne "traditionnaliste", populiste et paternaliste du PRI. Ces financements sont assignés à la fourniture, à un prix fortement subventionné (entre 25 et 50% du prix de marché), de semences améliorées de maïs, d'engrais chimiques et d'équipements agricoles (tracteurs, véhicules de transports, moulins ou machines à dépulper le café). Ils ne sont pas remboursables et ils sont généralement attribués selon une logique de renforcement des réseaux clientélistes sur lesquels s'appuie le gouvernement de l'Etat.

De façon générale, les subsides alloués via le programme *PROCAMPO* mis à part, les financements mis en œuvre dans le cadre d'ALIANZA, ou ceux qui relèvent du budget de l'Etat de Veracruz, s'inscrivent dans la ligne d'action dominante des politiques agricoles, en faveur de la modernisation compétitive des exploitations, par l'acquisition de nouvelles technologies et l'insertion dans les chaînes de valeur agro-industrielles. Depuis le milieu des années 1990, les appuis d'ALIANZA et de l'INVEDER à l'agriculture familiale du Sud de Veracruz ont été préférentiellement orientés vers la production de maïs et sa commercialisation auprès des deux principaux groupes de transformation industrielle de la céréale, GRUMA et MINSA. Dès les années 1970, sous l'égide des politiques de régulation étatique des marchés agricoles, une infrastructure importante de collecte, stockage et transformation du maïs avait été mise en place dans la région, qui a été privatisée au cours des années 1990 au bénéfice des deux groupes industriels mentionnés. Les villes d'Acayucan, Jaltipan et Chinameca sont ainsi devenues d'importants centres de commercialisation et d'usinage du maïs (Ochoa, 1999 ; Palma, 2002), alors que l'essor des activités d'embouche bovine, à la fin de la même décennie, a alimenté dans la région la demande en céréales. Cette situation ne s'est toutefois pas traduite par l'établissement de prix rémunérateurs pour les petits producteurs familiaux, les grandes entreprises de fabrication de farine de maïs et les embouches de bétail mettant à profit la proximité des ports de Veracruz et Coatzacoalcos pour satisfaire leurs besoins à travers les importations de maïs jaune. Ce n'est qu'à la suite de la forte hausse des cours internationaux des matières premières agricoles, entre 2006 et 2007, que les prix régionaux du maïs blanc ont retrouvé un niveau comparable à celui qui était le leur au début des années 1990 (voir Léonard & Palma, 2002 ; Léonard *et al.*, 2009).

Parallèlement à l'octroi de subsides directs aux producteurs de maïs et de haricots via le programme *PROCAMPO*, des incitations ont été mises en place à partir des années 2000-2001 pour faciliter l'accès des petits agriculteurs à des technologies de haute productivité (semences améliorées, mécanisation, fertilisants, herbicides, insecticides) et à des formes d'intégration contractuelle avec les chaînes de valeur agro-industrielles. Ces incitations, qui relèvent de façon générale du programme fédérateur *ALIANZA Contigo*, prennent la forme de subventions destinées à corriger les asymétries dans l'accès aux marchés du crédit, des intrants et des produits. Elles combinent des facilités d'accès à des crédits de campagne à faible taux d'intérêt et dont la récupération est couverte par une assurance, elle aussi subventionnée⁴⁹, et des compensations monétaires au coût d'accès au marché des grains dont pâtissent les petits

⁴⁹ Ces crédits sont fournis par le FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), institution publique qui prête à de très faibles taux à des banques commerciales et des intermédiaires financiers accrédités pour des lignes de financement spécifiques.

producteurs des zones enclavées (*Subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo* de la SAGARPA)⁵⁰.

À partir de 2006, ce dispositif, de nature essentiellement financière, a été complété et renforcé par la mise en place d'un "sous-programme d'appui à la productivité des petits producteurs de maïs et de haricots", dénommé *PROMAF (Subprograma de apoyo a la cadena productiva de los productores de maíz y frijol de 5 hectáreas o menos)*. A la différence des lignes de crédit déjà existantes, qui reposent sur les fonctions d'intermédiation financière d'opérateurs privés, le *PROMAF* délivre des financements publics à très faible taux d'intérêt, qui ne couvrent pas seulement les coûts de la production agricole, mais peuvent s'étendre également à l'équipement (tracteurs, véhicules de transport, moissonneuses, silos à grain). Ils sont en outre réservés, comme l'intitulé du programme le précise, à de petits producteurs, de moins de cinq hectares. Le *PROMAF* a donc une dimension concrète de durabilité pour les producteurs familiaux les plus exposés au processus d'insertion compétitive de l'agriculture traditionnelle.

Ces programmes publics d'appui à la petite production marchande sont explicitement orientés vers l'accroissement des rendements physiques et monétaires (productivité et compétitivité), mais aussi, et il s'agit d'une caractéristique majeure de leurs objectifs, vers la promotion de formes d'organisation et d'intégration contractuelle des petits producteurs. L'octroi de ces appuis est ainsi conditionné à la constitution des bénéficiaires en organisations formelles et à leur association avec des entreprises privées pour l'acquisition des intrants, l'achat des récoltes, mais aussi pour la fourniture de services d'assistance technique. Il s'agit donc bien de programmes destinés à favoriser et soutenir l'orientation marchande de la petite production familiale, et à renforcer sa compétitivité à travers des processus d'organisation susceptibles de contrebalancer les asymétries de marché existantes. L'organisation des producteurs en associations formelles a également pour finalité de permettre l'acquisition de biens d'équipement collectifs, dont rentabilité et le maintien seraient improbables dans un cadre individuel, mais aussi de fournir une caution solidaire au paiement des crédits de campagne.

S'appuyant sur ces lignes de financement largement subventionnées et sur un cadre normatif plaçant initialement l'intermédiation financière privée au centre du dispositif d'accès aux appuis publics, des petites entreprises se sont installées à Acayucan, le principal centre commercial de la région, au début des années 2000. Ces entreprises se sont positionnées comme intermédiaires entre les nouveaux appuis publics, les agences bancaires privées, les entreprises agro-chimiques et agro-alimentaires et les producteurs familiaux. Elles ont promu des formes contractuelles combinant la canalisation d'un crédit de campagne de six mois, la fourniture d'un "paquet technique" composé de semences hybrides à haut potentiel, de fertilisants, d'herbicides et d'insecticides, une assistance technique et un contrat d'achat de la récolte au "prix objectif" de référence établi par la SAGARPA (Brun, 2008). Outre l'appartenance des candidats à une organisation de producteurs formellement constituée, l'accès à ces contrats est subordonné à la fourniture de garanties de solvabilité (en général un titre de propriété), ainsi qu'à un apport équivalent à 10% du prêt consenti pour alimenter un fonds commun de garantie.

Ce schéma d'association expérimenté dans les terres basses inondables du Sud-Veracruz à partir de 2001 (*Ibid.*), a ensuite diffusé dans la Sierra de Santa Marta, au point de générer une

⁵⁰ La ligne de financements *Apoyos Directos al Ingreso Objetivo* a été mise en place en 2003, en tant que composante du programme d'"Appuis directs au producteur d'excédents de commercialisation pour la reconversion productive et l'intégration aux chaînes agro-alimentaires" (*ASERCA*). Elle consiste en paiements directs aux agriculteurs qui orientent leur production vers le marché, lorsque le prix de marché dans la zone de production est inférieur à un "prix objectif" fixé par la SAGARPA. Ces agriculteurs reçoivent alors un subside palliant cette différence pour chaque tonne vendue.

dynamique de concurrence pour la captation de subsides publics entre les opérateurs privés engagés dans l'intermédiation financière et technique (Kuhfuss, 2007)⁵¹. En première analyse, ces arrangements contractuels ont permis de réduire sensiblement les coûts de transaction (d'information et de gestion des risques) qui marquaient les rapports entre les petits producteurs indiens et les marchés financiers et agro-industriels. Ils demeurent toutefois emprunts de nombreux dysfonctionnements associés aux comportements opportunistes des acteurs aux différents niveaux du dispositif contractuel (*Ibid.* ; Léonard & Kuhfuss, 2007). Leur stabilité apparaît fortement contingente des ressources publiques engagées dans leur développement : les quatre municipalités de la Sierra de Santa Marta ont bénéficié en 2007 d'un volume de crédits du *PROMAF* d'environ 21 millions de pesos (près de 2 millions de dollars), au bénéfice de 3 625 producteurs et pour une surface de 8 840 hectares de maïs ; le municipe de Soteapan à lui seul a mobilisé plus de 80% de ces financements et concentré 85% des bénéficiaires (voir le tableau 10 et FIRCO, 2008)⁵². Même s'il est vrai que Soteapan représente près de la moitié des producteurs agricoles de la région et 51% de la surface cultivée totale, ainsi que des indices élevés de pauvreté, nous verrons dans le chapitre suivant que la concentration des ressources publiques destinées à l'agriculture y répond dans une large mesure à des critères politiques de maintien de la paix sociale et d'entretien des réseaux clientélistes.

Tableau 10 : Principaux programmes d'appui à l'agriculture dans la Sierra de Santa Marta en 2007

Programme	Montant total (millions de pesos)	Nombre de bénéficiaires		Superficie financée	Montant moyen / bénéficiaire
		Total	% du nombre d'exploitations		
Nb d'exploitations			8831		
• dont Soteapan			4249 (48%)		
<i>PROCAMPO</i>	23,58	5 803	65,7%	26 595	4 064
• dont Soteapan	14,15 (60%)	2 806 (48,5%)	66%	14 143 (53%)	5 044
<i>PROMAF</i>	20,95	3 625	41%	8 840,5	5 778
• dont Soteapan	17,28 (82,5%)	3 125 (86%)	73,5%	7 373 (83,5%)	5 497

Sources : INEGI (2009)

.FIRCO (www.firco.gob.mx/transparencia/FraccionXI/PADRON_PROMAF_CIERRE2007_180408.pdf)

Subsidios al campo (subsidiocalcampo.org.mx)

En définitive, le dispositif public d'appui au développement agricole se caractérise par la multiplicité des programmes (même si deux lignes d'action, *PROCAMPO* pour les subsides directs, et *PROMAF*, pour les crédits à la compétitivité canalisent l'essentiel des ressources) et la complexité des procédures régulant leur allocation. Ces caractéristiques encouragent le maintien des petits producteurs familiaux dans des logiques de maintien dans les réseaux de

⁵¹ L'étude de Kuhfuss montre que les ressources financières publiques, provenant de détournements des crédits bonifiés du FIRA, ou des financements alloués pour l'assistance technique aux producteurs sous contrats, constituent la principale source de bénéfices pour ces intermédiaires, bien avant les gains réalisés sur les opérations de commercialisation de la récolte, que les producteurs détournent fréquemment vers des canaux informels, en infraction avec les termes des contrats.

⁵² Le Sud Veracruz est une région particulièrement favorisée dans l'accès aux appuis publics à l'agriculture céréalière commerciale, en grande partie du fait de la présence de conditions hydro-topographiques très favorables à la mise en œuvre de systèmes technologiques de haute productivité dans les terres basses inondables (Brun, 2008), mais aussi du fait du caractère politiquement sensible de la Sierra de Santa Marta. La région a ainsi concentré les deux tiers des producteurs et de la surface ayant bénéficié des montants compensatoires des coûts d'accès au marché (*Ingreso objetivo*) entre 2005 et 2006 (Léonard *et al.*, 2009).

patronage socio-politique qui s'inscrivent dans l'histoire longue de l'action publique (voir la première partie). Ces réseaux sont en effet les mieux à même de garantir leur accès à des ressources devenues centrales pour la reproduction des ménages, dans un contexte marqué par la complexité des procédures et des normes administratives. Il n'en reste pas moins que ces programmes ont contribué au maintien d'une petite agriculture familiale dynamique et centrée sur les cultures de maïs et de café traditionnellement pratiquées dans la région, alors que la tendance au niveau national, comme dans de nombreuses zones voisines, est plutôt à son déclin et à la réorganisation des économies familiales et locales autour de la pluriactivité et des migrations d'une partie de la main-d'œuvre familiale vers les bassins d'emploi du Nord du pays ou des Etats-Unis⁵³ (tableau 11).

Tableau 11 : Evolution des indicateurs de la production de maïs dans la région, dans l'Etat de Veracruz et au niveau national (2002-2008)

	Moyenne 200/2003			Moyenne 2007/2008			Variation 2002/2008		
	Superficie (Has)	Production (Tons.)	Rendement (T.)	Superficie (Has)	Production (Tons.)	Rendement (T.)	Superficie	Production	Rendement
Sierra de Santa Marta	22 791	50 510	2,22	21 622	61 227	2,80	- 5,1%	+ 21%	+ 27%
Veracruz	644 092	1 088 012	1,70	570 676	1 148 403	2,01	- 11,4%	+ 5,5%	+ 17,5%
Mexique	8 270 939	20 701 420	2,50	8 029 826	23 964 515	2,98	- 3%	+ 15,7%	+ 19,2%

Source : SIAP-SAGARPA, Anuario agropecuario, www.oedrus-veracruz.gob.mx/; www.reportes.siap.gob.mx/aagricola_siap/icultivo/

Alors que la Sierra de Santa Marta apparaît représentative de la situation prédominante dans l'Etat de Veracruz, où le morcellement des structures foncières et le faible niveau de capitalisation constituent des contraintes structurelles majeures à l'insertion compétitive des exploitations familiales dans les marchés agricoles nord-américains, la tendance régressive moins prononcée des surfaces de maïs et, surtout, l'accroissement de la production régionale, suggèrent qu'une portion significative de ce secteur social est parvenue tant bien que mal à surmonter l'ajustement structurel imposé par l'ALENA. Même si la hausse des prix du maïs depuis 2006 a joué un rôle important dans cette résistance, l'évolution que montre le tableau 3 indique une tendance plus en phase avec la situation nationale, qui est pourtant marquée par le poids croissant de l'agriculture entrepreneuriale, s'appuyant sur des systèmes irrigués et une forte intensité capitaliste. Le montant des transferts publics en direction des ménages ruraux constitue sans aucun doute un facteur explicatif majeur de cette situation originale.

Le poids des transferts publics dans la formation des revenus familiaux : amortissement de l'ajustement et renforcement des disparités sociales

L'enquête RuralStruc, menée en 2008 auprès de 175 ménages ruraux, ayant ou non des activités agricoles, dans 5 localités de la Sierra⁵⁴ permet d'affiner ce diagnostic. Les transferts

⁵³ Voir en particulier Appendini & Verduzco (2002); Arias (2005); Carton de Grammont (2004); Carton *et al.* (2004); Estrada Iguíñiz (2005); Lara (2005); Winters *et al.* (2002). Dans le cas spécifique du Sud de Veracruz on peut consulter, Léonard & Palma (2002); Quesnel & del Rey (2005); Léonard, Quesnel & del Rey (2005).

⁵⁴ Il s'agit des villages Amamaloya, La Estribera, Morelos et Las Palomas du municipio de Soteapan et El Aguacate du municipio de Hueyapan, qui jouxte ce dernier. Ces localités sont toutes situées dans la partie basse de la Sierra, où la culture du maïs domine, à la différence des zones tampon de la réserve de la biosphère, où le café constitue une base d'activité importante conjointement au maïs. Le Programme RuralStruc (*Structural Dimensions of*

publics directs constituent la troisième source de revenus au sein de l'échantillon, après les productions agricoles commercialisées et les activités salariées, mais devant les occupation tertiaires, les transferts migratoires et l'autoconsommation, avec une part moyenne supérieure à 16%. Ces transferts ont constitué et demeurent un facteur essentiel dans l'accompagnement de la transition économique des ménages ruraux. Au-delà des compensations monétaires qu'ils représentent pour les groupes les plus vulnérables au processus d'insertion compétitive, des travaux empiriques ont par ailleurs mis en évidence les effets multiplicateurs que des programmes comme *PROCAMPO* peuvent avoir sur les revenus agricoles (Sadoulet *et al.*, 2001). Comme nous l'avons vu, ces transferts proviennent d'une gamme complexe d'interventions publiques, qui sont focalisées vers des catégories particulières de la population rurale et dont la distribution est organisée selon deux thèmes principaux : la protection sociale des groupes vulnérables et l'appui aux activités productives des ménages en situation de "désavantage compétitif".

A l'échelle de l'échantillon enquêté, pas moins de 10 types de transferts publics directs ont été identifiés – 5 orientés vers la protection sociale et la réduction de la pauvreté, 5 vers l'appui aux producteurs agricoles –, qui conjointement ont bénéficié à 264 ménages, c'est à dire à 86% des personnes enquêtées ayant fourni une information à ce sujet (tableau 12).

Tableau 12 : Distribution des programmes publics parmi les ménages de l'échantillon (en %)

Type de programme	Programmes d'assistance sociale					Programmes d'appui aux activités agricoles					Aucun/nc	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	98	99
Incidence (% des ménages enquêtés)	79,4	1,7	0,6	4,6	6,3	23,4	4,6	1,7	0,6	1,1	9,1	5,7

Programmes sociaux : 1 = *OPORTUNIDADES* ; 2 = Programme d'habitat rural ; 3 = Fonds de développement régional ; 4 = Aides aux personnes âgées ; 5 = Assurance sociale populaire

Programmes d'appui aux activités agricoles : 6 = *PROCAMPO* ; 7 = *PROMAF* ; 8 = *ALIANZA Contigo* ; 9 = *PROGAN* ; 10 = Programme forestier

98 = aucun ; 99 = n'ont pas répondu

Source : Enquête RuralStruc, Banque Mondiale-FLACSO

Toutefois, parmi ces transferts, deux programmes se distinguent, qui constituent depuis le milieu des années 1990 le fer de lance de la politique d'appui aux groupes vulnérables : *Oportunidades* et *PROCAMPO*. Conjointement, ils ont concerné 256 familles au sein de l'échantillon, c'est à dire 83% de ceux qui ont explicité leur situation vis-à-vis des transferts publics directs. D'autre part, le *Programme d'appui à la chaîne productive des producteurs de maïs et de haricot*, *PROMAF*, apparaît avoir une incidence moindre que ce que suggèrent les statistiques officielles. Cette situation peut être liée à l'importance des ménages ne développant pas d'activité agricole au sein de l'échantillon ou n'étant pas éligible par les programmes de modernisation productive, dans un contexte fortement marqué par les difficultés d'accès à la terre d'une majorité de la population : 14% des chefs de famille enquêtés n'ont pas de terre et près de 40% cultivent moins de deux hectares.

Liberalisation on Agriculture and Rural Development) est coordonné par B. Losch (CIRAD–Banque mondiale) et financé par la Banque mondiale, la Coopération française et le FIDA. Sur le cadre thématique et méthodologique du programme, voir Losch *et al.* (2008).

L'incidence de ces transferts dans la formation des revenus est particulièrement significative pour les ménages les plus pauvres. Lors de la réalisation de l'enquête RuralStruc, en mars 2008, 39% des ménages se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté absolue et 47,5% en situation de pauvreté relative, dite "de capacité"⁵⁵. Sans les transferts publics, ces taux auraient représenté respectivement 48 et 56,6% de l'échantillon. Les programmes d'assistance sociale tels que *Oportunidades* ou de soutien à la petite agriculture, comme *PROCAMPO* jouent donc un rôle effectif de filet de sécurité au bénéfice des ménages les plus exposés à la libéralisation du secteur agricole.

Toutefois, l'analyse détaillée de leur répartition au sein des différents quintiles de revenu⁵⁶ fait apparaître une participation relativement constante de ces transferts au revenu total des ménages, indépendamment du montant absolu de ce revenu : ils représentent en moyenne 16% du revenu total des catégories les plus pauvres (quintiles 1 et 2), mais leur poids diminue à 14% du revenu total pour le quintile III, pour remonter ensuite à près de 18% au sein des deux quintiles de revenus supérieurs (voir le tableau 13 et Léonard *et al.*, 2009). En valeur absolue, le montant des transferts publics suit ainsi une courbe qui croît avec le revenu, en suivant une progression plus que proportionnelle à celle de ce dernier : alors que le revenu moyen par équivalent adulte est sept fois plus élevé au sein du quintile supérieur que parmi les ménages les plus pauvres, cet écart atteint un facteur 10 si l'on considère le montant moyen des transferts, toujours par adulte équivalent (tableau 13).

Tableau 13 : Répartition des transferts publics selon le niveau de revenu (en dollars US)

Quintiles de revenu		I	II	III	IV	V
Revenu moyen (USD)	Total/ménage	1 634,5	3 137	3 475,5	5 327	7 525,5
	Eq. adulte	394	623	916	1 351	2 928
Montant moyen des transferts publics (USD)	Total/ménage	257	473	591	1 101	1 318
	Eq. adulte	61,5	95	128	261	580,5
Montant transferts publics / revenu total des ménages		16,5%	15,5%	13,8%	19%	16,3%

Source : Enquête RuralStruc, Banque Mondiale-FLACSO

La concentration d'une part dominante des appuis destinés aux catégories sociales vulnérables dans les strates supérieures de revenu constitue une tendance lourde et généralisée dans la région. L'inégalité dans l'accès aux appuis publics s'inscrit ainsi comme une caractéristique centrale de leur distribution, aussi bien entre les différentes catégories sociales qu'entre les espaces géographiques. Le quintile V des ménages disposant des revenus les plus élevés reçoit ainsi un volume global de transferts publics équivalent au total perçu par les quintiles I à III, soit 60% du total de l'échantillon. Cette inégalité a également une dimension spatiale forte. L'enquête RuralStruc de mars 2008 couvrait deux régions contrastées du point de vue des

⁵⁵ Le Consejo Nacional de Evaluación Social (CONEVAL) définit la pauvreté absolue comme l'incapacité du ménage à subvenir à ses besoins alimentaires de base. En mars 2008, ce niveau s'établissait à 665,3 pesos par personne et par mois (environ 62 dollars, soit deux dollars par jour et par personne). La même institution définit la "pauvreté de capacité" comme l'incapacité à acquérir le "panier alimentaire de base" et pourvoir aux frais de santé et de la famille. Au moment de l'enquête, ce seuil était évalué à 786,6 pesos (environ 73 dollars) par personne et par mois.

⁵⁶ Les quintiles de revenu ont été calculés en divisant le revenu total du ménage par le nombre d'adultes-équivalents. Ils subdivisent l'échantillon en cinq catégories de 35 ménages chacune, organisées en rangs croissants de revenu.

conditions agro-économiques : la Sierra de Santa Marta et les terres basses inondables du Sud Veracruz, où la topographie plane et les rentes de fertilité constituées par la crue annuelle des fleuves représentent des conditions favorables au développement de systèmes de céréaliculture intensive de très forte productivité (voir Brun, 2008 ; Léonard *et al.*, 2009). Or, cette région bénéficie d'un niveau moyen de subvention supérieur de 45% à celui que perçoit la Sierra de Santa Marta, qui est pourtant considérée comme une zone de haute marginalité sociale et qui constitue à ce titre un objet prioritaire pour les politiques d'assistance sociale et d'appui à la production agricole.

Cette situation est en grande partie attribuable au poids déterminant du programme *PROCAMPO* dans le montant des subventions assignées aux ménages ruraux de l'échantillon. Bien que seulement 40 (moins du quart) des ménages déclarant des transferts publics ont accès à ce programme, celui-ci représente 57% du montant total des appuis. Cette ressource est largement appropriée par les acteurs exploitant les plus grandes surfaces. Près du tiers des bénéficiaires de *PROCAMPO* appartiennent ainsi au dernier quintile de revenu et celui-ci concentre près des deux tiers du montant transféré par ce programme à l'ensemble de l'échantillon. Ce schéma de concentration des appuis productifs aurait probablement été plus prononcé si le programme *Ingreso objetivo* n'avait été suspendu en 2007, en raison de la hausse des cours mondiaux, puisque ce programme était adressé aux producteurs ayant souscrit un contrat d'association avec le secteur agroindustriel, producteurs qui se concentrent majoritairement dans les deux quintiles supérieurs de revenu (voir *supra*).

Si la concentration des transferts publics apparaît logique s'agissant des appuis productifs, dont le montant est indexé à la surface cultivée, il est en revanche plus surprenant dans le cas des subsides sociaux. L'accès aux programmes d'assistance sociale comme *Oportunidades* est en effet régulé par une méthodologie sophistiquée, qui vise à identifier les ménages les plus pauvres au sein des zones marginalisées, sur la base d'indicateurs objectifs, élaborés à partir d'une enquête directe, réalisée par un dispositif autonome vis-à-vis des groupes d'intérêts locaux (Escobar Latapí, 2000 ; Valencia Lomelí, 2000). Cette méthodologie exclut, a priori, les ménages aisés de l'accès aux fonds de lutte contre la pauvreté. Une étude empirique réalisée dans la région voisine des Tuxtlas a cependant mis en évidence la capacité des réseaux politiques locaux pour infiltrer et orienter en leur faveur le dispositif de collecte des informations stratégiques pour l'élaboration du registre des bénéficiaires (Léonard & Palma, 2002). Cette capacité se reflète dans les villages couverts par l'enquête à travers la forte incidence de *Oportunidades* parmi les ménages formant les quintiles IV et V : le taux de bénéficiaires du programme y dépasse 85%, un niveau nettement supérieur à celui observé pour les quintiles I à III, au sein desquels ce taux varie entre 70 et 75% (tableau 14).

Au total, les ménages les plus aisés sont aussi ceux qui présentent les plus forts taux d'accès à l'un au moins de programmes de transferts publics, avec la quasi totalité (94 et 97% respectivement) des ménages intégrant les quintiles IV et V. Conjointement, ils concentrent près des deux tiers du montant total des subsides alloués aux localités enquêtées, avec une focalisation de plus de 35% au bénéfice des intégrants du cinquième quintile (tableau 14). Les ménages les plus riches perçoivent ainsi un volume moyen de transferts publics cinq fois supérieur à celui qui parvient aux familles les plus pauvres, ce qui se traduit par un indice de distribution des subsides publics au sein de l'échantillon particulièrement élevé⁵⁷. Les transferts publics apparaissent ainsi jouer un rôle ambigu et partiellement contradictoire : d'un côté ils ont une fonction centrale et indiscutable d'amortisseur de l'ajustement pour les ménages les plus

⁵⁷ L'indice de Gini pour cette variable s'élève à 0,60. Il mesure l'écart avec une répartition équitable de la ressource, celle-ci correspondant à une valeur nulle, alors que la concentration dans les mains d'un seul individu équivaldrait à un indice de Gini de 1.

pauvres ; mais de l'autre, ils opèrent dans le sens du renforcement des inégalités de revenu et contribuent donc largement aux disparités de richesse observables au niveau de l'échantillon enquêté.

Tableau 14 : Accès aux transferts publics selon le niveau de revenu

Quintile de revenu	% ménages avec PROCAMPO	% avec programmes sociaux	% ménages avec transferts	Montant moyen (USD)	% des subsides capté par le quintile	% revenu des ménages bénéficiaires	% du revenu du quintile
I	5,7	71,4	71,4	257	6,9	24	16,5
II	12,2	73,2	82,9	473	12,6	18,8	15,5
III	34,3	71,4	71,4	591	15,8	18,6	13,8
IV	40	91,2	94,3	1 104	29,4	20,1	19
V	40	86,7	97,1	1 318	35,2	16,9	16,3
Total	24,3	79,4	82,9	748	100	19,7	16,3

Source: Enquête RuralStruc 2008, Banque Mondiale-FLACSO

Les transferts publics directs jouent incontestablement un rôle important dans la résilience des organisations économiques domestiques et du point de vue de la reproduction de la petite agriculture familiale dans la région. Toutefois, les caractéristiques de segmentation des programmes, le faible degré de coordination entre les différentes administrations chargées de leur mise en œuvre, mais aussi la prégnance des modèles productivistes de développement agricole, qui accordent une place centrale aux acteurs qui disposent de la meilleure assise capitaliste et technique, contribuent à renforcer le poids des réseaux clientélistes et des rapports de patronage dans l'organisation de l'accès à ces ressources. Dans la partie suivante, nous chercherons à voir dans quelle mesure les Conseils municipaux de développement durable (*Comuders*), mis en place à l'occasion de l'application de la Loi de développement rural durable de 2001 sont de nature à contrebalancer, d'une part l'approche productiviste qui domine encore dans le *design* des politiques de développement et, d'autre part, les logiques clientélistes de leur mise en œuvre, au profit d'un modèle de gouvernance participative.

Conclusion : L'éclatement du Développement Durable, entre fragmentation des projets militants et segmentation des visions sectorielles

Plus encore que l'analyse des actions de développement rural ne le révèlent au niveau national, la situation de la Sierra de Santa Marta illustre les tendances au morcellement des dimensions du développement durable et à l'éclatement de son projet intégratif, à la fois du point de vue de ses formulations depuis la société civile et dans sa prise en compte administrative, au niveau des services ministériels.

Les projets de développement durable promus depuis la société civile recherchent certes l'intégration des dimensions économiques, sociales et environnementales, ainsi que l'appropriation des dynamiques de développement par les populations locales. Dans cette recherche de transversalité thématique et d'endogénéisation, les projets formulés à l'échelle de la Sierra de Santa Marta répondent d'une certaine manière à des définitions et des pratiques fortes ou maximalistes du développement durable. Mais les divergences que l'on peut identifier dans les logiques qui organisent cette intégration (mobilisation politique pour les mouvements militants, expertise technique pour l'environnementalisme sociale, éducation pour la UVI...),

divergences entre les porteurs des projets et entre les stratégies de captation des fonds et de fidélisation des partenaires locaux, sont autant de motifs de concurrence, ou même de clivage, qui hypothèquent la construction de coordinations autour d'un projet partagé de développement durable. Les choix dans le positionnement vis-à-vis des forces politiques, notamment les partis, et des institutions renforcent cette tendance à la déclinaison du DD selon des objectifs et des expressions parfois contradictoires à l'échelle de la région.

En ce qui concerne les programmes mis en œuvre par les différentes administrations fédérales ou de l'Etat de Veracruz, à différents niveaux de territorialisation (réserve de la biosphère, "micro-région" de la SEDESOL, municipalité, communauté), force est de constater que l'objectif de la LDRS et du PEC d'insuffler de la cohérence et de coordonner les interventions de développement rural demeure largement de l'ordre du virtuel. Les trois piliers du développement durable restent clairement distancés : la multiplication des programmes thématiques, mis en œuvre suivant des logiques et des critères d'évaluation propres, sur des espaces dont la délimitation répond fréquemment à des critères *ad hoc*, gérés au niveau de guichets particuliers et selon des normes opérationnelles qui s'ignorent mutuellement, est à l'origine d'une autre forme de morcellement du développement durable. La non-communication, la concurrence, voir les contradictions entre les différents programmes et les administrations sectorielles qui les portent participent du démembrement du développement durable, de son découpage en thématiques d'intervention et en populations (ou territoires)-cibles. Ce morcellement thématique est en outre doublé d'une hiérarchisation nette des objectifs de l'action publique, qui privilégie les critères économico-productifs au regard des dimensions sociales et environnementales.

Dans l'esprit de la LDRS, c'est aux conseils de DRD, et en particulier aux *Comuders*, qu'incombe la fonction de pallier ces tendances à la fragmentation du développement durable : fragmentation des acteurs de la société civile et de leurs projets, d'une part, fragmentation des acteurs institutionnels des administrations de développement et de leurs programmes, d'autre part. Le dispositif des conseils de DRD doit opérer comme une plateforme d'intégration de ces différents projets, en créant des espaces institutionnels de coordination et de construction de compromis entre les acteurs du développement rural. Ces conseils doivent notamment réunir ces différents acteurs autour de la définition d'un projet cohérent de développement et constituer un espace de dialogue interinstitutionnel permettant une meilleure cohérence de l'action publique.

Dans le chapitre suivant, nous décrirons la façon dont s'est mis en place ce dispositif au niveau de la Sierra de Santa Marta, à l'échelle du district de développement rural de la SAGARPA et des trois municipalités de Soteapan, Mecayapan et Pajapan. Nous analyserons le fonctionnement des conseils de DRD et examinerons leur capacité à intégrer les différentes visions sectorielles et socio-politiques de leurs membres sous la forme de projets de développement territorial et d'actions spécifiques. Nous verrons enfin quelles perspectives de coordination et de mise en cohérence peuvent présenter ces projets.

Chapitre 6

Les expériences contrastées des *Comuders* dans la Sierra de Santa Marta

Des projets entre logiques territoriales, clientélisme sectoriel et fragilité institutionnelle

On a vu, au sujet de la trajectoire d'émergence des politiques de développement rural durable au Mexique (chapitre 4), que la LDRS visait la remise en cohérence des différentes politiques publiques en direction du secteur rural. Dans cette optique, les Conseils de Développement Rural Durable, institutionnalisés au niveau de la fédération, des Etats, des districts du ministère de l'agriculture et des municipales, représentent des instruments privilégiés d'intégration de l'action publique et des piliers du DD. Dans l'esprit de la LDRS, le Conseil municipal de développement rural durable (*Comuders*), en réunissant, sous l'égide du gouvernement municipal, des représentants de ce dernier (le maire, qui le préside, ainsi que les responsables des départements de développement agricole, développement social et de l'environnement), des producteurs et des membres de la société civile (ONG et délégués des communautés), est censé constituer l'espace "d'atterrissage" et de mise en cohérence contextuelle de l'ensemble du dispositif de coordination du développement rural. Cet atterrissage se veut d'autant plus concret et opérationnel que, à la différence des Conseils mis en place aux autres niveaux de gouvernance territoriale, les *Comuders* gèrent un budget propre leur permettant de financer leur fonctionnement (salaire d'un assesseur technique, frais de déplacements des conseillers, organisation des réunions, études-diagnostic) et différents projets de développement. Dans le cas de Veracruz, ce budget propre, comme celui destiné au financement de projets¹, transite par l'INVEDER et peut être complété par des fonds sollicités auprès des différents programmes de développement que l'on vient d'évoquer.

En théorie, les *Comuders* doivent donc faciliter la coordination entre agences administratives, acteurs, thématiques et programmes du DRD, en faciliter la planification et en supporter la mise en œuvre à une échelle territoriale pertinente, plus étendue que celle des petites localités rurales, mais suffisamment restreinte pour permettre une prise en compte réaliste des enjeux et des contraintes associés à des contextes socio-spatiaux particuliers. Toutefois, dans les faits, une série de contraintes limitent leur mise en place et leur fonctionnement. L'observation du fonctionnement de trois de ces conseils municipaux dans la Sierra de Santa Marta est particulièrement intéressante en ce qu'elle montre clairement que leur capacité à remplir le rôle que la Loi leur assigne varie en fonction d'un ensemble de facteurs dont les principaux sont : (i) les caractéristiques de la gouvernance politique locale (mode de représentation et de participation des différentes composantes socio-politiques aux instances de gouvernement micro-local et municipal) ; (ii) la volonté du président municipal à en faire une pièce maîtresse ou, au contraire, un outil subalterne de la politique publique ; et (iii) les capacités humaines

¹ Le budget destiné au financement de projets productifs provient du programme fédéral PAAP (*Programa de Adquisición de Activos Productivos*, voir le chapitre 4) qui, comme son nom l'indique, est orienté exclusivement à l'acquisition d'actifs productifs (machinerie agricole, hydraulique ou de transport, infrastructures, équipements,...). La somme allouée aux *Comuders* est calculée en fonction de critères démographiques et sociaux.

techniques et de gestion que ses employés permanents, et au premier rang, son assesseur technique, sont en mesure de mobiliser. Les *Comuders* des municipes de Mecayapan, Pajapan et Soteapan présentent en effet une gamme de situations très contrastées au regard de ces trois facteurs. L'analyse de leur mode de fonctionnement et de leurs relations avec les autres secteurs de l'administration municipale, ainsi qu'avec les autres composantes de l'action publique pour le développement rural, souligne l'institutionnalisation encore fragile du dispositif de DRD et l'atterrissage difficile des politiques qui s'y rattachent. On comparera les conditions de mise en place de ces *Comuders*, leur composition (représentation et articulation des niveaux et secteurs de l'action publique, degré de participation de la société civile), leur mode de fonctionnement (périodicité et contenu des réunions, rôle des assesseurs, mode de financement, formes d'interaction avec les autres secteurs de l'administration municipale) et leurs actions (planification, projets financés, formation de compétences aux niveaux municipal et micro-local).

La coordination entre les différents niveaux de gouvernement territorial : dysfonctionnements et déficits de légitimité autour d'une approche régionalisée des enjeux de durabilité

Nous l'avons dit à maintes reprises, la question de l'intégration institutionnelle et opérationnelle des actions de développement rural conduites par une grande variété d'administrations sectorielles et de programmes thématiques a constitué l'un des enjeux majeurs du processus d'élaboration de la LDRS. Les principes de "confluence" budgétaire autour de 8 grandes lignes d'action publique, d'une part, de décentralisation et de participation, à travers la mise en place des Conseils de développement rural durable (CDRS), d'autre part, sont les principaux outils mis en place par la Loi pour atteindre cet objectif. Toutefois, ces deux outils se heurtent à des difficultés manifestes de coordination entre instances sectorielles et instances territoriales, dans un contexte de gouvernance rurale durablement marqué par la prégnance des modes corporatifs et autoritaires de régulation socio-politique et par l'affaiblissement des canaux de coordination encadrés par le binôme PRI-organisations paysannes, aux temps de l'Etat post-révolutionnaire.

La déclinaison du dispositif des CDRS entre les échelons de l'Etat de la fédération et de la municipalité pose ainsi des problèmes cruciaux d'articulation. C'est à ces conseils qu'incombe la tâche de mettre en œuvre la confluence des programmes sectoriels, à travers la mobilisation et la combinaison de ressources qui proviennent d'une diversité de guichets, dont les champs d'application sont circonscrits, tant du point de vue du contenu des programmes que des populations à qui ils sont adressés, et dont les conditions d'allocation répondent à des normativités parfois contradictoires. Cette mise en cohérence doit être réalisée autour des plans de développement durable conçus à l'échelle de territoires qui correspondent aux juridictions sur lesquelles les instances de tutelle des conseils de DRD ont autorité.

Dans la pratique, seul le niveau municipal constitue une échelle fonctionnelle pour réaliser cette intégration. Les conseil des Etats de la fédération, bien qu'ils soient dotés de prérogatives en matière de définition et de coordination des stratégies de développement n'ont ni les moyens techniques, ni les capacités de suivi, ni bien souvent une structure décisionnelle pour assumer effectivement de telles fonctions. Ainsi, le CEDRS de Veracruz s'attache prioritairement à la coordination des ressources budgétaires de l'Etat (SEDARPA) et de la SAGARPA (*ALIANZA*) destinées au financement des projets de développement *agricole*, et à l'arbitrage de leur répartition entre les secteurs socio-professionnels (éleveurs, caféiculteurs, producteurs de canne à sucre, etc.) qui sont représentés en son sein. Son fonctionnement est par ailleurs parasité par les orientations politiques divergentes des gouvernements fédéral (PAN) et

provincial (PRI) depuis la promulgation de la LDRS. Il opère en conséquence de façon épisodique (il s'est réuni une fois en 2008), l'INVEDER assumant l'essentiel des fonctions de gestion stratégique du budget mutualisé du développement rural (voir le chapitre 4).

Le conseil de district de DRD auquel est rattachée la région de la Sierra de Santa Marta est basé à Jáltipan (voir la figure 7). Le district de développement rural n° 10 de Jáltipan couvre un total de 15 municipes², répartis entre la Sierra et les terres basses du Sud Veracruz, ce qui en fait le siège d'une grande diversité de contextes agro-économiques et socio-culturels. Les conseils de districts occupent a priori une place centrale dans le dispositif de DRD, puisqu'ils assument des fonctions essentielles de coordination entre les administrations fédérales déconcentrées, dont les juridictions territoriales épousent des contours qui ne coïncident que rarement, et qu'ils représentent aussi un niveau d'articulation entre les municipalités et l'Etat de la fédération, qui apparaît primordial dans la mise en cohérence des projets de développement conçus à ces différentes échelles et sans concertation mutuelle. Toutefois, leur fonctionnement et leur capacité à assurer ce rôle articulateur sont affectés par un ensemble de facteurs qui renvoient à la fois à la structure du dispositif de DRD lui-même, aux logiques de cloisonnement institutionnel et sectoriel des administrations qui doivent y siéger et aux moyens humains et financiers qui leur sont alloués.

En premier lieu, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, la tutelle de l'ensemble du dispositif des conseils de développement rural durable est assumée par le Ministère de l'Agriculture, une situation qui prend un relief particulier au niveau des conseils de districts de la SAGARPA. La présidence de ce conseil est assurée par le coordinateur régional de cette administration et son assesseur, qui joue le rôle pivot dans l'organisation et la programmation de ses activités, est lui-même, presque toujours, un produit de la formation agronomique, puisque son recrutement doit être supervisé et validé par le coordinateur de la SAGARPA. Le maillon central du dispositif institutionnel de DRD, celui qui est en situation d'orienter la mise en cohérence des projets conçus au niveau des municipalités en référence à des problématiques socio-environnementales plus larges, s'incarne ainsi dans une institution et des compétences professionnelles qui, historiquement, ont centré leur action sur la promotion de modèles productivistes et, plus récemment, de l'insertion compétitive, et seulement marginalement vers des modèles de production alternatifs, valorisant les savoirs et les ressources locaux.

En second lieu, le fonctionnement du conseil de district est fortement affecté par le caractère non contraignant des recommandations qu'il peut formuler en termes d'orientation, de priorités et de normativité des actions des différentes administrations sectorielles. L'assistance des représentants de ces agences aux réunions du conseil est aléatoire et répond manifestement davantage à des contraintes institutionnelles qu'à une motivation réelle de la part de certains d'entre eux. Lors de la session à laquelle il nous a été donné d'assister, en juillet 2009, les représentants des administrations fédérales se sont bornés, pour la plupart, à présenter aux conseillers venant des municipes les programmes d'action projetés par leur institution de tutelle et à les encourager à répondre aux appels à projet correspondants. Une fois cette présentation faite, certains délégués ont immédiatement quitté la réunion en arguant d'autres engagements.

Quand bien même ceux-ci sont convaincus du potentiel de transformation que le dispositif de DRD peut induire dans les modes de production et de mise en œuvre des politiques de développement, et assument une attitude coopérative dans les sessions du conseil, cette bonne volonté se heurte à la rigidité des règles d'opération qui structurent leur mandat et contraignent

² Ces municipes sont, pour la zone montagneuse, Soteapan, Mecayapan, Tatahuicapan, Pajapan et Hueyapan et, dans les terres basses, Jáltipan, Texistepec, Soconusco, Chinameca, Oteapan, Acayucan, Oluta, Sayula, San Juan Evangelista et Jesus Carranza. Ils hébergent une population totale de 373 000 habitants, à dominante rurale, dont plus de 17% est indigène et réside principalement dans la Sierra.

leurs marges d'interaction. Un point majeur de débats au sein du CDDRS de Jáltipan, sur lequel ses intégrants n'ont pas de prise réelle, mais qui représente un enjeu central de la "confluence" des ressources sectorialisées au niveau des territoires et des projets de développement durable, concerne les problèmes de compatibilité entre la programmation des actions des différents ministères et les normes opérationnelles qui en organisent la mise en œuvre. Ce point a occupé une partie importante de la session du conseil de district à laquelle nous avons assisté et en a orienté la teneur vers des discussions techniques, qui ont mis aux prises les représentants des ministères et ont vite provoqué la perte d'attention des conseillers municipaux, sans pour autant que des solutions concrètes en soient ressorties.

Enfin, et il s'agit sans doute de la principale source de dysfonctionnements, les CDDRS pâtissent, plus qu'aucun autre maillon du dispositif, d'un manque de moyen humains et financiers qui hypothèque leur dynamique. Cette situation est particulièrement exacerbée dans l'Etat de Veracruz, où les barèmes de rémunération des assesseurs des conseils (de district et municipaux) et, surtout, les retards dans la délivrance de leurs salaires mettent directement en question le fonctionnement de ces instances. Un seul assesseur est prévu pour chaque conseil de DRD qui, dans le cas du district de Jáltipan, doit assurer la coordination et l'information des *Comuders* de 15 municipes, couvrant un espace géographique très large et divers. Les financements devant couvrir la rémunération de cet assesseur, ainsi que les formations techniques des conseillers et des assesseurs municipaux, sont fournis par le sous-programme *Soporte* de la SAGARPA, l'une des lignes du programme de "développement rural" d'*ALIANZA* (voir *supra*). Toutefois, le montant des salaires fixé par l'Etat de Veracruz, entre 73 000 et 82 000 pesos (5 600 à 6 300 dollars) sur dix mois, selon le niveau de formation et d'opération de l'assesseur, figure notoirement parmi les plus bas du pays³. En outre, la délivrance de ces fonds est régulièrement retardée. La mise à disposition du budget de *Soporte* est chaque année différée en raison de désaccords et de renégociations entre le gouvernement fédéral et celui de l'Etat, dont les affiliations politiques diffèrent, au sujet des normes organisant leur répartition entre les différentes zones prioritaires du Veracruz⁴. En 2008 les financements de *Soporte* correspondant aux salaires des assesseurs des conseils de DRD ne furent délivrés qu'en septembre, pour 60% du montant total... et en mars 2009 pour le solde ! Cette situation est bien sûr fortement préjudiciable au fonctionnement des conseils. Si les assesseurs des *Comuders* peuvent éventuellement s'appuyer sur le budget municipal et la bienveillance du maire pour subvenir à leurs besoins quotidiens (voir *infra*), la situation est plus compliquée au niveau du district de la SAGARPA, où aucun budget alternatif ne peut généralement être utilisé à cette fin. L'assesseur du CDDRS de Jáltipan doit ainsi occuper un second emploi afin de pouvoir vivre : en un raccourci saisissant des paradoxes du développement durable dans le contexte de l'insertion compétitive des petits producteurs familiaux, en 2009, cet assesseur complétait son salaire en assurant des fonctions de recruteur de main-d'œuvre saisonnière dans la Sierra de Santa Marta au bénéfice des entreprises de production maraîchère de la côte du Pacifique Nord-Ouest.

Ces conditions sont bien sûr propices à la forte mobilité des assesseurs de districts, qui sont en quête permanente d'opportunités d'emplois plus rémunérateurs, et préjudiciables à la continuité des actions entreprises, par ailleurs, dans une position qui est perçue comme faiblement légitime de la des administrations sectorielles. En conséquence, les fonctions réellement

³ Bien que l'argent provienne de la fédération, les Etats sont autonomes quant à la détermination des salaires des assesseurs des conseils de DRD. Ceux-ci peuvent dans la pratique varier du simple au double. Ainsi, un assesseur des *Comuders* ou des CDDRS de l'Etat de Veracruz est payé en moyenne 75 000 pesos quand, dans l'Etat de Puebla, il en perçoit 140 000 pour le même travail. Cette disproportion explique les nombreuses défections d'assesseurs et le peu de prestige de ce poste.

⁴ Entretien avec Evaristo Ovando et Graciano Blaz, INVEDER, Xalapa, 06/10/2008.

assumées par les conseils de district se limitent pour l'essentiel à la divulgation des informations relatives aux appels à projet et aux financements des différentes administrations fédérales ou provinciales, auxquelles les assesseurs et les représentants des *Comuders* peuvent accéder à l'occasion des sessions, mais au regard desquelles ils ont d'autres canaux d'accès, selon les réseaux politiques dans lesquels les gouvernements municipaux sont insérés, comme nous le verrons plus avant. La dimension planificatrice des activités du conseil est souvent négligée, quand bien même son assesseur est tenu légalement, notamment pour maintenir son salaire, d'élaborer et d'actualiser un plan de développement rural durable à l'échelle du district⁵. Cette précarité des Conseils de District se traduit également par une fréquence relativement faible des réunions, puisque celui de Jaltipán ne s'est réuni qu'à quatre reprises durant l'année 2008 et seulement deux fois au cours du premier semestre 2009, notamment du fait des difficultés à réunir les présidents municipaux⁶.

C'est donc en définitive sur les conseils municipaux, les *Comuders*, que repose l'essentiel des fonctions relevant de "l'atterrissage" de la notion de développement durable en termes de coordination fonctionnelle des différentes politiques publiques ayant trait au développement rural.

Mise en place et mode de fonctionnement des *Comuders* : une institutionnalisation précaire, des attributions controversées

Une construction fragile, marquée par la précarité des mandats électoraux et la prégnance des logiques d'instrumentalisation politique

À la suite de la loi de 2001, les conditionnalités de plus en plus fortes posées à l'accès à certains programmes du ministère de l'agriculture, notamment en matière d'infrastructures productives, ont constitué une incitation forte à la mise en place des *Comuders* dans les municipalités rurales. Toutefois, cette mise en place et l'institutionnalisation des *Comuders* au sein des dispositifs de gouvernement municipal, entre les années 2002 et 2005, ont été rendues difficiles par les discontinuités et les ruptures qui caractérisent l'agenda électoral mexicain, et par la grande instabilité qui a marqué le système politique depuis le début des années 2000. Les conflits de temporalités entre l'agenda à long terme du développement rural durable et l'agenda politique constituent une première limite forte à l'institutionnalisation d'une organisation nouvelle dans l'organigramme des gouvernements municipaux, à plus forte raison lorsque ses attributions se superposent à, et concurrencent celles d'instances dont l'importance stratégique est avérée, comme les services de développement agricole (*Fomento agropecuario*), qui disposaient déjà de relations fortes avec les agences du ministère de l'agriculture, également tutelle des *Comuders*. La brièveté des mandats des présidents municipaux (3 ans), et l'impossibilité constitutionnelle fait aux édiles de postuler à un second mandat consécutif ont freiné considérablement la construction d'arrangements et de routines administratives entre les *Comuders* et les autres instances de gouvernement municipal. Ce problème a été clairement identifié par les assesseurs des conseils de Pajapan et Mecayapan qui souhaitent voir

⁵ En juillet 2009, l'assesseur du CDDRS de Jáltipán, qui occupait ce poste depuis deux mois à peine, n'était pas parvenu à récupérer le Plan *distrital* de développement rural durable, élaboré par son prédécesseur. Celui-ci avait été destitué à la suite d'une évaluation négative du fonctionnement du conseil par l'INCA-Rural, et avait abandonné sa fonction au profit d'un emploi d'assesseur du *Comuders* municipal de Jáltipán, mieux soutenu par la municipalité, en emportant l'ensemble de la documentation du conseil de district.

⁶ Pour palier à cette difficulté, une nouvelle règle, instaurée en 2009, permet au maire de déléguer sa représentation aux réunions du Conseil de district à l'assesseur du *Comuders* ou au directeur du service de *Fomento agropecuario* municipal.

s'institutionnaliser les *Comuders* au-delà des rapports particuliers tissés avec le président municipal en poste, sans pouvoir anticiper ce qu'il adviendra à l'issue des prochaines échéances électorales.

Au niveau de l'Etat de Veracruz, les élections municipales de 2004 et les changements politiques occasionnés par la perte de nombreuses municipalités par le PRI, qui avait jusqu'alors dirigé sans interruption la majorité des municipes de l'Etat, en particulier dans le Sud, ont rendu difficile la mise en place des *Comuders*, du fait d'une remise en question des espaces d'action et des modes de fonctionnement qui avaient été déterminés par les équipes précédentes (Quiñonez León, 2007). Trois ans plus tard, c'est un renversement de tendance qui a eu lieu, avec un retour en force du PRI dans une majorité des municipes. Même si la Sierra de Santa Marta présente un profil atypique dans ce contexte, la région n'a pas échappé à des alternances radicales dans la composition des gouvernements locaux. A Pajapan, si le *Comuders* a été mis en place relativement tôt, dès 2002, par une municipalité du PRD, sa composition a été bouleversée par l'arrivée au pouvoir d'un maire étiqueté PAN – mais largement porté par les organisations locales – en 2007. A Soteapan, c'est une fraction radicale du PRI, *Antorcha Campesina*, qui a succédé à un gouvernement de centre-gauche. A Mecayapan, enfin, le contraire s'est produit en 2007, avec le renversement de la municipalité *antorchista* par une équipe du PRD. Dans les deux cas, le *Comuders* a été totalement remanié avec l'arrivée au pouvoir des nouvelles équipes politiques.

Cette instabilité est en partie favorisée par le flou qu'entretient la LDRS relativement aux modalités de création et de fonctionnement des *Comuders*. La loi établit pourtant un cadre formellement contraignant à la participation des différentes composantes de la société civile. Son article 25 stipule que « seront membres permanents des Conseils Municipaux de Développement Rural Durable : les présidents municipaux, qui pourront les présider, les représentants [...] des dépendances et entités [de l'administration fédérale] participantes, qui font partie de la Commission Interministérielle, les fonctionnaires des entités fédérales [les Etats de la fédération] que ces dernières auront désignés et les organisations sociales et privées de caractère économique et social du secteur rural dans le municipe correspondant ». Plus clairement, on peut distinguer les membres des *Comuders* selon deux grandes catégories : les représentants institutionnels (fonctionnaires de différentes agences des administrations fédérale et provinciale, élus locaux membres du conseil municipal) et les représentants de la société civile (autorités communautaires, organisations de producteurs, ONGs,...)⁷. Dans des contextes caractérisés par la faiblesse des organisations de la société civile, hors des structures de coordination héritées du système de parti officiel, dont *Antorcha Campesina* est un représentant, et par la résilience des logiques clientélistes, les conditions de participation aux *Comuders* établies par la loi laissent une ample marge de manœuvre aux présidents municipaux pour impulser l'intégration de membres de leur clientèles au titre de nouvelles ONG ou d'organisations de producteurs et d'en orienter ainsi le fonctionnement dans un sens qui leur est favorable.

Des consignes de la SAGARPA encourageaient à ce que cette représentation soit limitée à trente membres, afin de faciliter la prise de décisions. Mais ces consignes ont été critiquées du fait qu'elles limitaient largement la représentativité des différentes catégories socio-professionnelles et des communautés, dans leur diversité territoriale et culturelle. Dans les trois

⁷ Cette distinction est particulièrement importante puisque si les conseillers institutionnels ont bien une voix à l'intérieur des *Comuders*, seuls les conseillers sociaux disposent d'un droit de vote. Cependant, dans la SSM, la distinction entre conseillers institutionnels et conseillers locaux est floue puisque certains membres du conseil municipal sont représentants de leurs communautés auprès du *Comuders* et donc, à ce titre, considérés comme des conseillers sociaux.

municipes étudiés, il a été décidé que l'ensemble des localités intégrant le territoire municipal (entre 19 et 28 selon les cas) disposerait d'un représentant, et les *Comuders* comptent entre 53 (Soteapan) et 56 (Pajapan et Mecayapan) membres. Même ainsi, la diversité des contextes et des enjeux socio-économiques est très inégalement représentée. Ainsi, bien que les municipes de Pajapan et Mecayapan comptent tous deux 19 communautés, leur territoire renvoie à des situations très différentes. Dans le municipe de Pajapan, la communauté la plus éloignée du chef lieu municipal se trouve à 40 minutes en voiture quand certaines communautés de Mecayapan se trouvent à quatre heures du bourg. Le municipe est en effet divisée en trois zones (versant côtier, montagne centrale, versant méridional) et seuls 10 des 56 conseillers que comptent le *Comuders* viennent de la zone côtière, la plus difficilement accessible. Cette sous-représentation est renforcée par le fait que la participation effective de ces conseillers est évidemment rendue plus compliquée par l'éloignement. A Soteapan, on rencontre le même problème puisque deux des 28 communautés n'ont pas proposé de représentant du fait de leur éloignement.

Du fait du faible niveau d'organisation sociale dans la région, on trouve dans tous les *Comuders* une sur-représentation des autorités communautaires et des associations de producteurs, au détriment des autres formes d'organisation de la société civile. A Pajapan, 24 des 56 conseillers sont des représentants des communautés (agents municipaux, dirigeants des *ejidos*) et 31 proviennent d'organisations de pêcheurs et de producteurs agricoles, mais aucune ONG n'est représentée. A Mecayapan, la variété des formes d'organisation semble un peu mieux représentée : en plus des représentants des différentes communautés et des catégories socio-professionnelles (élevage, producteurs de café, de maïs, de lait, d'huile de palme, pêcheurs...), participent également les représentants de différentes organisations sociales et environnementales (écotourisme, protection des tortues, médecine traditionnelle). La participation de trois étudiants de la UVI comme représentants des communautés témoigne également de la dynamique inclusive et participative dans la constitution du *Comuders* de Mecayapan.

Cette dynamique contraste assez nettement avec celle de Soteapan, où la question de la représentation sectorielle au sein du *Comuders* a été marquée par la polarisation politique et l'importance du mouvement *Antorcha Campesina* qui contrôle la mairie depuis 2007. L'assesseur du *Comuders*, lui même recruté par le mouvement, explique ainsi « qu'on le veuille ou non, ici, la question politique pèse beaucoup dans le *Comuders*. La majorité des conseillers du *Comuders* font partie d'*Antorcha*, même si tous ne sont pas dans le parti [PRI] »⁸. Les conseillers *antorchistes* le sont soit au titre de représentants municipaux ou en tant que membres de la seule organisation paysanne formelle prenant part au *Comuders* : *Antorcha Campesina*. Cette cooptation du conseil municipal par *Antorcha* a généré des conflits. A l'inauguration du mandat municipal, sa mise en place a pris trois mois (de février à avril 2008), durant lesquels les questions de représentation ont été vivement discutées. Une des questions centrales concernait la participation au *Comuders* de l'ONG PSSM qui contestait la sur-représentation d'*Antorcha* en ce qui concerne les producteurs agricoles, notamment ceux de palme *chamædorea*, avec lesquels l'ONG avait depuis longtemps travaillé sur des techniques d'agro-foresterie. Les producteurs de palme appuyés techniquement par le PSSM se sont en effet vus refuser l'accès au conseil, au prétexte qu'un producteur *antorchiste* y avait déjà été mandaté par le maire nouvellement élu. Le représentant de la SAGARPA appuyait la décision du maire, sous prétexte que le *Comuders* avait atteint un quorum maximum de trente membres et qu'il ne pouvait en inclure davantage⁹. Sous la pression de différentes associations et de

⁸ Mario Alberto García Durán, entretien personnel, 9/10/2009.

⁹ Esveyde del Castillo, entretien personnel, 6/10/2008.

plusieurs communautés, il a été décidé que le nombre de conseillers serait augmenté et le *Comuders* compte désormais 53 représentants, dont l'ONG PSSM. Un commentaire, emprunt de pragmatisme, de l'assesseur du conseil de Soteapan résume la réticence de l'équipe *antorchiste* à intégrer des représentants des partis d'opposition ou d'organisations non affiliées au mouvement politique : « le désavantage de la démocratisation est qu'elle nuit à la capacité à arriver à un accord »¹⁰.

Le dernier point à souligner au sujet de la représentativité des différentes catégories de la population rurale au sein des différents *Comuders* est la faiblesse des considérations de genre : dans les trois conseils étudiés dans la Sierra de Santa Marta, les femmes comptent pour moins de 10% du total des conseillers.

Le fonctionnement des Comuders : le rôle central de l'assesseur dans l'ancrage institutionnel et la compétition pour les ressources publiques

Le fonctionnement interne du *Comuders* peut être analysé à travers la façon dont sont organisées les réunions du conseil, son mode de financement, mais aussi, en référence à la façon dont l'assesseur, pivot de son organisation et unique personnel permanent du *Comuders* parvient à en pérenniser les actions au-delà des sessions du conseil. La périodicité des réunions et l'élaboration d'un règlement interne constituent des premiers indices du fonctionnement effectif des *Comuders*. A Pajapan, le conseil se réunissait cinq fois par an sous l'administration municipale antérieure ; cette périodicité est devenue mensuelle depuis 2007, et des sessions exceptionnelles sont parfois convoquées, lorsque des questions d'importance, comme la mise en place d'un nouveau programme, ou des appels à projet, le justifient. Le règlement interne, qui fixe les modalités de réunion (périodicité, mode de convocation, responsabilité des conseillers,...) était en cours d'élaboration à la fin de l'année 2008. A Mecayapan, le *Comuders* se réunissait également en session plénière chaque mois en 2008, mais cette fréquence est retombée à une réunion tous les deux mois au cours de l'année 2009, du fait de problèmes de financement et de relations avec les autres secteurs de l'administration municipale, qui ont considérablement affecté le travail de l'assesseur, comme nous le verrons plus loin. Le règlement interne était également en cours d'élaboration à la fin de l'année 2008, mais n'avait toujours pas été achevé un an plus tard... Les réunions du *Comuders* de Soteapan ont également une fréquence mensuelle et son règlement interne a été publié au cours de l'année 2009. Ce règlement détermine notamment les devoirs d'assistance des conseillers et les conditions de prise en charge de leur participation, les attributions de l'assesseur et les modes de financements, sur lesquels nous reviendront plus avant.

Au-delà des réunions qui rythment ses activités, le fonctionnement du *Comuders* est profondément marqué par la personnalité de l'assesseur, ses compétences, sa capacité d'action et de relations au sein du dispositif public de développement. Ses tâches principales consistent à organiser les réunions du *Comuders* et surtout, assurer la collecte des informations stratégiques concernant les financements auprès des différents guichets des administrations fédérales et provinciales. Il est également chargé de coordonner les études qui relèvent du diagnostic territorial et de l'élaboration du plan municipal de développement rural, que chaque municipalité doit produire selon les termes de la loi. L'assesseur joue ainsi un rôle central dans la construction des consensus relatifs aux décisions prises en conseil et leur continuité. Nous verrons aussi qu'il est une ressource essentielle du point de vue de la capacité des gouvernements municipaux à faire valoir leurs atouts dans la compétition qu'ils se livrent pour accéder à certains programmes stratégiques.

¹⁰ Mario Alberto García Durán, *cit.*

Pour autant, les profils de ces assessesurs varient fortement d'un municipe à l'autre. Juan Carlos Domínguez est devenu assesseur du *Comuders* de Pajapan en 2008, à l'invitation du nouveau président municipal, avec qui il avait tissé des relations d'amitié après avoir travaillé dans la région pour la compte de la SEDESOL. Originaire d'un autre Etat, celui de Campeche, et ingénieur agronome de formation, il a travaillé six ans à la SEDESOL, d'abord dans le département de développement régional, puis dans le cadre du programme *Microregiones*, pour lequel il était en charge des municipalités de Tatahuicapan et Pajapan. Cette expérience a joué un rôle important du point de vue de ses compétences, puisque le programme *Microregiones* est conçu comme une instance de développement "intégral", qui doit mettre en œuvre un coordination des projets des différentes administrations sectorielles et assurer la confluence de leurs moyens (voir *supra*) ; dans ce cadre, J.C. Domínguez a donc pu se familiariser avec l'ensemble des opérateurs publics de développement et avec les actions qu'ils mettent en œuvre. Sa formation technique et son expérience administrative représentent ainsi un atout du point de vue de la capacité de la municipalité à solliciter de façon pertinente des fonds sectoriels et à en assurer la gestion. Malgré l'importance de ses fonctions, le poste d'assesseur reste extrêmement précaire. Comme nous l'avons vu, si l'INVEDER prévoit des fonds pour financer le fonctionnement du *Comuders* et notamment le salaire de son assesseur, ce salaire a été fixé à un niveau parmi les plus faibles observés à l'échelle du pays, et les retards dans les versements sont une règle qui se reproduit d'année en année. Recruté en janvier 2008, Juan Carlos Domínguez a dû attendre le mois de septembre suivant pour que les fonds du programme *Soporte* destinés au *Comuders* soient débloqués par l'INVEDER. Dans l'attente de ces fonds, c'est le budget municipal qui a couvert les salaires de l'assesseur, à l'instigation du maire. En décembre 2009, à l'occasion d'un second passage, Juan Carlos Domínguez avait dû interrompre son travail d'assesseur, faute de disponibilités dans les caisses de la municipalité en fin d'exercice budgétaire. Tant du point de vue de sa nomination que du financement de son travail, l'assesseur est ainsi dépendant de la bonne volonté du président municipal et subordonné de ce fait à ses projets et à la durée de son mandat.

Le poste d'assesseur du *Comuders* de Soteapan est détenu par un ingénieur agronome formé à la prestigieuse université de Chapingo, l'une des meilleurs du pays dans ce domaine. A sa sortie de l'université, Mario Alberto Garcia Durán a été recruté par le mouvement politique *Antorcha Campesina* comme assesseur technique de groupes de producteurs affiliés à l'organisation, puis il a travaillé comme contractuel au ministère de l'agriculture. Son expertise en matière de maîtrise des programmes et d'interlocution avec les fonctionnaires de la SAGARPA, et son empathie avec les lignes d'action d'*Antorcha* en ont fait une recrue de choix pour le *Comuders* au début de l'année 2008, après qu'une nouvelle municipalité *antorchiste* a été élue. Comme lui-même l'explique, *Antorcha Campesina* est une organisation d'abord orientée vers l'action politique et elle fait appel à des agents extérieurs pour remplir des fonctions techniques dans les lignes d'action définies par l'organisation. Son activité a été programmée par la municipalité dans la perspective d'une intégration du *Comuders* au département de *Fomento agropecuario* (développement agricole) de la mairie ; dans cette perspective, l'assesseur doit intervenir principalement en tant qu'interface fonctionnelle de cette agence auprès des administrations fédérales et provinciales, principalement dans le domaine agricole, pour capter des financements de projets productifs. Nous verrons que cette fonction a largement évolué au cours des deux années de son mandat, mais, à l'instar de son homologue de Pajapan, Alberto Garcia est totalement dépendant des objectifs que lui assigne le président municipal et des avances de salaire qui lui sont allouées pour conduire son travail d'assesseur.

Lors de notre première visite à Mecayapan, en octobre 2008, nous n'avons pas pu rencontrer l'assesseur du *Comuders* : celui-ci avait été destitué par l'INVEDER car il n'avait pas satisfait

aux normes en matière de formation et de reddition de comptes fixées par la SAGARPA. Trois auxiliaires permanents (deux femmes et un homme), rémunérés par la mairie, assuraient le fonctionnement quotidien du conseil ; ils se définissaient eux mêmes comme « personnel de confiance », rémunéré directement sur le budget du cabinet du maire et, de ce fait, sujet aux changements d'administration municipale tous les trois ans. Tous trois étaient de jeunes ressortissants du municipe, parlant le nahua et fraîchement émoulus de formations professionnelles courtes en comptabilité et gestion. Si cette formation les distingue clairement du niveau d'éducation de la majorité de la population et du personnel municipal, elle est très éloignée des questions de DD : « pour les comptables, la durabilité se limite à la dimension économique. De ce point de vue, nous avons commencé de zéro. Pour ma part, durable, je croyais que ça voulait dire rentable »¹¹. La nécessité d'articuler la dimension économique avec les dimensions sociales et environnementales leur a donc été inculquée à travers des ateliers de formations aux principes de la durabilité organisés par l'administration agricole et le projet MIE-GEF. En outre, aucun de ces employés municipaux n'avait d'expérience préalable, ni dans l'administration publique, ni dans la gestion de projets, et pas davantage dans les relations avec les agences gouvernementales, qu'elles relèvent de l'échelon fédéral ou provincial.

De façon beaucoup plus criante que dans les municipes voisins de Pajapan et Soteapan, la fragilité du dispositif permanent de gestion du *Comuders*, tant du point de vue financier que des moyens humains mobilisés, était donc manifeste à Mecayapan. Lors d'un second passage, en juillet 2009, le poste d'assesseur restait vacant, le successeur de l'agent destitué à la fin de l'année 2008, ainsi que deux des trois auxiliaires avaient démissionné après avoir trouvé des emplois mieux rémunérés ; en décembre de la même année, la fonction d'assesseur n'était toujours pas pourvue, mais un jeune étudiant de la UVI était en passe de l'occuper. Entre temps, la troisième auxiliaire municipale avait trouvé un travail de comptable à la capitale de l'Etat. Nous verrons plus loin que cette situation est directement liée à l'affiliation politique de la municipalité, qui lui coupe des relais financiers et institutionnels cruciaux, aussi bien au niveau fédéral qu'à l'échelle de l'Etat de Veracruz.

D'un point de vue opérationnel, le « capital social » de l'assesseur, ses réseaux de connaissance, les liens qu'il a pu établir au cours de sa trajectoire professionnelle avec les différents guichets des institutions finançant des projets de développement, ainsi que sa connaissance des mécanismes bureaucratiques particuliers à chaque programme représentent des facteurs déterminants du fonctionnement et de l'efficacité du *Comuders*. Ils sont aussi un déterminant essentiel de la légitimation et de l'institutionnalisation du conseil au sein du dispositif municipal. Car si une fonction principale de l'assesseur est bien de capter, parmi les guichets et les programmes fédéraux, des budgets complémentaires à ceux alloués statutairement aux *Comuders* par l'administration agricole au titre du Programme d'acquisition d'actifs productifs (PAAP), il est aussi appelé, en tant que salarié de fait de la municipalité, à rechercher des financements qui ne transiteront pas par le *Comuders* et seront gérés par d'autres services de la mairie¹². Cette activité constitue une part souvent dominante du travail des assessseurs et requiert une bonne connaissance des arcanes de l'administration : « Il existe de nombreux guichets qui s'ouvrent à des périodes précises pour des actions bien spécifiques. Il faut donc avoir accès à l'information stratégique au bon moment. L'assesseur est celui qui doit se mouvoir entre les agences [administratives] et se former aux procédures de chacune d'entre

¹¹ Gustavo Hernández Hernández, entretien personnel 9/10/2008

¹² Emilio Facundo Ángel, directeur du service de développement agricole de Pajapan, entretien personnel, 08/07/2009.

elles »¹³. L'assesseur de Pajapan confirme cette analyse « Derrière chaque guichet de l'administration, tu trouves un employé différent. Il faut faire la connexion. »¹⁴.

A Soteapan, comme à Pajapan, l'articulation du *Comuders* avec le service de *Fomento Agropecuario* est un facteur déterminant de son efficacité, du fait de la capacité budgétaire bien supérieure de *Fomento*, par lequel transitent statutairement les financements à la production et l'équipement émanant des programmes à vocation agricole¹⁵. A Mecayapan, en revanche, de l'aveu des protagonistes et du président municipal lui-même, les deux institutions fonctionnent de manière fortement dissociée, en partie du fait de la fragilité de la coalition politique qui gouverne le municipe, ce qui constitue certainement un facteur de la faible institutionnalisation du conseil. A Pajapan, le dispositif de gestion du développement rural à l'échelle du municipe a été réorganisé autour de l'articulation entre le *Comuders* et *Fomento*. Les compétences humaines et les ressources budgétaires sont mutualisées par les deux services, ce qui correspond à la volonté du maire, mais aussi à la communauté de vue et à l'empathie que partagent l'assesseur du conseil et le responsable de *Fomento* (bio-chimiste de formation), qui perçoivent leur rôle commun comme celui d'assesseurs techniques et d'interface entre les producteurs et les programmes publics. Tous deux collaborent constamment dans la formulation des demandes et les démarches auprès des différents guichets des instances fédérales provinciales. Les conseillers du *Comuders* sont pour leur part chargés de diffuser auprès des communautés les possibilités de financement qui sont statutairement canalisées vers les services de *Fomento*.

A Soteapan, la logique d'articulation entre les deux institutions est très similaire : le *Comuders* est organiquement intégré au service de *Fomento Agropecuario*, qui opère lui-même selon la logique et les intérêts de l'organisation *Antorcha Campesina*. A tel point que les projets portés par le *Comuders* en 2008 ont été élaborés directement par le service de *Fomento agropecuario* et simplement soumis à un vote d'approbation du conseil de DD. Le responsable de *Fomento* est un cadre de l'organisation et celle-ci fournit directement le salaire de l'un des techniciens employés par le service, de telle sorte que les réseaux clientélistes sont structurants dans la gouvernance de l'accès aux différents programmes. L'assesseur du *Comuders* dresse à ce sujet un tableau explicite du dispositif municipal de développement rural : « Je dirai que le *Comuders* est une branche de *Fomento*. Ici, au [service de] *Fomento*, le fonctionnement du mouvement *antorchiste* est de faire le lien avec les leaders (de l'organisation). [...] En particulier, le dirigeant régional connaît beaucoup d'hommes politiques et d'autorités et ils nous mettent en lien directement (avec les programmes). Certaines fois, c'est nous même qui faisons les liens »¹⁶.

La recherche de financements et l'accès aux différents programmes sont donc intégrés aux mécanismes clientélistes caractéristiques de l'ancien modèle du corporatisme étatique. Le maintien de pratiques ouvertement clientélistes montre comment une institution censée symboliser la modernisation de l'action publique et porter les principes de gouvernance participative, comme l'est le *Comuders*, peut être réappropriée et subordonnée aux pratiques qui lui préexistent. Bien qu'exacerbée dans le cas de Soteapan, du fait de l'orientation clientéliste explicite de l'organisation *Antorcha Campesina*, cette caractéristique est présente dans les trois municipes étudiés. Comme le traduit Judit Abigail Bautista, auxiliaire municipale

¹³ Judith Abigail Bautista Lorenzo, entretien personnel, 08/10/2008.

¹⁴ Juan Carlos Domínguez, entretien personnel, 08/10/2008.

¹⁵ A Pajapán et à Soteapán, Fomento gère un budget respectivement 10 fois et 16 fois supérieur à celui du Comuders.

¹⁶ Mario Alberto García Durán, entretien personnel, 09/10/2008.

au conseil de Mecayapan, « les *Comuders* sont dans les mains de la politique, parce que c'est le président [municipal] qui décide de l'approbation de son règlement ou de ses projets » (entretiens, 09/10/2008).

Au-delà des articulations qui se construisent, suivant des logiques variables, entre *Comuders* et *Fomento*, les liens avec les agences ministérielles, que ce soit au niveau fédéral ou de l'Etat, sont également déterminants dans le fonctionnement des conseils. A Pajapan, les relations de l'assesseur avec le dispositif régional et provincial de la SEDESOL, son ancien employeur, et sa connaissance de l'institution lui permettent de drainer efficacement les financements de l'administration sociale¹⁷. Les liens avec le CDI sont également forts, alors qu'à Mecayapan, les relations du *Comuders* avec ces institutions sont quasiment nulles. En revanche, les interactions sont jugées bonnes avec la direction de la réserve de la biosphère et la CONAFOR, où la sensibilité de l'environnementalisme social constitue une passerelle idéologique avec l'actuelle administration municipale, ce qui a facilité l'allocation de programmes environnementaux (PROCODERS) et de reforestation.

A Soteapan, l'importance d'une organisation paysanne comme *Antorcha* et les liens de l'assesseur avec la SAGARPA expliquent les relations privilégiées avec l'administration agricole fédérale, mais aussi avec le gouvernement de l'Etat de Veracruz, dont l'actuelle orientation relève d'une tradition populiste et clientéliste du PRI. Les relations avec le gouvernement de l'Etat de Veracruz ont été cultivées à travers la formalisation d'un « pacte pour canaliser les ressources » entre les autorités municipale et le gouverneur Fidel Herrera¹⁸. Ainsi, en 2009, quelques 15 tracteurs ont été livrés par le gouvernement provincial à la municipalité, pour être vendus à moitié prix ou tout simplement donnés à des groupes de producteurs de maïs de la zone Sud de Soteapan, pour la plupart affiliés à *Antorcha*. Cette situation contraste avec celle de Pajapan, où l'étiquette paniste de la municipalité réduit considérablement les opportunités d'obtenir les bonnes grâces du gouverneur de l'Etat, mais peut fournir des passe-droit vis-à-vis des directeurs des agences fédérales, en particulier de la SEDESOL. Nous verrons plus loin que les modes d'interlocutions entre les autorités peuvent se prolonger en amont des réseaux de clientèle politique et transcender les clivages partisans, puisque le maire de Soteapan, après avoir bénéficié de l'appui et des recommandations du gouverneur du Veracruz, a pu aller plaider la cause de son municipe directement à Los Pinos, la résidence du Président de la République, pour que Soteapan soit inclus parmi les 125 municipalités bénéficiaires du programme *Cien por Cien* de la SEDESOL.

Les limites institutionnelles et budgétaires qui orientent le travail des assessseurs et les lient étroitement aux logiques et intérêts de président municipaux eux même fortement contraints par la brièveté et le caractère non renouvelable de leur mandat, conduisent ainsi à centrer le fonctionnement des *Comuders* vers la recherche incessante de financements, en jouant des opportunités de raccourcis personnels et politiques qui permettent de contourner les barrières bureaucratiques. Cette course à la recherche de fonds s'impose sur tout autre objectif de planification ou de mise en cohérence des actions de développement, aussi bien au niveau local que régional. De ce point de vue, la force des réseaux politiques à caractère inter-personnel dans les capacités d'articulation des *Comuders* avec les sources institutionnelles de financement met en lumière le rôle secondaire dévolu au conseil de district. Du fait du dysfonctionnement de cette dernière institutions, les *Comuders* n'ont que peu de

¹⁷ A Pajapan, les bureaux de *Fomento Agropecuario* et *Fomento Social*, institution chargée de diffuser au niveau local les programmes à vocation sociale, sont intégrés dans une même structure, à laquelle est également associé l'assesseur du *Comuders*.

¹⁸ Mario Alberto García Durán, entretien personnel, 07/07/2009.

communication entre eux, ce qui limite leur capacité de coordination dans la planification de leurs actions au-delà de l'échelle municipale.

Diagnostics, planification et élaboration des projets

Au-delà des recherches de financement par les assesseurs, la planification du développement est une composante centrale du mandat des *Comuders*. L'élaboration d'un plan municipal de développement rural durable constitue un préalable légal à la formulation des projets qui seront soumis à des demandes de financement et qui doivent s'inscrire dans un cadre cohérent. Cet exercice de planification doit lui-même s'appuyer sur une série de diagnostics communautaires. En l'absence de normativité claire, aussi bien les diagnostics que les efforts de planification correspondent à des méthodologies pragmatiques, souvent très différentes.

A Pajapan, les diagnostics ont ainsi été réalisés au premier trimestre 2008, à travers des réunions visant à réaliser un "auto-diagnostic" social, environnemental et productif à l'échelle de chaque communauté intégrant le municipe. A Mecayapan, ce diagnostic a mobilisé, au cours du premier semestre 2008, une équipe de dix étudiants de la UVI chargés d'organiser des ateliers communautaires et de mener des entretiens sur les activités productives dans les différentes zones (hautes, moyennes, basses) de chaque communauté. C'est à Soteapan que le diagnostic a été réalisé de la manière la plus systématique et articulée, à travers une étude réalisée par le PSSM qui a donné lieu à une publication de 50 pages présentant les principales caractéristiques économiques, socio-culturelles et environnementales du municipe (Godínez et Ramírez, 2008).

Les plans de développement qui ont résulté de ce travail de caractérisation et de zonage des problématiques socio-économiques communautaires présentent également une grande variabilité. A Pajapan, le mandat confié par le président municipal à l'assesseur du *Comuders* et au responsable du service de *Fomento agropecuario* était de « transformer le conseil municipal en instance participative de planification et de décision »¹⁹. Le plan du *Comuders* a ainsi été élaboré conjointement par ces deux acteurs, puis accepté par le Conseil et soumis à l'approbation du district agricole. Il s'agit d'un plan sur 10 ans, dont les grandes lignes se veulent évolutives en fonction des priorités exprimées par le *Comuders*. Les axes prioritaires de ce plan sont : 1. l'autosuffisance alimentaire ; 2. l'assainissement et la gestion de l'eau ; 3. l'intensification et l'amélioration de l'élevage ; 4. le renforcement des organisations et des entreprises ; 5 la sylviculture et les services environnementaux ; 6. la promotion de l'épargne paysanne. Les modalités d'articulation de ces différentes lignes d'action demeurent toutefois imprécises.

A Mecayapan, le Plan de développement rural durable municipal était en cours d'élaboration fin 2008, mais ne semblait pas avoir beaucoup avancé près d'un an plus tard et les défections qui se sont multipliées au sein de l'équipe d'appui technique au *Comuders* hypothèquent largement son émergence à l'occasion du mandat municipal actuel. Il en résulte un risque réel de non validation du fonctionnement du conseil par les instances d'évaluation de la SAGARPA et d'une marginalisation du municipe des appels à projets des agences gouvernementales. Nous verrons dans la partie suivante les mécanismes de cette marginalisation.

A Soteapan, la démarche de l'équipe *Comuders-Fomento* et du maire est de "coller" au mieux au cadre d'organisation institutionnelle imposé par le Programme de confluence budgétaire (PEC) pour l'ensemble des politiques fédérales destinées au milieu rural. A cette fin, le conseil

¹⁹ Juan Carlos Domínguez, assesseur du *Comuders*, et Emilio Facundo Ángel, directeur de *Fomento*, entretiens personnels, 08/10/2008 et 09/07/2009.

municipal de DD a été organisé en six commissions correspondant à la segmentation thématique du PEC. La logique est ici d'un extrême pragmatisme en vue d'une plus grande efficience dans la captation des ressources publiques, indépendamment de l'adéquation des thèmes définis par les institutions fédérales avec les réalités et les enjeux du développement à l'échelle municipale. Le plan municipal a essentiellement pour finalité de satisfaire aux requis réglementaires conditionnant la recevabilité des projets portés par le *Comuders*. Au-delà de leur mode d'élaboration et de leur contenu, ces plans municipaux de développement rural durable ont ainsi pour premier mérite d'exister et de permettre de pérenniser l'accès aux différents guichets institutionnels. Il est encore difficile d'évaluer dans quelle mesure ils définissent réellement les lignes directrices des actions menées par les *Comuders* à travers la mise en œuvre effective des projets dans les communautés d'un même municipe.

Trois municipalités, trois projets différents de *Comuders* : trois visions distinctes du Développement Durable ?

Nous avons vu dans la partie précédente les difficultés et les contraintes, institutionnelles, organisationnelles, budgétaires qui entourent la mise en place du dispositif des conseils de développement rural durable et leur fonctionnement. Dans la partie suivante, nous allons examiner plus en détail la façon dont les *Comuders* des trois municipes étudiés font face aux mandats et aux injonctions parfois contradictoires qui leur sont fixés par le cadre légal, d'une part, à l'environnement politique et administratif auquel ils sont intégrés, d'autre part. Nous nous intéresserons en particulier au contenu des actions de développement qu'ils ont mis en œuvre et à la congruence de ces actions avec les normes qui fondent la définition internationale de la notion de développement durable.

Mecayapan : la vaine recherche de fonctionnalité hors des réseaux de politiques publiques

Le fonctionnement du dispositif municipal de développement rural à Mecayapan est marqué par une incapacité récurrente à se ménager un accès pérenne aux différents guichets de financement et à constituer un pool stabilisé de compétences assurant le bon fonctionnement du *Comuders*. Ces deux caractéristiques s'alimentent mutuellement et conduisent à une instabilité structurelle de nature à remettre en question le maintien des financements statutaires du PAAP qui permettent l'existence du *Comuders* lui-même. L'origine de ces difficultés est à rechercher dans la nature des réseaux politiques sur lesquels peut s'appuyer le gouvernement municipal qui a été élu sous la bannière du Parti de la Révolution Démocratique (PRD), de centre gauche, qui ne contrôle aucune instance de décision administrative en amont de la municipalité et a subi une érosion forte de son influence politique, tant au niveau de l'Etat de Veracruz qu'à l'échelle nationale, depuis l'élection présidentielle de 2006. Le municipe de Mecayapan se trouve ainsi marginalisé des canaux d'accès aux programmes mis en œuvre via l'INVEDER par le gouvernement du Veracruz, d'obédience priïste, mais aussi par certaines agences fédérales, et notamment la SEDESOL, dont l'action a traditionnellement été instrumentée par le parti au pouvoir – le PAN actuellement – depuis sa création sous la présidence de Salinas de Gortari, en 1989. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les liens que la municipalité a pu stabiliser avec un ministère fédéral l'ont été avec la SEMARNAT qui n'est pas, loin s'en faut, l'administration la mieux dotée en ressources budgétaires, malgré la création d'une réserve de la biosphère dans la région.

Cette situation conduit à une pauvreté récurrente des fonds alloués au fonctionnement du *Comuders*, et en particulier pour préfinancer le travail d'un assesseur dont les salaires sont

toujours délivrés avec un retard de 8 à 10 mois par l'INVEDER. L'inadéquation qualifiante professionnelle des auxiliaires affectés au *Comuders* au regard des questions de développement rural – une licence en comptabilité ou en gestion d'entreprise – et l'incessante rotation du poste d'assesseur – trois titulaires en deux ans s'y sont succédés, dont un a été destitué en 2008 par l'administration agricole du fait du fonctionnement non satisfaisant du conseil – reflètent le caractère peu incitatif du dispositif en place à Mecayapan. La faible capacité d'action du *Comuders* est en outre renforcée par le maintien d'une segmentation prononcée dans l'organisation des services municipaux, où le service de *Fomento agropecuario* conserve la tutelle des actions de développement agricole, et le service de Développement social celle des programmes d'amélioration de l'habitat ou d'appui aux groupes vulnérables.

Pourtant, l'équipe mise en place en 2008 a cherché à élaborer un véritable projet pour le *Comuders* et à mettre en place des principes de fonctionnement assurant une certaine pérennité aux dynamiques locales. Toutefois, les actions mises en œuvre reflétaient la singulière pauvreté des connexions avec les agences publiques et contribuaient à restituer une vision restrictive du développement rural durable : en 2008, aucune action à vocation agricole – chasse gardée du service de *Fomento* – n'était financée et les 22 projets en cours étaient orientés vers les domaines du petit entrepreneuriat (artisanat de couture, restauration) – reflet de la formation très "gestionnaire" du personnel technique – et environnemental (écotourisme, valorisation des ressources naturelles²⁰) – traduction des relations privilégiées établies avec le dispositif de la réserve. Ces actions étaient également géographiquement orientées en faveur de la zone côtière du municpe, où les problèmes environnementaux, associés à l'expansion de l'élevage bovin, et le potentiel touristique sont les plus élevés, et où 17 des 22 projets étaient localisés. En 2009, les financements ont acquis une dimension productive plus marquée, tout en maintenant une orientation clairement environnementaliste, avec des projets d'équipements destinés à l'élevage (abreuvoirs, clôtures électriques, tank réfrigérant pour la conservation du lait...), ou à la culture du café (pépinière), qui visent à réduire l'incidence des systèmes d'élevage à base pastorale extensive et à accroître la couverture arborée. L'enveloppe allouée au conseil de Mecayapan par les gouvernements fédéral et provincial pour le financement de ses projets s'est élevée à un montant constant de 622 000 pesos (entre 45 000 et 48 000 dollars) en 2008 et 2009.

En outre, le *Comuders* avait institué en 2008 un principe de remboursement de ses financements par les groupes bénéficiaires, les sommes récupérées devant alimenter un fonds municipal autonome de développement communautaire, de façon à acquérir une capacité d'autofinancement et à pouvoir répondre aux appels à projet de plus grande amplitude lancés par les institutions fédérales et faisant appel à la "co-participation" des organisations bénéficiaires. Dans cette perspective, les projets financés par le conseil avaient aussi une fonction de révélateur de la cohésion des groupes locaux et de leur capacité à mener à bien un projet à long terme. Toutefois, lors de notre second passage, en juillet 2009, ce principe semblait avoir été abandonné, au profit de la pratique, traditionnelle dans un milieu rural mexicain marqué par les largesses budgétaires de l'Etat clientéliste, du "financement à fonds perdus". On peut y voir le reflet de la faible légitimité des assessseurs et auxiliaires du conseil municipal vis-à-vis des représentants des communautés rurales et des organisations de producteurs, et de leur incapacité à institutionnaliser le *Comuders* à travers l'instauration de nouvelles règles.

Par ailleurs au regard de la capacité de financement limitée du conseil, certains groupes organisés de paysans préfèrent jouer la carte des réseaux politiques clientélistes ou des relations

²⁰ On peut inclure dans ce volet le financement de sept "modules agropastoraux" dont la vocation est de combiner l'élevage bovin, la valorisation agricole de ressources naturelles et le maintien de services environnementaux (maintien du couvert forestier, mise en place de haies vives, rétention d'eau...)

interpersonnelles de type classique pour obtenir des appuis plus substantiels auprès des agences fédérales ou du gouvernement de l'Etat, sans recourir aux services du *Comuders*. C'est ainsi que des projets productifs ont été financés directement par le secrétariat à l'agriculture du Veracruz (SEDARPA) à travers l'organisation *Antorcha Campesina*, qui est très présente dans le municipe et a contrôlé la mairie entre 2005 et 2007²¹. Une telle stratégie s'avère souvent plus payante que de s'intégrer à un dispositif municipal marginalisé des réseaux de politique publique relevant aussi bien de la fédération que du gouvernement provincial. L'administration environnementale et celle de la réserve de la biosphère exceptées, le seul relais efficace que la municipalité a pu mobiliser à un niveau supra-local est celui du groupe parlementaire du PRD à la chambre fédérale des députés, qui est parvenu à obtenir l'allocation de crédits publics à faible taux pour la réalisation d'infrastructures sociales (adductions d'eau, asphaltage de voies) par le biais du FIDEN²².

En définitive, les dynamiques en cours à Mecayapan se caractérisent par l'extrême morcellement des centres de décision et l'absence de coordination entre les initiatives de développement local, y compris au sein même du dispositif municipal. *Comuders*, *Fomento agropecuario* et Développement social apparaissent décider de façon autonome de leurs lignes d'action, en s'appuyant sur des canaux institutionnels cloisonnés, au niveau desquels ils tendent à établir un monopole local de médiations. Les groupes de producteurs affiliés à *Antorcha*, ou les associations d'éleveurs de la côte, qui intègrent la puissante Union régionale des éleveurs du Sud de Veracruz (URGSV) développent de leur côté leurs propres stratégies d'équipement et de développement, suivant des logiques politiques souvent opposées à celle de l'équipe municipale. Plutôt que d'inciter à une mutualisation des ressources disponibles, leur rareté à Mecayapan semble jouer de façon paradoxale en faveur du renforcement de la segmentation sectorielle qui caractérise l'organisation de l'administration fédérale. Il en résulte une impossibilité à faire émerger un projet cohérent de développement durable à l'échelle municipale, dont le *Comuders* est censé constituer la base de consensus.

Soteapan : de l'appendice utilitaire à l'autonomie fonctionnelle

La situation est radicalement différente à Soteapan, municipe dont le chef-lieu est situé à moins de 5 km à vol d'oiseau du bourg de Mecayapan. Il est vrai que la municipalité se trouve dans une posture exactement symétrique à celle de Mecayapan, aussi bien du point de vue des ressources politiques et budgétaires auxquelles elle a accès, que de la capacité du président municipal à imposer un projet et une coordination centralisés aux différents services dont il a la tutelle. Une telle situation est en très grande partie liée au rôle que joue l'organisation *Antorcha Campesina* dans le fonctionnement de la municipalité, à laquelle elle a légué une structure de gouvernance centralisée, hiérarchisée et autoritaire (voir Rappo, 1991), ainsi que des relais politiques efficaces au sein de l'administration de l'Etat de Veracruz et de certaines agences fédérales.

Le gouvernement de Soteapan dispose en effet d'un accès très large aux programmes d'équipement et de développement mis en œuvre par l'Etat de Veracruz, en contrepartie d'un appui sans faille de la part d'*Antorcha* aux requêtes de mobilisation politique du gouverneur Fidel Herrera Beltrán, élu en 2004. Municipe classé 183^e rang parmi les plus pauvres du pays, Soteapan est en quelque sorte l'une des vitrines de la politique de développement rural de l'actuelle administration provinciale. Le service de *Fomento agropecuario* municipal dispose

²¹ Torribio Hernández Martínez, président municipal, entretien personnel, 16/12/2009.

²² Fideicomiso para Coadyuvar el Desarrollo de las Entidades y Municipios.

ainsi d'un budget qui a oscillé entre 15,5 et 16,2 millions de pesos en 2008 et 2009 (entre 1,13 et 1,24 millions de dollars, pour environ USD 75 000 pour le *Comuders*), sans commune mesure avec les ressources auxquelles peuvent prétendre Mecayapan ou même Pajapan (voir *infra*). Au cours de ces deux années, la mairie a ainsi distribué des semences hybrides de maïs, des plants de café et de palme *chamædorea*, des fertilisants, mais aussi des équipements (10 tracteurs en 2008, 15 en 2009, plus de 30 moulins dépulpeurs de café, une installation de séchage du café) à des prix qui étaient subventionnés à hauteur de 50 à 70% par le gouvernement de Veracruz (et même 100% pour le séchoir à café et certains tracteurs). Celui-ci a également financé la réalisation d'une foire agricole dans le chef-lieu municipal en 2009 pour un montant de 10 millions de pesos. Aucune autre municipalité de la région n'a bénéficié de ces largesses.

La forte assise financière du service agricole municipal explique dans une très large mesure que le *Comuders* ait été considéré comme un appendice technique de *Fomento agropecuario* au début du mandat de l'actuelle administration. Comme l'exprimait l'assesseur du conseil lors de notre première entrevue, «ici, le *Comuders* est de *Fomento*»²³ et, de fait, son travail s'inscrivait alors essentiellement en appui technique aux différentes tâches prises en charge par le service agricole. Il était d'ailleurs très difficile de dissocier ce qui relevait d'une officine particulière, en termes d'actions concrètes, au sein de l'organisation fonctionnelle constituée par *Fomento*, le *Comuders* et la représentation locale d'*Antorcha campesina* à Soteapan. Au même titre que les cinq employés municipaux travaillant au service agricole (dont un est salarié de *Antorcha*), l'assesseur du conseil de développement durable, travaillait sous la tutelle directe du responsable de *Fomento*, Andrés Mateos González, lui-même ressortissant d'une communauté populuca et cadre local de l'organisation *antorchiste*. Ce statut ambigu de l'assesseur est bien sûr renforcé et légitimé par sa dépendance à l'égard des salaires que la municipalité lui avance durant la plus grande partie de l'année pour combler les retards chroniques de l'INVEDER dans la délivrance des fonds du PAAP (voir *supra*). Ce type de fonctionnement s'inscrit par ailleurs dans la tradition de centralisme autoritaire caractéristique d'*Antorcha campesina* et du PRI (Rappo, 1991 ; Rodríguez Escobedo *et al.*, 2002 : 23-25).

Au reste, le caractère centralisé du gouvernement municipal se retrouve au sein du *Comuders*, du fait de la cooptation par *Antorcha* d'un grand nombre des représentants des différents "secteurs" productifs et d'une majorité de ceux des communautés villageoises²⁴. Les voix dissidentes de l'ONG Proyecto Sierra de Santa Marta (voir *supra*) et de quelques représentants communautaires, si elles ont conduit à nuancer le fonctionnement autoritaire du conseil, n'ont pas remis radicalement en cause le rôle central du binôme gouvernement municipal-organisation politique dans ses prises de décision.

Les règles d'allocation et d'utilisation des fonds mobilisés par le *Comuders* pour financer des projets révèlent d'autres dimensions de la filiation institutionnelle du conseil avec la tradition clientéliste priiste. A Soteapan, les fonds alloués sont en effet des subventions non remboursables, le conseil se contentant de vérifier les conditions de leur gestion effective par les groupes bénéficiaires. En 2008 et 2009, ils se sont élevés à un montant stable en valeur courante de 940 000 pesos (environ 70 000 dollars). En 2008, les projets étaient élaborés par les

²³ Mario Alberto Garcia Durán, entretien personnel, 09/10/2008.

²⁴ *Antorcha campesina* a ainsi soutenu la formation d'organisations de producteurs de café (le Consejo regional de productores de café indígenas populucas de la Sierra de Soteapan, qui compte près de 800 membres), de maïs (Unión de productores de maíz del Sur de Veracruz, avec 5 000 affiliés dans la Sierra) ou de palme *chamædorea* (forte de 340 membres et qui est directement concurrente du réseau mis en place par l'ONG PSSM au cours des 20 années de son action dans la région) qui ont occupé les sièges de représentation sectorielle au sein du *Comuders*, en même temps qu'elle contrôlait la représentation d'une majorité des 28 communautés du municipio.

services de *Fomento* et simplement soumis à l'approbation du conseil ; ils étaient principalement orientés vers la mise en place d'infrastructures agricoles (élevage, culture de palme *chamædorea* –le secteur du maïs demeurant du ressort exclusif de *Fomento*) et de services (rôtisserie, boulangerie, atelier de broderie...).

Cette subordination formelle du *Comuders* au service de *Fomento Agropecuario* présente aussi un certain nombre d'avantages en termes de fonctionnement: grâce aux ressources allouées par le gouvernement de l'Etat et par *Antorcha campesina*, elle fournit une base logistique et opérationnelle efficace dans la réalisation des opérations du *Comuders*. A la différence de Mecayapan, le conseil de Soteapan dispose d'une véritable capacité de gestion, puisque les projets déposés en février 2008 (avant même que le *Comuders* ne soit formellement intégré) opéraient dès les mois d'avril et mai.

Le fonctionnement du *Comuders*, comme celui de l'ensemble du dispositif municipal de développement rural, est marqué par le pragmatisme et la recherche d'une efficacité maximale dans la recherche et la captation des financements. Nous avons vu que le conseil était ainsi structuré en six commissions s'ajustant aux thématiques de la programmation budgétaire fédérale. Depuis 2009, cette segmentation a été étendue à l'ensemble des services municipaux – avec la création d'un nouveau service de l'environnement, confié à une étudiante de l'UVI –, qui ont été réorganisés selon la nouvelle structure du budget fédéral afin d'en actionner plus efficacement les leviers. Cette logique, qui prime clairement sur le souci de représentativité des différents secteurs sociaux, n'a pas pour autant conduit à faire du *Comuders* une instance de coordination entre ces différents services, puisque ses interlocuteurs exclusifs demeurent le bureau du maire et celui de *Fomento agropecuario*.

Le statut du conseil et de son assesseur a toutefois considérablement évolué au cours de l'année 2009, dans une dynamique révélatrice des effets de transfert des changements institutionnels opérés dans la sphère formelle, réglementaire, à la sphère des pratiques quotidiennes. Cette dynamique est fortement liée au caractère éminemment pragmatique de la gestion municipale et de l'organisation *antorchiste*. A la fin de l'année 2008, à l'occasion d'une réunion avec les personnels de la délégation veracruzaine de la SAGARPA, l'assesseur du *Comuders* de Soteapan fut informé, du lancement de l'*Estrategia cien por cien (100x100)*, le nouveau programme phare de lutte contre la marginalisation sociale et territoriale du gouvernement fédéral. Malgré la complexité des pré-requis et des procédures bureaucratiques, et en dépit de certaines réticences au sein de l'administration municipale, l'assesseur parvint à convaincre le maire de se lancer dans l'intégration d'un dossier de candidature. Cette décision a coïncidé avec la perspective d'une évolution des conditions d'accès aux ressources publiques pour la municipalité et l'organisation *Antorcha campesina* : l'approche des élections municipales et provinciales dans l'Etat de Veracruz, au milieu de l'année 2010, a incité les dirigeants *antorchistes* à rechercher une diversification de leurs canaux de financement en établissant des relations directes avec l'administration fédérale et ne dépendant plus exclusivement de leurs rapports privilégiés avec le gouvernement provincial de Fidel Herrera Beltrán²⁵.

L'appui de l'administration de l'Etat a toutefois largement été mis à profit pour constituer le dossier de candidature au programme *100x100*. Son expertise a notamment permis de renforcer les points discriminants dans l'évaluation, à savoir : (i) la capacité de gestion financière et logistique de projets par la municipalité ; (ii) l'existence et le fonctionnement du *Comuders* conformément aux normes établies par la loi ; (iii) la cohérence du plan de développement municipal du point de vue de l'articulation entre ses différents objectifs ; et enfin (iv) l'existence de structures de gouvernance participative engageant les différentes composantes de

²⁵ Entre vue personnelle avec Elías Ramírez Hernández, président municipal, 17/12/2009.

la population, notamment les femmes et les jeunes. L'omniprésence de l'organisation *Antorcha campesina* dans les communautés et les organisations de producteurs du municipale a permis de mettre en avant ce dernier point. L'organisation du *Comuders* en six commissions thématiques s'ajustant à celle du PEC, l'incorporation en son sein de nouveaux représentants de l'administration municipale (services de l'éducation et de l'environnement) et la structure d'intégration de ses actions avec celles de *Fomento agropecuario* ont permis de présenter le conseil comme l'opérateur central des processus de négociation, d'élaboration et de décision relatifs aux projets de développement municipal. Enfin, le Plan de développement municipal a été restructuré, avec l'appui de l'INVEDER, autour de "projets stratégiques" combinant des actions d'équipement dans les principaux secteurs productifs (maïs, café, élevage bovin, palme *chamédorea*) – dont *Antorcha* fournissait une représentation organisée –, la réalisation d'infrastructures de communication et d'installations pour l'écotourisme, et la mise en place d'équipements d'éducation et de santé (unité de traitement des eaux usées et canal pour l'irrigation du maïs ; hôpital municipal). Concrètement, c'est l'assesseur du *Comuders*, plus qualifié que l'immense majorité du personnel municipal, issu des rangs de la base *antorchiste* locale, qui a assuré l'intégration de ce dossier et les fonctions d'articulation avec les experts du gouvernement provincial.

Son investissement a porté ses fruits : Soteapan a été retenu, avec 15 autres municipes du Veracruz – mais il est le seul dans le sud de l'Etat, malgré la situation d'extrême pauvreté qui prévaut également dans les communes voisines de Mecayapan ou Hueyapan –, parmi les 125 municipalités bénéficiaires du programme *100x100*,²⁶ doté en 2009 d'un budget de 7,332 milliards de pesos (environ 562 millions de dollars). Les autorités municipales et celles du *Comuders* en attendent une dotation d'autant plus généreuse que Soteapan a été sélectionné parmi les 7 représentations municipales du pays appelées à exposer leur plan de développement au palais présidentiel de Los Pinos, le 20 mars 2009, à l'occasion de la cérémonie officielle de lancement du programme. Le président municipal, accompagné du directeur de *Fomento agropecuario*, du responsable des travaux publics et de l'assesseur, y présenta un diaporama *high tech* conçu par ce dernier.

Le 23 avril suivant, le comité municipal du programme *100x100* était mis en place, en présence des représentants de toutes des agences fédérales impliquées dans le développement rural, dans lequel le *Comuders* dispose d'une représentation statutaire et où différents conseillers siègent au titre des différents "secteurs" socio-professionnels du municipale. Dans le prolongement de cette première étape, des conventions ont été passées entre la municipalité de Soteapan, le ministère du développement social (SEDESOL), qui exerce la tutelle du programme, et l'Université de Veracruz (dont le campus régional de la UVI) pour approfondir les diagnostics communautaires qui avaient servi de base au plan de développement municipal, afin d'affiner les propositions de projet. Financé sur les fonds du programme *100x100*, ce diagnostic a mobilisé 70 étudiants au début du mois de décembre 2009.

Son rôle moteur dans l'engagement de la candidature municipale et dans le montage technique du dossier, ainsi que dans la présentation qui en fut faite à la présidence de la République a radicalement changé le statut de l'assesseur et celui du *Comuders* sur l'échiquier politique local : potentiellement – la mise en route des financements pour les différents projets est suspendue à la finalisation des études-diagnostic réalisées à la fin 2009 -, les fonds du programme *100x100* représentent une explosion du budget de développement municipal et le

²⁶ Alors que le municipale n'émerge qu'au 183^e rang parmi les 2454 municipalités du pays, selon le Consejo Nacional de Evaluación Social (CONEVAL) : http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA.MED_POBREZA-mapas_2005

Comuders en devient statutairement un opérateur central : le projet d'hôpital municipal est à lui seul évalué à plus de 50 millions de pesos, le triple du budget annuel de *Fomento agropecuario*. Lors de nos passages au cours de l'année 2009, ce changement de statut et les gains d'autonomie et d'influence que le *Comuders* en retirait au sein du gouvernement municipal étaient clairement perceptibles, notamment à travers l'élaboration directe des projets soumis au financement du PAAP, auparavant contrôlés par *Fomento*. L'assesseur le résumait en une phrase : « le [programme] *100x100* est venu transformer ma vie ! »²⁷.

Il est toutefois encore trop tôt pour anticiper une reconfiguration radicale du dispositif municipal de développement rural. D'une part, à l'approche des élections municipales et pour le poste de gouverneur, programmées en juillet 2010, la logique clientéliste de l'organisation *Antorcha campesina* laisse présager d'une reprise en main des processus décisionnels quant à l'allocation des projets et des ressources correspondantes par les opérateurs politiques de ce dispositif, le personnel de *Fomento agropecuario* en premier lieu – son directeur est pressenti pour être désigné candidat du PRI à la présidence municipale. D'autre part, la brièveté des mandats électoraux, les règles constitutionnelles de non réélection des mandataires et la tradition de renouvellement radical du personnel administratif à l'occasion des changements de gouvernement augurent d'une remise à plat complète des arrangements construits au cours de l'année écoulée, non seulement dans l'organisation générale des attributions au sein de l'équipe administrative, mais aussi en ce qui concerne le plan de développement municipal. Il est en effet probable que les processus d'élaboration des projets soumis aux financements du programme *100x100* ou à ceux de l'INVEDER, qui ont été fortement médiatisés par l'influence du mouvement *antorchiste* local, seront remis en cause par une administration ne relevant pas de cette obédience, y compris au sein du même Parti révolutionnaire institutionnel.

Enfin, dans l'hypothèse du maintien de l'affiliation *antorchiste* du gouvernement municipal, on peut s'interroger quant à la possibilité de voir émerger au sein du *Comuders* une véritable dynamique d'incorporation et de participation des différentes composantes de la société locale et, dans un tel contexte, de bâtir un projet de développement territorial cohérent avec les prémices de la notion de durabilité. En particulier, la tradition autoritaire de l'organisation *Antorcha campesina*, mais aussi le modèle de développement productiviste, clairement porté par ses représentants, y compris au sein du *Comuders*, présentent des contradictions fortes avec les principes mis en avant par les normes internationales du développement durable, mais aussi par les autres organisations sociales qui ont pesé dans la construction de ce concept, au niveau national et dans le contexte régional (chapitres 3 et 5).

Pajapan : mise en cohérence fragile de l'action municipale

Pajapan représente sans doute à cet égard la municipalité où le conseil de développement durable, dès sa mise en place par l'actuelle administration, a fonctionné suivant des principes et une logique générale les plus proches des normes internationales du DD. Le plan de développement municipal, élaboré au cours de l'année 2008 précise et hiérarchise les objectifs qui doivent orienter les décisions du *Comuders*. Ce plan situe au premier rang des priorités la promotion de l'autosuffisance alimentaire des communautés en valorisant les ressources locales et en réduisant la dépendance vis-à-vis des intrants extérieurs ; il intègre ensuite des objectifs de durabilité environnementale concernant la gestion des eaux fluviales et de la lagune de l'Ostión, la stabilisation et l'intensification des systèmes d'élevage, qui ont été le moteur principal de la déforestation dans la région, et la mise en place d'incitations à la reforestation des versants ; il vise enfin à promouvoir les capacités de gestion économique, à travers la mise

²⁷ Mario Alberto Garcia Durán, entretien personnel, 07/07/2009.

en place d'incitations à la constitution de fonds communautaires d'investissement et l'instauration de règles de caution solidaire et de remboursement intégral des financements consentis dans le cadre des projets soutenus par le conseil (voir ci-dessous).

Dès le début, l'objectif de l'équipe municipale a aussi été de pérenniser et d'institutionnaliser une structure fonctionnelle, associant le *Comuders* et *Fomento agropecuario*, par delà la cyclicité et la brièveté des mandats électoraux. Au début de l'année 2009, le service de développement social du municipe (*Fomento social*), celui de l'environnement (*Fomento ambiental*) et celui du tourisme ont été intégrés à cette structure²⁸. Les ressources des différents services, qui souffrent du même déséquilibre que dans les autres municipes étudiés²⁹, sont mutualisées et affectés suivant les mêmes principes participatifs concernant l'élaboration des projets financés. Les projets sollicités par les différentes communautés sont ainsi sélectionnés et élaborés techniquement au niveau du *Comuders*, les services municipaux sectoriels (*Fomento agropecuario, social et ambiental*) les portant ensuite auprès des interlocuteurs institutionnels qui leur correspondent (respectivement INVEDER, SAGARPA et FONAES ; SEDESOL et CDI ; et SEMARNAT-RbioTux). L'objectif ultime est que les conseillers issus des communautés rurales acquièrent une formation et des compétences leur permettant de construire eux-mêmes ces projets et de les porter devant les différents guichets sectoriels, sans avoir à passer par l'intermédiation du personnel municipal.

Cet objectif de participation effective et d'appropriation du *Comuders* par les représentants des communautés s'appuie sur une tradition forte de mobilisation et de coordination dans la partie basse du municipe, où sont localisés la plupart des vieux villages nahuas. Cette zone a été le foyer d'une mobilisation historique forte contre l'entreprise pétrolière PEMEX au cours des années 1970, lorsque le projet de construction d'un port sur la lagune de l'Ostión fut à l'origine d'un décret d'expropriation affectant plusieurs communautés (Bouysse-Cassagne, 1983 ; Chevalier & Buckles, 1995). Cette capacité de mobilisation est mise en exergue par l'équipe municipale pour expliquer la forte participation populaire aux sessions du *Comuders* ; elle est aussi régulièrement mise à profit pour faire pression sur les autorités fédérales ou sur celles de l'Etat de Veracruz, comme ce fut le cas en avril 2008, lorsque la municipalité organisa le détournement d'une adduction d'eau alimentant les villes voisines de Coatzacoalcos et Cosoleacaque pour obtenir la construction d'un pont et la réfection de plusieurs pistes desservant le municipe.

Les règles d'allocation et d'utilisation des financements gérés au niveau du *Comuders* fournissent également des indices révélateurs du projet de développement et de gouvernance que les autorités municipales entendent mettre en place. Les principes recteurs sont les suivants : les projets financés ne doivent pas affecter l'environnement, ils doivent être économiquement rentables, les groupes bénéficiaires doivent être formellement constitués afin d'assumer leurs responsabilités économiques et juridiques vis-à-vis des bailleurs de fonds, et les financements doivent bénéficier prioritairement aux groupes vulnérables (femmes, indigènes, personnes âgées...). Un dernier principe, central, a été fortement débattu au sein du conseil et des représentant des communautés. Il concerne l'obligation de rembourser les fonds alloués par le conseil dans le cadre du *PAAP*. Le financement des projets dans le cadre du *Comuders* de Pajapan repose donc, depuis 2008, sur des prêts sans intérêts et non des

²⁸ *Fomento social* conserve la gestion autonome des subsides directs alloués aux groupes vulnérables, comme *Oportunidades* ou les pensions aux adultes du 3^e âge. Mais les financements pour l'amélioration de l'habitat ou la mise en place de biens publics sont gérés au niveau du *Comuders* (entretiens avec Emilio Facundo Ángel, directeur de *Fomento agropecuario*, 08/07/2009).

²⁹ En 2008, le budget opérationnel du *Comuders* de Pajapan s'élevait à 534 000 pesos (39 000 dollars) et celui de *Fomento agropecuario* à environ 6 millions (USD 436 000).

subventions non-remboursables, comme c'est le cas à Soterapan et, *de facto*, à Mecayapan. Ce principe n'a été accepté par les membres paysans du conseil que dans la mesure où les remboursements de prêts réalisés par un groupe lui bénéficieraient de nouveau à travers le financement d'un autre projet. Un fonds de roulement et de réinvestissement autonome est ainsi constitué au niveau de la municipalité, qui définit des droits précis d'accès en faveur des groupes et des communautés qui ont démontré leur responsabilité. Ces prêts sont en outre délivrés sous une condition de co-investissement (sous forme d'apport financier pour l'acquisition des consommations intermédiaires et de travail) de la part des producteurs. Les financements portent sur des infrastructures et du matériel de production, mais excluent ainsi les salaires, les intrants ou les semences. Les délais de remboursement varient en fonction du type d'activité productive (deux ans pour les projets agricoles, trois ans pour l'élevage). Dans la lignée de cette logique, une autre règle veut qu'une communauté ne peut bénéficier d'un projet financé par le *Comuders* tant qu'elle n'est pas à jour des remboursements du projet précédent.

Sur la base de ces principes, dix sept projets, ont été financés par le *Comuders* en 2008, pour une somme totale de 534 000 pesos (environ 39 000 dollars). En dépit des priorités fixées par le plan de développement municipal, ces projets avaient un caractère essentiellement productif et très marginalement environnemental³⁰. Ces projets ont été évalués en 2009 par un comité *ad hoc* institué au sein du *Comuders*. Ces évaluations ont mis en évidence certains dysfonctionnements dans le domaine de la production ou celui de la gestion. Trois des dix-sept projets ont ainsi été annulés du fait de la contrainte trop importante que représentait l'exigence de co-investissement pour les producteurs. Les projets d'aviculture ont connu des difficultés du fait de problèmes épidémiologiques ou d'organisations de producteurs. Les projets de pisciculture souffraient de retard de remboursement du fait de la longueur des cycles de production. Un aspect intéressant tient à l'évaluation participative des projets au sein du *Comuders* : cette dimension a permis de lancer des discussions internes au conseil pour essayer de corriger certains problèmes et adapter les critères aux contraintes spécifiques des différents projets et des groupes bénéficiaires. Un des points de satisfaction semble être la mise en place de la caisse de roulement et de réinvestissement alimentée par les remboursements des fonds prêtés par le *Comuders*. En 2009, à la suite de l'imposition de nouvelles règles d'opération par l'INVEDER, l'allocation des fonds du *PAAP*, pour une somme équivalente à celle de 2008, a donné lieu à une réorientation des projets approuvés par le conseil. Ceux-ci se sont recentrés sur quatre grandes lignes productives : l'apiculture – secteur pour lequel une organisation formelle de producteurs s'est constituée ; la mise en place de modules agro-sylvo-pastoraux orientés à stabiliser les systèmes d'élevage extensifs ; la conduite des jardins de case (plantes médicinales, condiments, fruits et légumes) et la mise en place de fourneaux économes en bois de chauffe, en faveur de groupements de femmes ; et le développement de cultures locales à valeur commerciale (maïs tendre, tubercules).

Parallèlement à l'arbitrage et l'évaluation des projets financés sur ses fonds propres, le *Comuders* a donc également participé à l'élaboration de projets gérés par les services de *fomento* de l'administration municipale. Les compétences de l'assesseur du conseil sont d'ailleurs particulièrement précieuses à cet égard, puisque Juan Carlos Domínguez a travaillé pendant 6 ans à la délégation régionale de la SEDESOL, et notamment dans le cadre du programme *Microrregiones*, antécédent du *100x100*, avant d'intégrer l'équipe municipale (voir

³⁰ Ces projets concernaient l'apiculture, la pisciculture et la pêche, l'élevage avicole, l'engraissement de porcs et de veau, la culture du maïs et celle de tubercules "traditionnels", comme le taro et la patate douce. Bien que la dimension environnementale ne soit pas directement revendiquée, ces projets réunissent toutefois la caractéristique de proposer une utilisation des ressources moins agressive vis-à-vis des ressources naturelles (forêt et lagune).

supra). Son réseau de relations au sein des administrations sociale et indigéniste³¹, ainsi que sa maîtrise des procédures de candidature aux appels à projet, ont ainsi été mis à profit pour obtenir des financements au titre des services de *fomento*, à travers les programmes *Emploi temporaire* (réalisation d'étangs piscicoles, réfection de logements), *Habitat* (matériel pour la construction de toitures et de sols cimentés), *Options productives* (cultures alternatives de tubercules, petits ateliers d'artisanat), ou encore les opérations de la CDI (crédits roulants pour la mise en place de petits modules d'élevage – avicole, bovin, ovin –, réalisation d'infrastructures – puits artésiens, pistes). L'organisation générale du *Comuders* et l'orientation du plan de développement municipal ont par ailleurs permis d'entretenir de bonnes relations avec les administrations environnementale et d'obtenir des financements au titre du *PROCODERS* (appuis aux groupes d'apiculteurs ; réhabilitation des forêts-galeries en bordure des cours d'eau et de la mangrove de la lagune de l'Ostión ; soutien à la réalisation d'une foire régionale de promotion des variétés locales de maïs organisée au chef lieu municipal par les associations Fomento Cultural y Educativo et Tsooka-Teyoc). Des fonds du FONAES (Fondo Nacional de Empresas Sociales) ont été également obtenus auprès du Ministère de l'économie pour financer de petits projets d'élevage bovin (sous forme d'infrastructures de parcage) et d'artisanat (ateliers de menuiserie).

Cette conception ambitieuse du rôle du *Comuders* dans l'organisation du développement municipal s'exprime également dans la volonté d'étendre les compétences du conseil à d'autres instances de gestion de l'action publique. L'un des objectifs affirmés du *Comuders* est notamment d'arbitrer les orientations des fonds du fameux *Ramo 33*, qui sont destinés au financement d'infrastructures et d'équipements urbains dans les localités villageoises, et qui représentent une des ressources les plus importantes gérées par le municipe (voir le chapitre 2). Si, pour l'heure, les arbitrages relatifs à l'allocation des fonds du *Ramo 33* sont encore négociés entre le service des travaux publics du municipe et les communautés locales – qui en assurent ensuite la gestion autonome –, le *Comuders* a doré et déjà désigné un inspecteur chargé de vérifier la bonne réalisation des projets financés. L'intégration de ces financements aux prérogatives du conseil lui conférerait un pouvoir décisionnel très supérieur à celui envisagé par les plus optimistes supporteurs de la loi de 2001.

Le point faible de l'organisation associant le *Comuders* et les services de *fomento* demeure son incapacité à établir des relations solides avec le gouvernement de l'Etat du Veracruz, en raison de la logique clientéliste qui oriente les actions de ce dernier et marginalise la municipalité de Pajapan d'obédience paniste (centre-droit). Même si cette affiliation relève d'une stratégie pragmatique de la part de l'équipe municipale, elle a conduit à limiter drastiquement les appuis productifs obtenus hors des financements statutaires du *PAAP* : au regard des ressources qui affluent vers le municipe voisin de Soteapan, les quelques tonnes de semences de maïs hybride ou de graminées fourragères allouées par l'INVEDER reflètent bien la situation de marginalisation que pâtit Pajapan.

À la lecture des énoncés de programmes et d'agences administratives qui précèdent, on comprend à quel point le travail des assesseurs et des fonctionnaires municipaux des services de *fomento* s'assimile à une course permanente auprès des guichets de financement et des instances d'évaluation. L'organisation adoptée à Pajapan a démontré une réelle compétence à cet égard et une véritable capacité à articuler ces démarches autour d'un véritable projet local de mise en cohérence des actions de développement et de transfert aux organisations issues des

³¹ Les programmes *100x100* et *Microrregiones* ont vocation à combiner les actions et les ressources des différents ministères œuvrant dans les zones de haute marginalité. Outre la SEDESOL, qui est l'administration de tutelle de ces programmes, ceux-ci mobilisent en particulier la Commission pour le développement des peuples indigènes (CDI) et le ministère de l'économie (au titre des opérations d'appui aux micro-entreprises).

communautés des fonctions de décision et de gestion. Pajapan constitue, au regard des trois cas étudiés ici, la municipalité où les conditions d'une appropriation, d'une "endogénéisation" de l'idée de développement durable par la société civile semblent le mieux réunies.

Ces conditions demeurent toutefois très fragiles. Lors de notre troisième visite au *Comuders*, en décembre 2009, la dynamique observée auparavant semblait enrayée : du fait d'une suspension des paiements du *PAAP*, l'assesseur avait dû être licencié par la municipalité qui, en fin d'exercice budgétaire, ne pouvait assumer son salaire ; il exerçait en tant que conseiller de groupes de producteurs de la région, qu'il appuyait dans l'élaboration de projets que ceux-ci comptaient présenter directement aux guichets sectoriels, sans passer par les *Comuders*. Même si cette situation était anticipée comme étant transitoire, elle apparaît révélatrice de la précarité des dynamiques qui se construisent autour des *Comuders* et de la fragilité des projets de développement local que ces derniers sont en mesure de soutenir. Elle renvoie en particulier à la dynamique qui prévaut à Mecayapan, où les initiatives isolées, portées par des organisations locales ou socio-professionnelles, apparaissent comme potentiellement plus efficaces et fonctionnellement moins coûteuses que les actions coordonnées au niveau d'un conseil municipal doté de moyens insuffisants et délibérément marginalisé par les agences publiques qui devraient faire des *Comuders* leurs principaux interlocuteurs.

Les *Comuders*, entre empilement institutionnel et développement durable

À partir de la caractérisation des contraintes, des logiques et des formes de fonctionnement des trois *Comuders* que nous avons étudiés, il est possible de dégager quelques éléments qui apparaissent déterminants dans la capacité de cette nouvelle institution à soutenir des dynamiques de développement territorial qui vérifient les critères de durabilité, en combinant les dimensions économiques, sociales et environnementales auxquelles cette notion se réfère. Surtout, nous chercherons à inférer des modes de fonctionnement des conseils de la Sierra de Santa Marta si l'institutionnalisation de ces nouveaux organes au sein des administrations municipales relève de l'empilement, de la superposition d'une nouvelle instance aux services existants, sans modification des logiques et des pratiques (de gouvernance des politiques publiques), ou si au contraire ces conseils sont en passe d'induire des changements dans la façon de penser et de mettre en œuvre le développement rural. En d'autres termes, nous chercherons à distinguer si le fonctionnement des *Comuders* permet de pointer des formes "d'endogénéisation" de la notion de développement durable dans les contextes de la territorialisation des politiques de DD.

Le binôme assesseur-président municipal : au centre des processus locaux d'endogénéisation de la notion de développement durable

Un premier point discriminant du fonctionnement des *Comuders* concerne à la fois les profils respectifs et la dynamique des relations entre le président municipal et l'assesseur du conseil. Ce dernier, nous l'avons vu, est maintenu dans une situation précaire, en particulier dans le contexte du Veracruz, où le montant des salaires, d'une part, et les retards dans leur délivrance, d'autre part, sont particulièrement pénalisants. À défaut d'un engagement stable de la municipalité dans la fourniture d'avances et de compléments au salaire officiel, les conseillers sont contraints de cumuler des emplois et des fonctions qui sont difficilement compatibles avec leur engagement auprès du conseil. Le président municipal joue donc un rôle essentiel dans la mise en place des conditions qui permettront, ou non, à l'assesseur d'effectuer un vrai travail d'organisation et d'animation du conseil et, surtout, de prospective des guichets susceptibles de financer des projets.

Mais la position du maire influe surtout sur le statut qui sera allouée au *Comuders* au sein du dispositif municipal de gouvernement. Il est à la fois le président statutaire du conseil, son représentant formel auprès des instances de gouvernement provincial et fédéral ou du conseil de district, et enfin l'autorité qui valide les décisions et les dépenses qu'engage le *Comuders*. Le préfinancement du travail de l'assesseur par la municipalité place celui-ci dans une situation de dépendance qui hypothèque largement sa capacité à s'opposer aux logiques d'instrumentation, voire de dévoiement du conseil à des fins de consolidation des réseaux politiques. Une telle situation s'est présentée à Soteapan au début de l'actuel mandat municipal, lorsque l'assesseur du *Comuders* a été fonctionnellement intégré au service de *Fomento agropecuario*, dans une logique de complémentation des ressources qu'il s'agissait d'injecter dans les circuits clientélistes d'*Antorcha campesina*. A l'inverse, on voit bien comment la difficulté du maire à définir un cadre d'interaction et une division du travail entre le conseil et les autres services municipaux – ou son incapacité à imposer un arrangement, du fait de la faiblesse de la coalition politique ou des ressources budgétaires sur lesquelles il peut s'appuyer – peuvent conduire, dans le cas de Mecayapan, à une instabilité permanente du *Comuders* et à une perte forte de fonctionnalité.

La relation entre le président municipal et l'assesseur doit toutefois être envisagée dans une perspective dynamique. Ce dernier est investi de fonctions qui lui permettent d'acquérir une vision très complète des outils institutionnels et un "capital social" dans les différentes sphères de gouvernement, étendues au niveau villageois ; pour peu qu'il parvienne à élargir de la sorte ses compétences, ses attributions formelles peuvent lui conférer rôle essentiel de "passeur" au sein d'un univers institutionnel complexe. Les prérogatives légales qui sont allouées au *Comuders* donnent à l'assesseur une capacité réelle à reconfigurer les interactions entre les agences sectorielles du gouvernement fédéral, leurs homologues de l'administration provinciale et les différents services municipaux, pour peu qu'il dispose des capacités (cognitives, relationnelles, de prospective) et d'une légitimité pour le faire. L'exemple de Soteapan fournit une illustration parlante des possibilités de changement institutionnel que représente l'instauration du *Comuders* dans le dispositif de gouvernement municipal : en mettant à profit les informations dont il était le récepteur et la marge de manœuvre dont il disposait grâce aux ressources financières de la municipalité, l'assesseur est parvenu à transformer le statut du conseil et les attributions qui lui étaient déléguées au sein de l'administration locale, pour en faire une instance de proposition et de coordination des opérations de développement, au-delà de la sphère agricole à laquelle il était initialement confiné.

Le cas de Soteapan et celui de Pajapan montrent également bien à quel point la figure de l'assesseur, sa personnalité et ses compétences techniques et relationnelles, sont essentielles dans le processus d'institutionnalisation du *Comuders* au sein du dispositif municipal. Ce sont ces compétences qui déterminent en grande partie le périmètre des attributions fonctionnelles et la nature des relations que le conseil établit, dans une dynamique évolutive et à travers des négociations permanentes, avec les autres services administratifs locaux.

Ces conditions expliquent dans une large mesure la variabilité des processus d'endogénéisation de la politique de développement durable (ou l'absence d'un tel processus) dans les trois études de cas présentées, mais aussi le caractère non abouti et fluctuant de ces processus. Si le cas de Mecayapan conduit à douter de la capacité du dispositif des conseils de DD à induire une remise en question des logiques de cloisonnement sectoriel et d'organisation clientéliste de la production des politiques rurales, le processus amorcé à Soteapan, à travers ses succès, apparaît lui-même confirmer le rôle structurant et incontournable des réseaux clientélistes et des médiations de type paternaliste dans l'aboutissement des projets locaux. Le cas le plus abouti, du point de vue de la production endogène d'un projet de développement territorial, est fourni par Pajapan, où la combinaison d'une tradition historique de mobilisation et de coordination

inter-communautaire, d'un projet alternatif inspiré de l'environnementalisme social porté par une nouvelle coalition politique, et de compétences techniques et relationnelles particulière au sein du personnel municipal, on conduit la construction d'un dispositif original, intégrant les différents services sectoriels de *fomento* autour du *Comuders* et de principes de gouvernance participative. Nous avons vu cependant que l'aboutissement d'un tel projet est constamment mis en question par la précarité des mandats électoraux et celle des moyens budgétaires dont les gouvernements municipaux, et les *Comuders* en particulier, disposent.

Les discontinuités de l'action publique, entre précarité des moyens financiers et des mandats politiques

La brièveté des mandats électoraux municipaux (trois ans) et l'impossibilité constitutionnelle faite aux élus de briguer deux mandats consécutifs, apparaissent constituer un facteur de précarisation des processus d'institutionnalisation des *Comuders* et de projets contextualisés de développement durable. Le rôle central joué par le binôme assesseur-président municipal est ainsi périodiquement et radicalement remis en cause par les échéances électorales qui s'enchaînent sur des pas de temps rapprochés. Le principe de renouvellement très large des équipes administratives à chaque nouveau mandat, quel que soit le niveau de gouvernement, milite pour la révocation des assesses par les nouvelles équipes gouvernantes, comme cela a été observé dans les trois municipalités étudiées à l'occasion des élections de 2007. Les règles de fonctionnement des *Comuders* imposent par ailleurs leur dissolution à l'échéance de chaque mandat municipal et l'intégration d'un nouveau conseil par la nouvelle municipalité. Compte tenu de l'importance des logiques et des traditions clientélistes dans l'organisation de l'accès aux fonctions de représentation, il est à supposer qu'un changement de gouvernement municipal induit presque *de facto* un changement dans la composition du conseil, y compris au sein des représentants des communautés et des organisations socio-professionnelles. Nous n'avons toutefois pas pu documenter l'éventualité d'une telle situation dans les trois cas étudiés.

Un autre obstacle de taille à l'institutionnalisation des conseils au sein des dispositifs municipaux réside dans la faiblesse des moyens qui leur sont statutairement alloués. Nous avons eu l'occasion d'insister sur ce point. Il n'est cependant pas inutile de rappeler la disproportion qui existe entre les financements dont disposent les conseils pour financer les projets qu'ils élaborent et ceux auxquels ont accès les services sectoriels de *fomento*. Comme on l'a vu, les budgets fixes gérés par les *Comuders* pour le financement d'actifs productifs oscillent entre 500 000 et 900 000 pesos selon les municipalités de la SSM. Ces quantités sont 10 à 15 fois inférieures à celles que gèrent les différents services de *Fomento agropecuario*, lesquels oscillent 6 et 15 millions de pesos gérés annuellement dans les municipes de Pajapan et Soteapan respectivement. La quasi totalité des fonds qui sont canalisés statutairement par les *Comuders* provient exclusivement d'un sous-programme de la SAGARPA, le *PAAP*. Nous avons vu en outre que, dans le cas du Veracruz au moins, ces fonds souffrent fréquemment de délais considérables de mise en place. Les conseils sont donc soumis à de lourdes contraintes dans la mise en œuvre de leurs actions, aussi bien en termes de volumes de financement que de thématiques, puisque ces fonds, on le répète, sont réservés à l'acquisition d'actifs productifs. Dans ces conditions, les financements de projets par les *Comuders*, beaucoup plus qu'une réelle opportunité de développement au niveau municipal, ne peuvent représenter qu'une sorte de test "grandeur nature", mais avec des moyens limités, pour déterminer la capacité de gestion d'une nouvelle institution et l'efficacité des bénéficiaires des projets.

Sur le court terme, cette situation encourage évidemment les communautés villageoises ou les organisations professionnelles et de la société civile à investir de façon préférentielle les

guichets municipaux sectoriels (*Fomento agropecuario*, social ou environnemental), qui ne souffrent pas des mêmes restrictions budgétaires, ni les mêmes contraintes de calendrier. Elle les incite surtout à miser sur les réseaux clientélistes susceptibles de soutenir leur accès directement auprès des agences fédérales de développement, à travers des organisations telles qu'*Antorcha campesina* ou, plus classiquement, l'entremise de tel ou tel dirigeant politique, comme le cas de Mecayapan en fournit une illustration.

À terme, l'enjeu pour les *Comuders* est bien de parvenir à capter et à gérer des financements autres que ceux qui leur sont automatiquement alloués à travers le PAAP, en proposant des projets directement aux différentes agences fédérales ou de l'Etat. Cela suppose une capacité de formulation et d'adaptation aux caractéristiques des appels d'offre des administrations sectorielles, aux procédures spécifiques que celles-ci imposent, et de gestion que les *Comuders* n'ont pas encore actuellement, mais qu'ils pourraient acquérir, pour peu que leur institutionnalisation et les processus de formation de compétence dont ils sont le cadre se poursuivent. L'exemple de Pajapan, où le *Comuders* gère des fonds provenant directement de la SEDESOL, du FONAES ou des *PROCODERS* illustre cette tendance. De même, la perspective d'une gestion de la plateforme de programmes fédéraux intégrés dans le *100x100* à travers le *Comuders* est en train de bouleverser la place de cette institution au sein de la municipalité de Soteapan. Il se pourrait ainsi que le budget géré par le conseil de Soteapan devienne, grâce au programme *100x100*, supérieur à celui du *Fomento agropecuario*, redéfinissant complètement la portée de l'action du *Comuders* et son statut institutionnel.

Quoiqu'il en soit, ces différentes situations montrent à l'envie, si cela était encore nécessaire, que, au-delà des redéfinitions formelles du cadre institutionnel du développement, les changements réellement à l'œuvre sont influencés de façon prépondérante par les considérations financières, fréquemment court-termistes, qui structurent les stratégies des acteurs locaux dans le contexte de forte incertitude et de vulnérabilité qui caractérise le processus d'insertion compétitive de l'agriculture mexicaine.

La question de la coordination des projets municipaux

Les *Comuders* de la Sierra de Santa Marta offrent une perspective contrastée quant à l'avenir de cette institution comme moteur du DRD. A Pajapan, la situation est marquée par le volontarisme du maire et la capacité technique de l'assesseur, facteurs qui se reflètent dans le dynamisme du *Comuders*. Ce dynamisme est perceptible dans les perspectives ambitieuses de son évolution, notamment en ce qui concerne l'éventualité d'une intégration des arbitrages relatifs à l'allocation des financements des fonds décentralisés d'infrastructures urbaines (*Ramo 33*) aux prérogatives du conseil. Une autre manifestation de cette extension de l'influence du *Comuders* est l'application de ses règles de financement, notamment l'obligation de remboursement, à d'autres types de projets. Le *Comuders* de Mecayapan semble marqué par une orientation plus clairement "société civile", où l'influence de la nouvelle génération liée à l'UVI se fait ressentir. Cette orientation renvoie à une culture du développement durable peut être plus exigeante quant à l'articulation des trois piliers du DD, mais ici au moins, beaucoup plus fragile d'un point de vue institutionnel. L'instabilité du poste d'assesseur, la faiblesse des fonds gérés en dehors du PAAP ou encore la faible fréquence des réunions du *Comuders* renvoient à ces problèmes criants d'institutionnalisation. Le *Comuders* de Soteapan, quant à lui, est noyauté par *Antorcha Campesina*, qui a essayé de limiter la représentation des acteurs qui échappaient à son contrôle. L'intégration des dimensions environnementales et sociales est aussi précaire et la focalisation sur les projets productifs, principalement agricoles, est évidente. Si le conseil de Soteapan est probablement celui qui est le plus éloigné des objectifs de participation et de démocratie locale promue par la LDRS, il est aussi le plus efficace au regard

de sa capacité à capter des ressources, à travers la mobilisation des réseaux de clientélisme politique dans lesquels il est intégré.

Ces différences de fonctionnement et de perspectives ou, plus largement, de principes quant à une conception du développement rural et communautaire, posent clairement la question de leur compatibilité et de leur articulation à l'échelle d'une région où les problèmes de durabilité se posent de façon relativement transversale, mais où les réponses apportées par chaque municipalité – ou par les différents secteurs socio-professionnels qui interagissent directement avec les guichets sectoriels – divergent fréquemment. Cette articulation des projets municipaux se heurte à la faible fonctionnalité du conseil de district. Nous l'avons vu, celui-ci ne dispose pas d'une légitimité suffisante auprès des différentes administrations sectorielles, tant fédérales que provinciales, qui boycottent régulièrement ses sessions ou n'y assistent que pour présenter leurs programmes d'action, sans velléité de coordination entre elles. Cette faible capacité d'institutionnalisation est associée, en premier lieu, à l'organisation même des CDDRS, dont la tutelle a été confiée au ministère de l'agriculture alors que cette administration n'apparaît pas comme la plus légitime pour supporter des modèles alternatifs de développement agricole et rural. D'autre part, la faiblesse récurrente des moyens alloués à son fonctionnement, à la fois en termes de ressources humaines (les assesseurs de district souffrent des mêmes difficultés que leurs homologues municipaux quant au niveau de leur salaire et aux délais retards de leur versement, mais sans pouvoir compter sur le soutien des caisses municipales) et de financements, ne permet pas aux assesseurs d'effectuer un véritable travail de sensibilisation et d'interconnaissance auprès des différents acteurs du conseil de district.

De ce fait, les logiques sectorielles demeurent prédominantes dans les formes d'intégration territoriale des politiques publiques, comme les dynamiques en cours autour de la production intensive de maïs (insertion contractualisée des petits producteurs dans la chaîne agro-industrielle de la farine de maïs), ou de l'*Estrategia 100x100* (qui demeure essentiellement orienté vers la mise en place d'infrastructures sociales sous la tutelle de la SEDESOL) en fournissent l'illustration. En dépit des objectifs proclamés du PEC de confluence et de coordination des actions des différents ministères, leur mise en œuvre demeure ainsi très orientée par les logiques, les savoirs-faire, les routines administratives et les réseaux de politiques publiques – en d'autres termes, par les dépendances de sentier – dans lesquels s'inscrivent les pratiques des différents acteurs publics du développement. L'absence d'institution intermédiaire de gouvernement territorial au Mexique, entre la municipalité et l'Etat, pèse ici de tout son poids : aucune administration sectorielle fédérale ne dispose de la légitimité pour imposer sa propre trame de coordination territoriale à ses homologues, ni d'ailleurs aux collectivités locales auxquelles elles s'adresse.

Dans un tel contexte, les réseaux de politique publique qui se sont construits dans le cadre d'un régime clientéliste de régulation et qui marginalisaient les structures telles que la municipalité au profit d'organisations micro-locales (comme l'*ejido*) et socio-professionnelles (comme les syndicats de producteurs affiliés au parti officiel) demeurent en position de force face au dispositif des conseils de DRD pour assurer l'accès des acteurs ruraux aux financements gouvernementaux. Les logiques des différents acteurs des politiques de développement rural, depuis les ministères jusqu'aux communautés, concourent ainsi à la permanence des stratégies orientées prioritairement vers une dimension particulière du DD et contribuent à enfermer les *Comuders* dans une déclinaison polarisée de la durabilité, en fonction des secteurs administratifs auxquels le binôme assesseur-président municipal a un accès facilité.

Conclusions – Du cadre légal aux institutions locales : pluralité et contradiction des formes de DRD ?

La “mise en acte” de la loi de développement rural durable de 2001, à travers l’organisation du Programme de confluence budgétaire (PEC) et la mise en place des conseils de DRD, a eu lieu dans un contexte essentiellement marqué par le processus d’intégration au marché nord-américain et les défis d’insertion compétitive qu’il pose aux familles paysannes. Cette réforme du cadre constitutionnel du développement agricole et rural intervient également après plus d’une décennie de restructuration de l’action publique, sur le mode du démantèlement des agences multi-fonctionnelles et d’une segmentation poussée de ses cadres thématiques et institutionnels (voir Léonard & Losch, 2006 ; chapitre 2). L’analyse des expressions de la LDRS et des stratégies qui entourent sa mise en œuvre dans les contextes régionaux et locaux doit ainsi considérer au premier chef les contraintes lourdes qui structurent les logiques d’action des acteurs institutionnels et ruraux, mais aussi la nature largement contradictoire des principes qui sous-tendent la notion de développement durable.

En premier lieu, l’intégration entre les différents piliers du développement semble largement soumise aux logiques sectorielles propres à chaque administration intervenant dans le monde rural. Chacune professe une prétention à la durabilité et un projet d’intégration à partir de son champ de compétences propre. Formellement, dans le contexte de la Sierra de Santa Marta, la SEMARNAT exerce la tutelle de la réserve de la biosphère, la SEDESOL celle du programme *100x100*, et la SAGARPA celle des *Comuders*. Les institutions à dimension intégrative réelle, comme les conseils de DRD, restent très marginales par rapport aux agences sectorielles, au moins du point de vue des ressources qu’elles sont en situation de mobiliser. A cet égard, les logiques de développement simple demeurent dominantes, le modèle de développement agricole productiviste constituant encore le référentiel central et, de loin, le mieux financé. Un exemple probant est fourni par la disproportion du poids des programmes liés au maïs dans le municipe de Soteapan : les financements de la conservation des maïs locaux, fournis au titre des services environnementaux dans le cadre du programme *PROCODERS* “pèsent” 300 000 pesos par an, répartis sur dix projets différents, quand les appuis à la filière maïs transitant par les institutions agricoles et orientés à la diffusion de modèles productivistes concernent 5 000 producteurs dans 14 communautés et ont représenté, en 2009, plus de 10 millions de pesos. Le gouvernement du Veracruz a ainsi appuyé la fourniture de semences hybrides de maïs, de fertilisants et d’herbicides à hauteur de 3 millions de pesos en 2009, les subventions pour l’acquisition de tracteurs ou l’installation de silos de séchage du grain représentant des volumes équivalents. En revanche, aucune initiative ne se fait jour dans le domaine de l’insertion marchande de producteurs de maïs locaux (hors de la reconnaissance des services environnementaux qu’ils fournissent), dans des niches de qualité qui font pourtant l’objet d’une demande croissante. Logiques de conservation et de compétitivité économique s’ignorent ainsi dans les programmes gouvernementaux, au risque de se contredire dans l’espace local de mise en œuvre des projets.

La notion de développement durable est pourtant omniprésente dans le discours et dans l’affichage des politiques publiques rurales. On ne saurait la réduire à une réappropriation instrumentale par les différentes agences sectorielles et les effets induits par son intégration dans le contenu et les modes de mise en œuvre des programmes ne peuvent être ignorés. Le PEC et le dispositif de conseils de DRD constituent par ailleurs un cadre institutionnel qui contraint fortement les conditions d’application des politiques sectorielles. Pour autant, en tant qu’ensemble cohérent de mesures articulées, le développement durable n’atterrit pas en douceur au niveau local après une descente sans embûche depuis les hautes sphères nationales. Le dispositif des conseils de développement rural durable ne déplace pas les organisations

administratives existantes, pas plus qu'il n'est phagocyté par celles-ci – même si des logiques de marginalisation peuvent effectivement être observées de leur part. Les processus observés dans le contexte de la Sierra de Santa Marta correspondent plutôt à une situation d'empilement institutionnel, de superposition de dispositifs et de référentiels d'action publique (les "complexes"³² *Fomento agropecuario*/ INVEDER/ SAGARPA ; *Fomento social*/ SEDESOL/ CDI ; *Comuders*/ réseaux de l'environnementalisme social ou du développement communautaire) qui, selon les cas, coexistent sur le mode de la complémentarité fonctionnelle, de la concurrence, de la cooptation ou de l'ignorance mutuelle.

Le dispositif des conseils de DRD, loin d'être la figure de coordination des politiques de développement rural aux différents niveaux de coordination territoriale, n'est qu'un nouvel instrument parmi d'autres, dont certains bénéficient de règles de fonctionnement mieux connues et dont l'efficacité pour accéder aux fonds reste supérieure. Le *Comuders* est ainsi à resituer dans l'ensemble des institutions locales qu'il vient compléter plus que remplacer. On a vu qu'il entre plus ou moins en concurrence avec des institutions clairement sectorialisées, comme les différents services de *fomento*, qui établissent le lien entre le municipale et les administrations spécialisées de l'Etat ou de la fédération. Il entre également en concurrence avec d'autres instruments de coordination, comme, par exemple, les Conseils Environnementaux de la réserve. Les *Comuders* de la Sierra ne sont pas devenus, loin s'en faut, l'instance de programmation du DRD, ni l'interface entre les programmes gouvernementaux et leurs bénéficiaires, dans un mouvement d'intégration des guichets des différents ministères. Si les situations à Pajapan et à Soteapan, avec le programme *100x100* semblent aller dans cette direction, le chemin à parcourir semble long pour pérenniser la crédibilité institutionnelle des *Comuders* et leur fonctionnalité.

Du point de vue des formes d'organisation politique et de gouvernance, les mêmes logiques d'empilement institutionnel peuvent être observées. Les principes de gouvernance participative promus par la LDRS à travers les règles de constitution et de fonctionnement des *Comuders* apparaissent coexister, sans les déplacer, avec les pratiques d'insertion clientéliste dans les réseaux partisans ou les dispositifs de patronage autoritaire du type de ceux constitués par l'organisation *Antorcha campesina*. Le conseil de Soteapan en fournit un exemple, où la composition plurielle des comités techniques municipaux du programme *100x100*, ou l'ouverture du *Comuders* aux organisations de la société civile vont de paire avec le maintien de principes de gestion et d'évaluation des projets caractéristiques de l'Etat paternaliste et, par ailleurs, la diffusion à grande échelle des appuis fournis par le gouvernement du Veracruz à travers des canaux largement contrôlés par l'organisation *antorchiste*.

L'ensemble de ces conditions participent à l'émiettement et à la déclinaison multiple de l'idée de développement rural durable. La fragmentation des acteurs institutionnels, la pluralité des registres normatifs qui orientent aussi bien le fonctionnement des agences de développement que celui des diverses organisations locales qui drainent leurs financements, et la légitimité précaire du dispositif des conseils de DRD contribuent à l'éclatement structurel des projets, hors de tout cadre unifié de référence. Les plans municipaux de développement élaborés par les *Comuders* ont, dans ce contexte, plus la finalité de satisfaire aux critères d'évaluation qui déterminent la reconduction de leurs financements que d'établir un référentiel contraignant de l'action publique au niveau local.

³² Nous nous référons ici au sens donné par B. Losch (1999) à la notion de complexe : celle d'une organisation informelle mettant en jeu une diversité d'acteurs, d'institutions et des stratégies imbriquées sur différents échelles, micro et macro, autour d'enjeux relatifs à la gouvernance de ressources partagées, mais en constante négociation.

Pour autant, et l'exemple de Soteapan en fournit une illustration forte, la mise en place des conseils de DRD constitue davantage qu'une fenêtre d'opportunité pour des organisations sociales ou des groupes d'acteurs engagés dans une vision alternative du développement rural. Elle est aussi porteuse de ses propres effets d'entraînement à travers les interactions qui, de fait, se nouent avec les agences et services de développement sectoriel et, par voie de contagion, avec certains réseaux informels de politiques publiques. Les contraintes d'affichage institutionnel et ces effets de contagion conduisent ainsi à la formulation, explicite, dans les plans de développement municipal, ou "en creux", à travers les processus quotidiens de reformatage des services municipaux, de "visions" particulières du développement durable, dont on peut identifier au moins deux expressions dans la Sierra de Santa Marta, au niveau des municipes de Soteapan et de Pajapan.

Ces formes d'endogénéisation du DD s'expriment à travers deux projets formellement divergents. Le premier, porté par la municipalité de Pajapan est orienté vers la construction d'une autonomie, à la fois dans l'élaboration des projets locaux de développement, à travers les organisations communautaires et leur mise en cohérence par le *Comuders*, et dans la construction des bases économiques de ce développement, en situant l'autosuffisance alimentaire comme le premier pilier du projet municipal. Le second, dont Soteapan fournit une expression aboutie, postule une intégration poussée au dispositif d'aide publique au développement, à travers l'articulation étroite aux réseaux clientélistes du gouvernement de Veracruz et d'*Antorcha campesina* ; on est dans ce cas dans une logique de connexion aux guichets publics à dimension opportuniste assumée (il s'agit de « faire descendre les financements », « *bajar recursos* » selon la terminologie employée). On peut bien sûr s'interroger quant à la compatibilité d'une telle logique avec la notion même de développement durable. Mais, en l'état des structures et des logiques institutionnelles qui organisent la mise en œuvre des politiques publiques au Mexique, on peut également se demander si la stratégie mise en place à Pajapan est de nature à garantir un accès stabilisé aux fonds publics de développement. Surtout, ce qui fait question dans les deux cas réside dans l'articulation des projets municipaux avec un cadre régional de coordination et de mise en cohérence de l'action publique, que le conseil de district n'est pas en situation d'assumer, mais dans lequel ni le projet autonomiste de Pajapan, ni le modèle d'insertion clientéliste de Soteapan (qui n'est viable que par la singularité de l'orientation politique du municipe) sont de nature à s'intégrer.

Au-delà de leur capacité à donner un contenu conceptuel et factuel à la notion de développement durable, les *Comuders* demeurent soumis, nous l'avons vu, à une fragilité structurelle récurrente. Cette fragilité est liée, en premier lieu, à la faiblesse des moyens humains et financiers qui leur sont alloués. Le peu de personnel permanent et la précarité dans laquelle se trouve la figure de l'assesseur constituent un obstacle essentiel à leur institutionnalisation : « L'évaluation des *Comuders* par L'INCA Rural révèle que les ressources de financements ne sont pas suffisantes pour attirer les gens compétents, ce qui explique les dysfonctionnements du *Comuders* »³³. Sans la volonté politique du maire et les financements du municipe, les conseils ne peuvent fonctionner correctement, comme le cas de Mecayapan, en creux, de rappelle. « Le *Comuders* est un espace de planification intéressant mais à trop court terme. De plus, il dépend énormément de la figure du maire. Réellement, sa capacité de décision est très basique car les ressources financières [qu'il a] en main ne permettent pas de prendre des décisions »³⁴. Mais le fonctionnement des conseils est également fortement contraint par les conflits de temporalités qui se manifestent, notamment, dans la gestion à court

³³ Mario Alberto García Durán, entretien personnel, Soteapan, 07/07/2009.

³⁴ Antonio González Azuara, directeur de la Réserve de la biosphère des Tuxtlas, entretien personnel, Xalapa, 07/10/2008.

terme des actions municipales. Les horizons politiques se trouvent drastiquement raccourcis par la brièveté des mandats électoraux au niveau municipal et la règle constitutionnelle de non rééligibilité des mandataires. L'organisation de l'accès aux ressources publiques, qui reste fortement marquée par la prégnance des logiques clientélistes et des relations interpersonnelles constitue dans ce contexte un autre obstacle majeur à la continuité des orientations des *Comuders* face à l'instabilité des administrations municipales.

Conclusion générale

Développement rural durable ou gestion des externalités du modèle de développement agricole?

Notre analyse des processus d'intégration du développement durable au cadre des politiques rurales montre comment les acteurs impliqués dans la production et la mise en œuvre de ces politiques peuvent mobiliser de façon stratégique, sous de formes souvent contrastées et parfois contradictoires, les idées et les ressources de l'action publique. Leur capacité d'action reste néanmoins balisée par un cadre institutionnel hérité de l'histoire des relations entre les diverses composantes du monde rural et l'État. Cette analyse inspire un ensemble de réflexions, que l'on peut regrouper en cinq points.

L'absence d'un compromis institutionnalisé autour du développement rural durable

Le premier constat que cette étude suggère est celui de la forte diversité des formulations et des contenus empiriques du développement durable. Les dynamiques d'interprétation et d'appropriation de la notion de développement durable révèlent l'existence de différentes approches et pratiques qui peuvent se contredire selon les acteurs et les arènes d'action (territoriales, sectorielles) dans lesquelles ils s'inscrivent. Ces interprétations se manifestent en premier lieu dans la manière d'articuler les trois piliers du développement durable, en hiérarchisant la prise en compte. Au niveau national, deux visions se sont ainsi exprimées et développées parallèlement, sans parvenir à s'intégrer dans un compromis institutionnel formel, notamment dans le cadre de la LDRS.

Au sein de la société civile, l'environnementalisme social a joué un rôle pionnier à travers les premières expériences se réclamant du développement durable, notamment dans le cadre de projets locaux de développement communautaire particulièrement soucieux d'articuler des objectifs sociaux et productifs autour de l'axe environnemental¹. La création de la SEMARNAP/T, au milieu des années 1990, a marqué un moment fort d'inscription du développement durable dans le dispositif public, dans l'esprit intégratif de l'environnementalisme social. Le principal défi auquel les acteurs de ce courant de pensée ont été dès lors confrontés a résidé dans le risque de perte d'autonomie associé à l'institutionnalisation de leurs pratiques dans le cadre des politiques environnementales.

Cependant, à partir de 2001, la SEMARNAT a tendu à porter une vision toujours plus sectorielle du développement durable, tournée vers un objectif prioritaire de conservation de la nature. C'est également à ce moment que durabilité a fait réellement son entrée dans les institutions agricoles, à la suite de l'élaboration de la LDRS. Cette loi propose une version essentiellement technique du développement durable, dont elle fait un instrument de mise en cohérence de l'action publique en milieu rural, et elle est avant tout marquée par l'approche agrarienne du ministère de l'agriculture et du développement rural. Sa déclinaison en dispositifs publics

¹ On l'a vu dans le contexte de la Sierra de Santa Marta, ces expériences peuvent entrer en concurrence avec des visions plus politiques du développement durable, basées sur une critique radicale du modèle productiviste et concurrentiel de développement, et promues par des organisations sociales et/ou religieuses issues de la théologie de la libération.

confirme la prédominance des logiques productiv(ist)es et économiques sur les dimensions sociales et environnementales dans la vision du développement promue par la SAGARPA.

Malgré la récurrence des références à la nécessaire intégration de l'action publique sous la bannière du développement durable, on assiste ainsi au maintien des logiques de spécialisation sectorielle des différentes administrations, sur le pilier environnemental pour la SEMARNAT (et même à l'accentuation de cette spécialisation dans le cas de cette dernière), et sur le pilier productif pour la SAGARPA, l'administration sociale développant ses propres programmes autour de la production de biens publics et de filets de sécurité. Les déclinaisons alternatives du développement durable perdurent donc au sein des ministères, sur le mode de la coexistence pacifique, basée sur la répartition des tâches, mais générant aussi des contradictions évidentes dans l'action publique. Si on considère l'ensemble de l'appareil institutionnel mexicain, le développement durable apparaît ainsi comme un objet polysémique, dont le contenu ne prend sens et consistance que dans les contextes de son appropriation et de sa mise en acte.

En tant que tentative de mise en cohérence des politiques publiques autour de nouveaux enjeux et d'un élargissement de leurs objectifs, la LDRS n'est ainsi pas parvenue à s'imposer comme loi cadre, comme ses promoteurs l'escomptaient, mais est venue s'ajouter à d'autres dispositifs préexistants. L'absence d'un consensus réunissant les différents courants qui se sont saisis de la notion de durabilité, ainsi que la prévalence, en tant que modèle de développement, du référentiel de l'insertion compétitive expliquent dans une large mesure cette situation. Cette incapacité à ériger la LDRS en norme structurante a été accrue par sa mise en concurrence juridique avec une série de lois de développement durable qui l'ont suivie et qui sont ciblées sur différents champs du secteur agricole (Loi de développement durable de la canne à sucre de 2005, Loi de développement intégral et durable de la caféiculture la même année, Loi de promotion et développement des biocarburants en 2007), sur le domaine environnemental (Loi générale d'équilibre écologique de 2007), sur la biosécurité (loi de 2005) ou encore sur les activités halieutiques (Loi générale de pêche et d'aquaculture durables de 2007).

Le développement durable face à la crise de la société rurale : enjeux sociétaux et logiques des acteurs politiques

Le second constat que l'on peut établir est que l'existence de déclinaisons institutionnelles multiples n'est pas de nature à lever une interrogation majeure quant à la notion même de développement durable. Celle-ci renvoie initialement à une idée d'amélioration durable des conditions de vie, à la fois sociales, environnementales et économiques. Si toutes les politiques publiques se réclament de la durabilité, sont-elles pour autant à même de générer une telle amélioration dans les milieux ruraux mexicains ?

De nombreux éléments indiquent le contraire, à commencer par la situation de crise majeure que connaissent les campagnes mexicaines depuis un quart de siècle et dont l'impact s'est considérablement accru avec l'entrée en vigueur de l'ALENA. À ce propos, le nom du grand mouvement de protestations rurales qui a vu le jour en 2003-2004, *¡El campo no aguanta más!* est suffisamment explicite². Dans le même ordre d'idée, le problème de l'insurrection zapatiste

² A l'encontre du corporatisme historique qui a marqué les organisations paysannes tout au long du XX^e siècle, le *Movimiento ¡El Campo No Aguanta Más!* (MECNAM) est l'un des rares mouvements paysans d'ampleur nationale. Il a réuni de très nombreuses centrales syndicales comme la Central Campesina Cardenista (CCC), la Central Independiente Obrero Agrícola y Campesina (CIOAC), la Coordinación Nacional Plan de Ayala (CNPA), l'Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), ou encore la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). En revanche, le mouvement s'est par la suite divisé sur la stratégie à suivre et sur la question de la signature de l'Acuerdo Nacional para el Campo avec le gouvernement, en 2004 (Celis Callejas, 2005).

n'est toujours pas réglé au Chiapas et, même s'il est confiné à un niveau régional, il reste un symptôme évident de la situation d'extrême marginalité économique et politique dans laquelle vit toute une partie de la population rurale, notamment indigène. Plus récemment, le mouvement *¡Sin maíz no hay país!* de 2007 a confirmé les difficultés du monde paysan et des producteurs vivriers en particulier, mais aussi des consommateurs urbains³. Au-delà de ces différents mouvements sociaux d'origine rurale, la principale manifestation de la profonde crise rurale reste le mouvement massif de migration vers le Nord du pays et les Etats-Unis, qui conduit, dans bien des cas, à l'abandon de l'activité agricole et des campagnes. Ce qui est directement en question à travers ces différentes manifestations, c'est la permanence d'un secteur dominant de l'agriculture et de la société rurale mexicaines, celui des petites exploitations familiales faiblement insérées dans les chaînes de valeur agroindustrielles.

Les expressions multiples de ces craquements socio-politiques ont fortement pesé dans la façon dont des acteurs particuliers du jeu politique se sont saisi du thème du DRD. Dans une période de recompositions radicales du modèle économique et de fragilisation du système politique national, associées au processus de libéralisation et à l'effondrement du régime post-révolutionnaire, le développement durable a représenté un enjeu central de (re)légitimation de certaines catégories d'acteurs politiques, aussi bien au niveau national qu'aux échelons régionaux et municipaux. Il n'en reste pas moins qu'à ces différentes échelles, le DRD a été mobilisé, en premier lieu, comme un argument politique et un levier institutionnel justifiant un traitement particulier de la petite agriculture familiale, définie comme un secteur social spécifique et particulièrement exposé aux externalités négatives de l'insertion compétitive. Le caractère dual de l'agriculture mexicaine et les risques de ruptures socio-territoriales que cette dualité fait peser sur le monde rural, ont ainsi lourdement influencé les formes d'institutionnalisation de la durabilité dans les politiques publiques.

L'élaboration de la LDRS s'est ainsi inscrite dans une "fenêtre d'opportunité" ménagée par l'alternance politique de 2001 et la forte représentation d'acteurs issus des anciennes organisations corporatives agrariennes au sein de la chambre des députés. Ces acteurs ont imposé une définition normative du DD fortement influencée par la nature duale du modèle de développement agricole et l'opposition entre le secteur de l'agro-business et celui de l'agriculture familiale, au bénéfice de ce dernier, mais, sans réelle participation des producteurs familiaux eux-mêmes. Dans les arènes municipales, les programmes sectoriels et les conseils de développement rural durable sont aussi une occasion de consolider des bases et des réseaux politiques locaux, en leur fournissant de nouvelles ressources financières, mais aussi en légitimant la constitution de nouveaux forums et de nouvelles organisations, qui sont revêtus des attributs de la "participation sociale", mais qui peuvent fort bien ne constituer que des avatars

³ Une plateforme paysanne et agricole s'est formée en juin 2007 en tant que Consejo Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y la Reactivación del Campo en México. Le cœur de cette plateforme est constitué, dans un premier temps au moins, par les grandes centrales de petits et moyens producteurs agricoles, notamment la CNOC, la CNPA et El Barzón, soutenues par un très dense réseau d'organisations paysannes régionales. Des ONG environnementales (GEA, RAPAM, Guerreros Verdes, CCMSS, Greenpeace) ou plus généralistes (Oxfam) ainsi que des personnalités universitaires de premier plan comme Armando Bartra, Cristina Barros, Antonio Turrent, Pablo González Casanova et Victor Manuel Toledo apportent leur soutien à cette plateforme. Celle-ci lance presque immédiatement la campagne *¡Sin maíz no hay país! Pon a México en tu boca*, qui doit durer entre le 25 juin 2007 et le 1^{er} janvier 2008. Avec une teneur environnementale plus explicite, mais une intensité probablement moindre au niveau paysan, on peut analyser cette initiative comme une tentative de réactivation du mouvement national paysan *¡El Campo no aguantará!* de 2003-2004, dans le contexte pressant de la libération totale et imminente du marché agricole entre le Mexique et ses partenaires nord-américains. La première des dix mesures préconisées par la plateforme *¡Sin maíz no hay país!* est d'ailleurs le retrait des cultures de maïs et de haricot de l'ALENA. Suivent les demandes d'interdiction des maïs transgéniques, de protection et d'amélioration du patrimoine génétique des maïs mexicains, puis de reconnaissance constitutionnelle du droit à l'alimentation et d'établissement d'une loi de sécurité alimentaire (Foyer, 2008).

des pratiques clientélistes qui ont structuré les logiques d'action politique dans le milieu rural dans le cadre du régime post-révolutionnaire.

Développement rural durable ou amortissement du paradigme du marché ?

Au total, et il s'agit du troisième constat que l'on peut dresser de cette étude, le développement durable n'apparaît pas constituer un changement de référentiel pour le développement rural et l'action publique, mais il est mobilisé, au mieux, comme un outil d'amortissement du paradigme de marché. Ce dernier demeure hégémonique dans l'articulation des trois piliers, dont l'intégration apparaît clairement hiérarchisée au profit des dimensions productives-économiques. Fondamentalement, le modèle de développement agricole productiviste suivi depuis les années 1950 oriente encore de façon déterminante les programmes dirigés vers le monde rural. Et si les représentants politiques de l'agriculture familiale sont parvenus à ouvrir la voie, dans la LDRS, à un statut socio-territorial et un traitement différenciés pour les petits producteurs familiaux vis-à-vis du secteur de l'agrobusiness, la durabilité n'est pas mobilisée comme un référent normatif pour organiser le devenir des exploitations familiales : la modernisation compétitive demeure le référentiel dominant d'une majorité d'acteurs politiques engagés dans la mise en œuvre des politiques de DD.

Le développement durable est ainsi envisagé comme un cadre problématique de mise en cohérence et de coordination des politiques élaborées à des fins de compensation des externalités négatives, ou d'amortissement des dommages collatéraux (environnementaux, sociaux, institutionnels) des politiques libérales, plus qu'un projet global d'impulsion du changement dans le monde rural. Dans la pratique et de manière générale, non seulement le développement durable ne saurait représenter une alternative à un développement qui est envisagé, pour l'essentiel, en termes de croissance économique, mais c'est précisément l'internalisation des externalités sociales et environnementales dans la recherche de la croissance qui doit permettre de mieux assurer les conditions générales du développement économique. En d'autres termes, le développement durable n'apparaît pas, dans le contexte mexicain, comme un nouveau modèle de développement transformé par la multi-dimensionnalité, mais comme une correction réaliste du paradigme de marché.

Ce mode de hiérarchisation des dimensions du développement revient, *in fine*, à institutionnaliser la configuration duale des agricultures et du monde rural, ainsi que celle des dispositifs d'action publique qui leur sont adressés. Ces derniers suivent ainsi des lignes de division géographique qui concentrent les actions en faveur de l'appui à l'intégration commerciale et à l'équipement des exploitations agricoles dans les régions de la façade Pacifique du centre-ouest et du nord, où sont particulièrement représentées les structures d'agrobusiness, alors que les régions du centre-sud et du sud-est, où les petites exploitations familiales dominent, sont les champs privilégiés de mise en œuvre des programmes de transferts sociaux, de conservation environnementale et de développement culturel (voir le chapitre 2).

La construction normative de la durabilité, même circonscrite au champ d'action des politiques agricoles, demeure ainsi tronquée. Elle ne conduit pas à la définition de nouveaux modèles productifs et de rapports aux marchés propres à l'agriculture familiale (agroécologique, paysan, identitaire, etc.) et encore moins à celle de dispositifs d'accompagnement de la transition du modèle agricole productiviste, basé sur la consommation intensive d'intrants, à un modèle alternatif. Les normes élaborées ont d'abord une portée agrégative : elles relèvent de la représentation collective et de la fédération d'intérêts. Elles permettent la définition d'actions collectives destinées à rassembler les agriculteurs familiaux et à leur conférer une légitimité

politique et sociale, mais elles manquent de bases techniques pour refonder l'action publique en matière de développement agricole et rural.

Dépendances de sentier et déclinaisons concurrentes du développement durable

Le quatrième constat qu'inspire notre analyse concerne l'importance des dépendances de sentier – au sens de limitation des options rendues envisageables par les structures cognitives et les référentiels d'action des acteurs dans leurs rapports aux politiques publiques – dans les formes d'appropriation et d'endogénéisation du développement durable, quelle que soit l'échelle d'observation à laquelle on se situe. Cette contrainte est nettement perceptible dans les formes de déclinaison du DD par les administrations sectorielles et leur réticence à avancer dans une véritable coordination/intégration de leurs programmes. Nous l'avons vu à travers les témoignages des membres des conseils de DRD, les tentatives d'articulation et de mise en synergie des actions sectorielles sont fréquemment mises en échec, à la fois par des facteurs techniques (divergence des normativités opératoires, dissociation et non recouvrement des juridictions territoriales des agences fédérales) et par les logiques de consolidation institutionnelle des différents services gouvernementaux, dans un cadre d'action marqué par les pratiques clientélistes. Ces différents traits pénalisent directement le fonctionnement des conseils de district, dont la coordination assumée par l'administration agricole pâtit manifestement de stratégies de boycott ou du dédain des autres agences fédérales. La spécialisation sectorielle de l'administration pèse donc encore de tout son poids sur les objectifs annoncés de mettre en œuvre la transversalité.

Le poids de dépendances de sentier est tout aussi manifeste au niveau local. Les dynamiques analysées dans la Sierra de Santa Marta, pointent clairement deux formes divergentes et largement concurrentes d'endogénéisation du DD, qui s'inscrivent dans deux paradigmes historiques concurrents d'organisation et de mise en rapport avec l'Etat national. D'une part, le paradigme d'autonomie et de restauration communautaire a constitué une base historique de mobilisation et d'action politique dans les zones indiennes, depuis les formes de résistance à l'Etat libéral au XIX^e siècle, jusqu'au soulèvement néo-zapatiste de 1994, en passant par les guérillas de la période révolutionnaire ; ce paradigme trouve une déclinaison particulière et contemporaine dans un projet d'agriculture paysanne autonome, centré sur la valorisation et la conservation des ressources et des savoirs locaux, qui trouve ses racines dans les expériences de développement communautaire conduites par des organisations indépendantes et appuyées par la gauche alternative au cours des années 1970 et 1980, et qui a convergé vers le courant de l'agro-écologie dans les années 1990. Le second paradigme est celui de l'adhésion à un projet d'intégration nationale, autour d'un Etat garant d'un accès élargi et équitable aux ressources, aussi bien dans une perspective intra- qu'intergénérationnelle – et nous retrouvons là une prémisse fondamentale de la durabilité ; ce paradigme se traduit dans un projet de modernisation et d'intensification productive des petites exploitations familiales, centré sur l'incorporation des technologies de la révolution verte et l'insertion dans les dispositifs publics d'appui fournis par les structures institutionnelles de l'Etat (agences ministérielles et syndicats officiels).

On voit bien que ces paradigmes font écho aux deux courants majeurs, environnementaliste et agrarien, qui ont pesé dans l'intégration institutionnelle du développement durable dans l'arène politique nationale. Ces deux modèles, nous l'avons vu, sont prégnants dans la façon dont les équipes municipales de la Sierra de Santa Marta ont organisé le fonctionnement de leur dispositif de développement local et leur stratégie de mise en rapport avec les agences des gouvernements fédéral et de l'Etat de Veracruz. Les projets de Mecayapan et Pajapan

s'inscrivent ainsi dans la perspective d'un développement communautaire autonome, souscrivant des objectifs d'autosuffisance alimentaire et la construction d'une autonomie à la fois décisionnelle, de compétences dans la formulation et la gestion des projets, et financière, à travers la constitution d'un fonds municipal de roulement et de réinvestissement pérenne. Sotepan fournit, à l'inverse, l'expression d'un projet de développement fondé sur l'intégration complète au dispositif d'aide publique, à travers l'articulation étroite aux réseaux clientélistes du gouvernement de Veracruz et d'*Antorcha campesina*. Ce modèle postule un alignement sur les thèmes de la révolution verte et de la modernisation technologique portés par l'administration agricole. Il demeure centré sur un idéal d'agriculture de type familial, insérée dans l'organisation communautaire des *ejidos*, mais fonctionnellement intégrée aux réseaux de politique publique issus du régime de régulation corporatiste et clientéliste de l'Etat-PRI. Dans ce modèle, l'organisation politique (*Antorcha campesina*) assume la fonction centrale de mise en rapport des demandes individuelles et communautaires d'accès aux ressources publiques et de régulation de cet accès.

Nous l'avons annoncé en introduction de cet ouvrage, il ne s'agit pas ici d'évaluer la compatibilité de ces logiques avec la notion de durabilité, même s'il est évident que l'adhésion de Sotepan au modèle de développement productiviste soulève à cet égard de nombreuses questions. Ce qui ressort surtout de l'analyse des différentes dynamiques locales, nous l'avons également souligné, c'est l'absence de coordination et de mise en cohérence à une échelle supra-municipale, dans un contexte marqué par les dysfonctionnements structurels du conseil de district (par manque de moyens et de légitimité) et le caractère antinomique des deux projets municipaux. La fragmentation des acteurs institutionnels, la pluralité des registres normatifs qui orientent aussi bien le fonctionnement des agences de développement que celui des organisations locales qui interagissent avec ces dernières, et la légitimité précaire du dispositif des conseils de DRD contribuent à l'éclatement des projets et à l'émiettement de la notion de développement rural durable, hors d'un cadre unifié de référence.

Des conflits de temporalités qui défient l'institutionnalisation de la LDRS

En définitive, les temps de la construction de nouveaux cadres institutionnels de production des politiques rurales et de nouveaux projets territoriaux de développement, les temps de la mise en place de nouveaux cadres référentiels d'interaction entre agences fédérales, gouvernements municipaux, acteurs de la société civile et du secteur privé, montrent un déphasage criant avec, d'une part, la précarité et la discordance des temps des mandats électoraux (aux différents niveaux d'exercice du pouvoir exécutif) et, d'autre part, l'urgence d'une crise de reproduction sans précédent des sociétés rurales.

L'action publique reste organisée selon une logique de projets, dont les termes sont balisés par la durée des mandats des trois niveaux de gouvernement. Or, le dispositif des conseils de DRD ne trouve de réalité fonctionnelle qu'à l'échelle municipale, qui est précisément caractérisée par l'extrême brièveté des mandats de gouvernement (trois ans), encore accrue par l'impossibilité constitutionnelle de se faire réélire. Compte tenu des faibles ressources statutaires dont disposent les *Comuders* et, de ce fait, de leur dépendance vis-à-vis des appuis particuliers que les présidents municipaux sont disposés à leur allouer, cette situation génère un cadre de précarité à priorité antinomique de la notion de durabilité. La discordance des mandats de gouvernement au niveau fédéral et des Etats de la fédération s'ajoute à l'instabilité des compromis municipaux pour constituer une situation de recombinaison permanente des cadres d'interaction et de coordination entre les trois échelles de gouvernement.

La brutalité de l'ajustement structurel auquel sont confrontés les ménages paysans, la précarité de leurs sources de revenu et la mobilité croissante à laquelle sont soumis ces ménages et leurs

membres afin de diversifier leurs ressources, constituent par ailleurs un cadre d'incertitude et d'instabilité incompatible avec l'engagement d'une majorité de la population dans des instances participatives et des projets de développement s'inscrivant dans la longue durée. On en arrive ainsi au paradoxe où les dispositifs de développement durable, censés mettre en œuvre des mécanismes de solidarité transgénérationnelle, ne font qu'aménager dans la durée des situations de précarité.

Références consultées

Bibliographie

- Adelman, I. & J. F. Taylor, 1990. L'évolution des avantages comparatifs dans le secteur agro-alimentaire: leçons tirées du Mexique, Paris, OCDE.
- Alfie Cohen, M., 1993. "Las transformaciones de la política gubernamental en materia ecológica", *El Cotidiano*, vol. 8, n° 52, pp. 51-56.
- Andrade, A. N. & N. Blanc, 1977. "SAM's Cost and Impact on Production", in J. Austin & G. Esteva, *Food Policy in Mexico: The Search for Self-sufficiency*, Ithaca & London, Cornell University Press.
- Appendini, K. & G. Verduzco, 2002. "La transformación de la ruralidad mexicana: modos de vida y respuestas locales y regionales", *Estudios Sociológicos*, vol. XX, n° 2, pp 469-474.
- Appendini, K., 1985. "Reflexiones sobre la política de precios de garantía", *Problemas del desarrollo*, N° 61, Mexico, UNAM.
- Appendini, K., 1992. *De la milpa a los tortibonos. La restructuración de la política alimentaria en México*, Mexico, El Colegio de México – UNRISD.
- Appendini, K., 2003. "Todavía está el Estado : los nuevos arreglos institucionales para el campo", communication au Seminario sobre el Estado Mexicano: Herencias y Cambios, México, CIESAS, 30 oct. 2003.
- Appendini, K., M. Pépin-Lehalleur, T. Rendón & V. Salles, 1983. *El campesinado en México. Dos perspectivas de análisis*, Mexico, El Colegio de México.
- Arias, P., 2005, "Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy", in H. Ávila Sánchez (coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, UNAM-CRIM, pp. 123-159.
- Aroca, P., M. Bosch & W. F. Maloney, 2005. "Spatial Dimensions of Trade Liberalization and Economic Convergence: Mexico, 1985-2002", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 19(3), pp. 345-378.
- ASR-MAIZ, 2004. Encuentro sobre la problemática agraria, social y ambiental en reservas de la biosfera y reservas campesinas en México. 47p. : <http://www.maiz.org.mx/>
- Babb, S., 2004. *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Barkin, D. & T. King, 1970. *Desarrollo económico regional (Un enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI.
- Barton Bray, D. & L. Mérimo Pérez, 2004. *La experiencia de las comunidades forestales en México*, México, INE-SEMARNAT.
- Bartra, A., 1985. *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, Mexico, Ediciones Era.
- Bataillon, C., 1967. *Régions géographiques du Mexique*, Paris, Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine.
- Beaumont, A., 1988. *Histoire d'un groupe dominant au Mexique, 1880-1987. Le Groupe de Xalapa, la région centrale de l'état de Veracruz et la caféiculture nationale*, Montpellier, ENSAM, thèse de doctorat en économie et sociologie rurales.

- Bizberg, I., 2003. “La transformation politique du Mexique : fin de l’ancien régime et apparition du nouveau ?”, *Critique Internationale*, 19, pp. 117-135.
- Bizberg, I., 2004. “Trajectoires politiques et institutionnelles du Mexique et du Brésil: les relations entre l’Etat et le syndicalisme”, in B. Lautier & J. Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala, pp. 113-147.
- Blanco, J. L. & F. Cruz, 1992. “Los hijos de Homshuk : de la autosuficiencia a la escasez de maíz en el sur de Veracruz”, in C. Hewitt de Alcántara (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, México, El Colegio de México–UNRISD–Centro Tepoztlán, pp. 143-150.
- Blanco, J. L., 1997. *El proyecto Sierra de Santa Marta. Experimentación participativa para el uso de los recursos genéticos maiceros*, México, Red de gestión de los Recursos Naturales et Fondation Rockefeller, 86 p.
- Blanco, J. L., 2006. *Erosión de la agrobiodiversidad en la milpa de los zoques-popoluca de Sotepan : Xutuchincon y Aktevet*, México, Universidad Iberoamericana, tesis de doctorado en Antropología Social, 502 p.
- Blanco, J.L., L. Paré & E. Velázquez, 1996. “El tributo del campo a la ciudad : historias de chaneques y serpientes”, in L. Paré & M.J. Sánchez, *El ropaje de la tierra : naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*, Mexico, UNAM/Plaza y Valdez. pp. 83-95.
- Blandin, P., 2005. “Développement durable ou adaptabilité durable ? De la nécessité d’une éthique évolutionniste”, in P. Matagne (ed.), *Les enjeux du développement durable*, Paris, L’Harmattan, pp. 27-44.
- Bouquet, E. & J.-Ph. Colin, 2009. “L’Etat, l’ejido et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique”, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur & E. Léonard (eds.), *Les politiques d’enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD-Karthala, pp. 299-332.
- Bouysse-Cassagne, T., 1983. “Pouvoir communautaire face à l’aménageur : le cas des Nahuas de l’Etat de Veracruz, au Mexique”, in C. Bataillon, *Les Frontières du pouvoir en Amérique Latine*, Toulouse, Travaux de l’Université de Toulouse-Le Mirail, Série A, Tome XXII, pp. 89-102.
- Brand, U. & C. Görg, 2003. “The state and the regulation of biodiversity, International biopolitics and the case of Mexico”, *Geoforum*, vol. 34, n° 2, pp. 221-233.
- Brun, V., 2008. “Secteur privé et céréaliculture familiale dans le Mexique du libre-échange. Une étude dans les terres basses du sud-Veracruz”, *Economie Rurale*, 303-304-305, pp. 90-107.
- Calva, J. L., 1988. *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, Mexico, Fontamara.
- Campbell, J., 2004. *Institutional Change and Globalization*, Princeton & Oxford, Princeton University Press.
- Carabias, J. & E. Provencio, 1994. “La política ambiental mexicana antes y después de Río”, in *La diplomacia ambiental. México y la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SER/Fondo de Cultura Económica, pp. 393-423.
- Carabias, J., E. Provencio & C. Toledo (coords.), 1994. *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, Fondo de Cultura Económica – UNAM.
- Cartagena, R., M. Parra, A. Burguete & A. López, 2005. “Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo sustentable en los Altos de Chiapas”, *Gestión y Política Pública*, vol. 14, n° 2, pp. 341-402.
- Carton de Grammont H., 2004. “La nueva ruralidad en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66, pp. 279-300.

- Carton de Grammont, H., 1996. “la organización gremial de los agricultores frente a los procesos de globalización de la agricultura”, in H. Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Mexico, UNAM – Plaza y Valdés, pp. 21-67.
- Carton de Grammont, H., 2001. *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, IIS-UNAM – Plaza y Valdés.
- Carton de Grammont, H., S. Lara, & M. J. Sánchez, 2004. “Migración rural temporal y configuraciones familiares (los casos de Sinaloa, México y Napa y Sonoma, EE.UU)”, in M. Ariza & O. de Oliveira, *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, México, IIS-UNAM, pp. 357-386.
- CCMSS, 2005. “La gestión del presupuesto federal 2004 para el sector forestal”, in http://ccmss.org.mx/documentos/Etapas_del_presupuesto.doc
- Celis Callejas, F., 2005. “¿Qué pasó con el movimiento el campo no aguanta más?”, *Revista Anec*, n° 2, pp. 8-9.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007. *Situación actual de la planeación agropecuaria y el desarrollo rural sustentable*. México, CEDRSSA–Cámara de diputados LX Legislatura, 280 p.
- CEPAL, 2001. *Las remesas y el desarrollo rural en las zonas de alta densidad migratoria de México*, México, CEPAL.
- Chapela, G. & G. M. Alvarez López, 2007. *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de las tierras*, México, CEDRSSA–Cámara de diputados LX Legislatura, 154 p.
- Chevalier, J.M. & D. Buckles, 1995. *A land without gods. Process theory, maldevelopment and the mexican Nahuas*, London and Halifax, Fernwood Publishig, 323 p.
- CMED, 1989. *Notre avenir à tous. Rapport Bruntland*, Montréal, Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Editions du Fleuve.
- Coastworth, J. H., 1976. *El impacto económico de los ferrocarriles en el Porfiriato*, Mexico, Ediciones Era.
- Coastworth, J. H., 1979. “Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico”, *American Historical Review*, vol. 83, N° 1, pp. 80-100.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2010. *Reporte de avance físico-financiero y de metas programa de conservación del maíz criollo, 2009, tercer trimestre*, México, CONANP, 76 p. : http://www.conanp.gob.mx/pdf_maizcriollo/AVANCTERCERTRIM09.pdf
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008. *Guía rápida. Programas de la Comisión par el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, México, CDI, 117 p.
- CONANP, 2006. *Programas de Desarrollo Regional Sustentable* , in <http://www.conanp.gob.mx/proders/>
- Cordera Campos, R. & L. Lomelí, 1999. *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México*, Mexico, UNAM – FAO – RIMISP, multigr.
- Cornelius, W., A. Craig & J. Fox (eds.), 1994. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Craig, D & D Porter. 2006. *Development beyond neoliberalism*, London and New York, Routledge.
- de Ita Rubio, A., 2003. “Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa”, communication au Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade, México, 25-26 mars 2003. http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Impactos-liberalizacion-comercial-Sinaloa_es.pdf

- de Ita Rubio, A., 2007. "Fourteen Years of NAFTA and the Tortilla Crisis", Washington, Center for International Policy, Americas Policy Program Special Report, <http://americas.irc-online.org/am/4879>
- De la Fuente, J. & H. Mackinlay, 1994. "El movimiento campesino y la política de concertación y de desincorporación de las empresas paraestatales: 1989-1994", in M. Bassols (coord.), *Campo y ciudad en una era de transición. Problemas, tendencias y desafíos*, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 105-146.
- De Vos, J., 2002. *Una tierra par sembrar sueños, Historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México, CIESAS- Fondo de Cultura Económica.
- del Carmen Colmenero, L. & E. Bravo, 1996. "Problemática sociocultural de las áreas naturales protegidas en México", *Iztapalapa*, vol.16, n° 40, pp. 141-162.
- Delalande, L. & C. Paquette, 2007. "El impacto de las microfinanzas en la reducción de la vulnerabilidad: caso de un microbanco rural e México", *Trace*, 52, pp. 63-77.
- Díaz León, M. A. & A. Cruz, 1998. *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*. México, GEA-Universidad Autónoma de Chapingo.
- Díaz Polanco, H., 1982. *Formación regional y Burguesía en México*, Mexico, Ediciones Era.
- Dietz, G., 2009. "Los actores indígenas ante la «interculturalización» de la educación superior en México : empoderamiento o neo-indigenismo ?", *Revista latinoamericana de Educación Inclusiva*, pp. 55-75.
- Douglas, M., 1986. *How Institutions Think*,. Syracuse & New York, Syracuse University Press.
- Dresser, D., 1994a. "Pronasol y Política: El Combate a la Pobreza como Fórmula de Gobernabilidad", in F. Vélez & E. Andere (coords.), *Políticas Públicas de Combate a la Pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica-ITAM.
- Dresser, D., 1994b. "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", in W. Cornelius, A. C. Craig & J. Fox (dir.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The national Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 145-160.
- Dufumier, M., 2005. "Créativité paysanne dans le Tiers-Monde", *Ecologie et Politiques*, pp. 95-108.
- Dumont, L., 1977. *Homo æqualis : genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Paris, Gallimard.
- Dumont, R., 1978. *Paysans écrasés, terres menacées*, Paris, Robert Laffont.
- Dumoulin, D., 2003. *Les politiques de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien : une étude transnationale depuis le Mexique*, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, thèse de doctorat (dir. Hermet), 937 p.
- Durand Alcántara, C., 1998. "Reformas e implicaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y su relación con los pueblos indios de México", *Alegatos*, n° 40, pp. 509-515.
- Enciso, A. & M. Posada, 2003. "Ni Lichtinger ni Arriaga sabían que serían removidos", *La Jornada*, 3 IX 2003.
- Escobar Latapí, A., 2000. "PROGRESA y cambio social en el campo en México", in E. Valencia Lomelí (coord), *Los dilemas de la política social, ¿ Cómo combatir la pobreza ?*, México, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, pp. 257-282.
- Escobar Toledo, S., 1990. "El cardenismo, más allá del reparto: Acciones y resultados", in *Historia de la cuestión agraria mexicana T. 5. El cardenismo, un parteaguas histórico en el proceso agrario*, México, CEHAM-Siglo XXI editores, pp. 423-482.

- Estrada Iguíniz, M., 2005. “Las manifestaciones de un nuevo orden rural”, in M. C. Hernández Moreno & C. J. Maya Ambía (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*, México, AMER–Gobierno del Estado de Zacatecas–CONACYT–Editorial Praxis, pp. 73-84.
- FIRA, 2003. “Agricultura orgánica : una oportunidad sustentable de negocios para el sector agroalimentario mexicano”, *Boletín Informativo*, n° 322, vol. 35.
- Fowler-Salamini, H., 1979. *La movilización campesina en Veracruz (1920-1938)*, Mexico, Siglo XXI.
- Fox, J., 1994. “Targetting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico’s Solidarity Program”, in W. Cornelius, A. Craig & J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Foyer, J., 2003. *Complexification des conflits sociaux au Mexique : l’exemple du conflit socio-environnemental autour de la réserve de Montes Azules, Chiapas*, Paris, IHEAL, Paris III, mémoire de DEA.
- Foyer J., 2008. *Diversité naturelle et culturelle face aux défis des biotechnologies : enjeux et controverses au Mexique*, Paris, Institut des Hautes Eudes de l’Amérique Latine, thèse de doctorat en sociologie, (dir. Y. Le Bot).
- Foyer, J., 2010. “¿Hacia un movimiento de rescate del maíz en México?”, in M. Morales, J. A. Serratos & J. Foyer, *Rescate y resignificación de los maíces nativos de México*, México, INAH, en proceso de publicación.
- Foyer, J. & D. Dumoulin, 2009. “La Durabilité en conflit : réserve naturelle vs foresterie communautaire au Mexique”, in G. Froger, V. Géronimi, P. Méral & P. Schembri (coords.), *Diversité des politiques de développement durable*, Paris, Karthala. pp. 183-223.
- Francis, C., G. Lieblein, S. Gliessman, T.A. Breland, N. Creamer, R. Harwood, L. Salomonsson, J. Helenius, D. Rickerl, R. Salvador, M. Wiedenhoft, S. Simmons, P. Allen, M. Altieri, C. Flora & R. Poincelot, 2003. “Agroecology : The Ecology of Food Systems”, *Journal of sustainable agriculture*, vol. 22, n° 3, pp. 99-118.
- Gil, J., S. Schmidt & J. Castro, 1993. *La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán*, *Revista Mexicana de Sociología*, 3/93: 103-117.
- Gilbert, J. & D. Nugent (eds.), 1994. *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press.
- Ginzberg, E., 2000. “Formación de la infraestructura política para una reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932”, *Historia Mexicana*, XLIX (4), pp. 637-727.
- Glender, A. & V. Lichtinger, 1994. *La diplomacia ambiental. México y la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SER – Fondo de Cultura Económica.
- Godinez Guevara, L. & F. Ramirez Ramirez, 2008. *Diagnostico del municipio de Soteapan, Veracruz*, 49 p.
- Gómez Cruz, M. A. & R. Schwentesius, 2004. “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a diez años”, in R. Schwentesius et al., *¿El Campo, aguanta más?*, México, CIESTAAM – La Jornada, pp.51-69.
- Gómez Pompa, A., 1982. “La Etnobotanica en México”, *Biotica*, vol. 7, n° 2, pp. 151-160.
- Gómez Tovar, L. & M. A. Gómez Cruz, 2004. “La Agricultura Orgánica en México : Un Ejemplo de Incorporación y Resistencia a la Globalización”, ponencia en *The Commons in an Age of Global Transition : Challenges, Risks and Opportunities the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property*, Oaxaca, Mexico, 9-13 VIII 2004.

- González Cárabes, G., 2008. "Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2009, aprobado al Programa Especial Concurrente par el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)", *Rumbo Rural*, 10, pp. 106-119.
- González Martínez, A., 1992. "Socio-ecological struggles in Mexico: The prospects", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 12, n° 4, 5, 6, 7, pp. 113-128.
- Gordillo, G., 1988. *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI.
- Haas, P., 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, n°1, pp. 1-37.
- Halfter, G., 1992. "Áreas Naturales protegidas de México : una perspectiva", in J. Sarukhan & R. Dirzo (coord.), *México ante los retos de la biodiversidad*, México, CONABIO, pp. 269-281.
- Hall, P., 1997. "The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", in M Lichbach & A Zuckerman (eds.), *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.
- Hamnett, B., 1986. *Roots of Insurgency. Mexican regions, 1750-1820*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hayden, C., 2003. *When Nature goes public, the making and unmaking of bioprospecting in Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Henriques, G. & R. Patel, 2004. "NAFTA, Corn and Mexico's Agricultural Trade Liberalization", Silver City, NM, Interhemispheric Resource Center, Americas Policy Program Special Report, <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0402nafta.pdf>
- Hernández Xolocotzi, E., 1998a. "Exploración etnobotánica y su metodología", in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 52-97.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998b. "El concepto de etnobotánica", in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 97-104.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998c. "Etnobotánica y agricultura tradicional", in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 104-110.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998d. "Metodología para el estudio de agroecosistemas con persistencia de tecnología agrícola tradicional" , in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 110-125.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998e. "Tecnología agrícola tradicional : una tesis educativa?" , in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 125-132.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998f. "Agricultura campesina : obstáculo o alternativa?" , in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 132-137.
- Hernández Xolocotzi, E., 1998g. "Interacción hombre naturaleza en el futuro" , in *Nueve mil años de agricultura en México : homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi*, México, GEA – Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 137-141.
- Hersch Martínez, P. & L. González Chévez, 1996. "Investigación participativa en etnobotánica. Algunos procedimientos coadyudantes en ella", *Dimensión Antropológica*, vol. 8, pp. 129-153.

- Hewitt de Alcántara, C., 1978. *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Mexico, Siglo XXI Editores. [Edition originale : 1976. *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change*, New York, UNRICO].
- Hewitt de Alcántara, C., 1992. . “Introducción”, in C. Hewitt (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, Mexico, El Colegio de México – UNRISD – Centro Tepoztlán, pp. 115-61.
- INEGI, 2009. *Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*. Aguascalientes.
- INEGI, 1985. *Estadísticas Históricas de México*, Mexico, Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática, 2 T.
- INEGI, 1994. *VII Censo Agrario 1991*, Aguascalientes, Mexico, Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática.
- Juárez Varela, J., 2005. “De la lucha por la tierra a la organización empresarial : Café la Selva”, *LEISA*, vol. 21, n° 2. <http://www.leisa-al.org.pe/anteriores/212/16.html>
- Juárez, B. & M. Arceo, 2004. *Mexico Solid Wood Products Annual Report*, GAIN Report n° MX4120, USDA Foreign Agricultural Service.
- Kärger, K., 1902 [1986]. *Agricultura y colonización en México en 1900*, Mexico, Universidad Autónoma de Chapingo – CIESAS.
- Katz, F., 1980. *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, Mexico, Ediciones Era.
- Krippner, G., 1997. “The politics of Privatizations in Rural Mexico”, *Politics & Society*, 25 (1), pp. 4-33.
- Kuhfuss, L., 2007. *Enchâssement social des arrangements contractuels dans la céréaliculture marchande en zone indienne: étude de cas à Morelos, Etat de Veracruz, Mexique*, Montpellier, Université de Montpellier 1, mémoire de recherche pour l'obtention du Master Recherche 2, Économie et Gestion du Développement Agricole, Agro-alimentaire et Rural., 130 p.
- Landázuri, G., 1995. “El Programa Nacional de Solidaridad en el imaginario social”, *Cuadernos Agrarios*, n°11-12, 1995, pp. 35-147.
- Lara, S., 2005. “Características de las migraciones rurales hacia regiones hortícolas en el noroeste del país”, in Y. Massieu et al. (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*, Tomo II, México, Asociación Mexicana de Estudios Rurales–Ed. Praxis, pp. 109-126.
- Lascoumes, P., 2004. “Normes”, in Boussagnet L., Jacquot S., Ravinet P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Institut d’Études Politiques, pp. 298-304.
- Lautier, B. & J. Marques Pereira (dirs.), 2004. *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala.
- Lazos, E. & L. Paré, 2000. *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz, México*, UNAM/IIS–Plaza y Valdez, 220 p.
- Le Bot, Y., 1994. *Violence de la modernité en Amérique latine : indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, 291 p.
- Lederman, D., W.F. Maloney & L. Servén, 2005. *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Palo Alto, Stanford University Press – Washington DC, The World Bank.
- Léonard, E., 1995. *Una historia de vacas y golondrinas. Grandes ganaderos y campesinos temporeros en el Trópico Seco mexicano*, México, El Colegio de Michoacán–Orstom.
- Léonard, E., 2004. “La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d’autonomisation, ancrage de l’État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique)”, in J.-P.

- Chauveau, J.-P. Jacob & P.-Y. Le Meur (eds.), *Gouverner les hommes et les ressources. Dynamiques de la frontière interne*, Autrepart, 30, pp. 97-116.
- Léonard, E., 2004. “La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d’autonomisation, ancrage de l’Etat et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas”, *Autrepart*, 30, pp. 97-116.
- Léonard, E., 2007. “Avatares y descarrilamiento del proyecto agrario liberal. Disolución de la propiedad comunal y modernización agrícola de Los Tuxtlas, 1880-1910”, *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, Universidad Veracruzana*, 5(9), pp. 9-58.
- Léonard, E., 2009. “Los empresarios de la frontera agraria y la construcción de los territorios de la ganadería. La colonización y la ganaderización del Istmo central, 1950-1980”, in E. Velázquez, E. Léonard, O. Hoffmann & M.-F. Prévôt-Schapira, (coords), *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS- IRD : 497-569.
- Léonard, E. & L. Kuhfuss, 2007. “Desarrollo y sustentabilidad de la cerealicultura comercial en una zona indígena del Sur de Veracruz. ¿Integración contractualizada o captación de rentas públicas?”, VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, «La encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un Mundo desigual», Veracruz, 22-26/10/2007.
- Léonard, E. & B. Losch, , 2006. “L’insertion de l’agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l’action publique et recompositions de l’économie rurale et régionale”, in C. Deblock & H. Regnault (dirs.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*, Montréal, UQaM-Editons Athena, pp. 237-273.
- Léonard, E. & B. Losch, 2009. “La inserción de la agricultura mexicana en el mercado norteamericano: cambios estructurales, mutaciones de la acción pública y recomposición de la economía rural y regional”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, n° 1, pp. 5-46.
- Léonard, E., B. Losch & F. Rello, 2006. “Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN”, *Rumbo Rural*, 4, CEDRSSA, pp. 48-61.
- Léonard, E. & R. Palma, 2002. “Désagrarisation de l’économie paysanne et «refonctionnalisation» de la localité rurale au Mexique”, *Cahiers des Amériques Latines*, 39 (2002/1), pp. 155-173.
- Léonard, E., R. Palma & V. Brun, 2009. “Transferts publics et ajustement structurel des ménages agricoles. Une analyse des revenus familiaux au Sud du Mexique”, *Economie Rurale*, à paraître.
- Léonard, E., A. Quesnel & A. del Rey, 2005. “De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz”, *Estudios Sociológicos*, 64, pp. 557-589.
- Léonard, E. & E. Velázquez, 2009. “El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal”, in E. Velázquez, E. Léonard, O. Hoffmann & M.-F. Prévôt-Schapira, (coords), *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS- IRD, p. 395-450.
- Léonard, E. & E. Velázquez, 2010. “Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz”, in Jacob, J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Politique de la terre et de l’appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala, pp. 61-94.
- Lichbach, M. & A. Zuckerman, 1997. “Research traditions and theory in comparative politics : an introduction”, in M. Lichbach & A. Zuckerman (eds.), *Comparative politics : rationality, culture and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-16.
- Linck, T., 1988. *El campesino desposeído*, Mexico, CEMCA – El Colegio de Michoacán.

- López Bárcenas, F. (coord.), 2007. *Legislación para el desarrollo rural : una visión de conjunto*. México, CEDRSSA–Cámara de diputados LX Legislatura, 266 p.
- Losch, B. 1999. *Le Complexe café-cacao de la Côte d’Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, Montpellier, Université de Montpellier 1, thèse de doctorat en sciences économiques, 3 vol.
- Losch, B., S. Fréguin & T. Giordano, 2008. *Structural Dimensions of Liberalization on Agriculture and Rural Development. Background, Positioning and Results of the First Phase*, Washington DC, The World Bank–AFD–CIRAD–IFAD, 187 p.
- Losch, B., N. Laudíé, F. Varlet & F. Ruf, 1997. *Politiques publiques et agriculture. Une mise en perspective des cas mexicain, camerounais et indonésien*, Paris, CIRAD.
- Mackinlay, H., 1991. “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional”, in A. Massolo & M. Bassols (coords), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, pp. 117-167.
- Mackinlay, H., 1996. “La CNC y el ‘nuevo movimiento campesino’ (1917-1990)”, in H. Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, UNAM – Plaza y Valdés, pp. 165-238.
- Mackinlay, H., 2004. “Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado mexicano en la época del Partido revolucionario institucional”, *Polis*, n°4, UAM-Iztapalapa, pp. 113-143.
- Mackinlay H. & G. Otero, 2004. “State Corporatism and Peasant Organizations: Towards New Institutional Arrangements”, in G. Otero (ed.) *Mexico in Transition: Neoliberal Globalism, The State and Civil Society*, London, Zed Books.
- Maddison, A. (coord.), 1992. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Brazil and Mexico*, New York & Washington, Oxford University Press-The World Bank.
- Mahoney, J., 2001. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America y Comparative Perspective”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 1, 111-141
- Mamdani, M., 1996. *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Colonialism*, Princeton Studies in Culture/Power/History, Princeton, Princeton University Press.
- Marques Pereira, J. & B. Théret, 2004. “Régimes politiques, mediations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des economies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970”, in B. Lautier et J. Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala, pp. 25-83.
- Martínez Gallardo, R. & V. Sánchez Cordero, 1997. “Lista de mamíferos terrestres”, in E. González Soriano, R. Dirzo & R. Vogt (coords.), *Historia Natural de los Tuxlas*, México, UNAM, pp. 625-628.
- Massey, D. S., R. Alarcón, J. Durán & H. González, 1987. *Return to Aztlán. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- Merino Pérez, L., 2001. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, *Estudios Agrarios*, 18, pp. 75-115.
- Merino Pérez, L., 2004. *Conservación o deterioro, el impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en Mexico*, México, INE – SEMARNAT.
- Merino, M. & I. Macedo, 2006. “La política autista : crítica a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, *Gestión y Política Pública*, pp. 411-465.
- Merton, R. K., 1949. *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press.

- Moguel, J., C. Botey & L. Hernández (coords.), 1992. *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI – CEHAM.
- Muller, P., 2000. “L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, pp. 189-207.
- Nacional Financiera, 1981. *La economía mexicana en cifras*, Mexico, NAFINSA.
- Najera, O., 2002. “El Café orgánico en México”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n°48, pp. 59-75.
- North, D. C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nugent, D. & M. Alonso, 1994. “Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua”, in J. Gilbert & D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 209-246.
- Nuijten, M., 2003. *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing, Pluto Press – The University of Michigan Press.
- OCDE, 1997. *Examen de las políticas agrícolas de México*, Paris, OCDE.
- Ochoa, R., 2000. “La construcción de un sistema regional complejo en torno a dos polos rectores: Acayucan y Minatitlán-Coatzacoalcos”, in E. Léonard & E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS-IRD, pp. 63-81.
- Palier, B. & Y. Surel, 2005. “Les "trois I" et l’analyse de l’Etat en action”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, pp. 7-32.
- Palma, R., 2002. *Territorios y sociedades rurales en el sur de Veracruz; aproximación a una antropología del espacio rural*. Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Golfo, tesis de Maestría en Antropología Social, 121 p.
- Pansters, W. (ed.), 1997. *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers.
- Pansters, W., 1997. “Theorizing Political Culture in Modern Mexico”, in W. Pansters (ed.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers, pp. 1-37.
- Paré, L. 1992. “Plantaciones de eucalipto: el monocultivo contra la biodiversidad”, in E. Boege & H. Rodríguez (coords.), *Desarrollo y Medio Ambiente en Veracruz*, México, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 179-191.
- Paré, L. 2000. “Diversificación productiva y desarrollo rural sustentable en la Sierra de Santa Marta, versus monocultivos de plantaciones comerciales de eucalipto y palma africana”, in *Memoria del primer seminario de investigación científica sobre el Istmo mexicano* : <http://www.ciesas-golfo.edu.mx/istmo/docs/ponencias/diversificacion01.htm>
- Paré, L. & T. Fuentes, 2007. *Gobernanza Ambiental y Políticas Públicas en Areas naturales Protegidas, lecciones desde los Tuxtlas*, México, UNAM/IIS, 265 p.
- Pérez Castañeda, J.C., 1998. “La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al Procedo)”, in J. Moguel (coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno*, México, Juan Pablos Editores, pp. 43-90.
- Pérez Castañeda, J. C., 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Mexico, Ed. Palabra en Vuelo.
- Pérez Castañeda, J. C., 2007. *La planeación y el desarrollo rural*, México, CEDRSSA–Cámara de diputados LX Legislatura, 195 p.
- Pierson, P., 2000. “Increasing returns, path dependence and the study of politics”, *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, pp. 251-67.

- Pierson, P., & T. Skocpol, 2002. "Historical institutionalism in Contemporary Political Science", in I. Katznelso & H. V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W. W. Norton, pp. 693-721.
- Presidencia de la República, 2006. *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Przeworski, A. & C. Curvale, 2006. *Political Institutions and Economic Development in the Americas: the Long Run*, New York, New York University, Department of Politics, Working Paper.
- Quesnel, A. & A. del Rey, 2005. "La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano", *Estudios Demográficos y Urbanos*, n° 59, vol. 20 (2), pp. 197-228.
- Quiñonez León, E., 2007. "Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable: un balance inicial del sexenio foxista", *Gestión Municipal*, año 5, vol. 7-8, pp. 33-57.
- Quintero Higuera, A., 2005. "Análisis de los programas gubernamentales dirigidos al mejoramiento del desarrollo rural en el municipio de El Fuerte, Sinaloa", *Ra Ximhai*. Vol. 1, n° 2, pp. 261-289.
- Ramírez Ramírez, F., 1999. *Flora y vegetación de la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México*, UNAM, Facultad de Ciencias, tesis de Maestría en Biología, 409 p.
- Rappo, S., 1991. "Antorcha Campesina, mitos y realidades", *Cuadernos Agrarios (nueva época)*, n° 2, pp. 80-89.
- Reina, L. & E. Servin (coords.), 2002. *Crisis, Reforma y Revolución. México: Historias de fin de siglo*, Mexico, Taurus-Conaculta-INAH.
- Rello, F., 2004. "Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural", communication au colloque Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. *Discutiendo con Arturo Warman*, CIESAS-FAO-IRD, México, 25-26/10/2004.
- Renard, M. C., 1999. *Los intersticios de la globalización. Unlabel (Max Havelaar) para los pequeños productores de café*, Mexico, Univ. Autónoma de Chapingo – CEMCA – Embajada de los Países Bajos.
- Richter, S. M., S. Boucher & C. Woodruff, 2006. "The Structure of Rural Financial Markets in Mexico", communication à l'American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Beach, California, July 23-26 2006.
- Robles Berlanga, H., 2009. *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural*, México, CEDRSSA-Cámara de diputados LXI Legislatura, 55 p.
- Robles Berlanga, H. & G. M. Alvarez López, 2007. "Avance legislativo en materia rural durante la LIX y LX legislaturas de la Cámara de diputados", *Rumbo Rural*, n° 6, pp. 18-26, <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1449>
- Rodríguez Escobedo, F. J., M. Sánchez Hernández, E. Zapata Martelo, N. Estrella Chulim & A. Macías Laylle, 2002. "Organización, asociación campesina independiente y autonomía. Los casos de la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo y Antorcha campesina", *Comunicaciones en Socioeconomía. Estadística e Informática*, vol 6, n° 2, pp 1 – 49.
- Rodríguez Gómez, G. & G. Torres, 1996. "El Barzón y la Comagro: la resistencia de los agroproductores a la política neoliberal", in H. Carton de Grammont & H. Tejera Gaona (coords.), *Los nuevos actores sociales y procesos políticos en el campo*, México, UAM-Azcapotzalco – UNAM – INAH – Plaza y Valdés, pp.153-179.
- Romero Polanco, E., 1995. "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", in A. Encinas (coord.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Mexico, Espasa-Calpe, pp. 69-90.

- Rosenzweig, A., 2003. "Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003", communication au 9th Policy Disputes Information Consortium Workshop, Montréal, 23-26 avril 2003, <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy.htm>.
- Rosenzweig, A., 2005. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Mexico, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, 30.
- Rousseau, S. & B. Zuindeau B., 2007. "Théorie de la régulation et développement durable", Revue de la régulation, n° 1, 18 p., <http://regulation.revues.org/index1298.html?file=1>
- Rubio, B., 2004. "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano", Comercio exterior, 54 (11), pp. 948-956.
- Rubio, B., 2006. "Balance rural del sexenio de Vicente Fox Quesada. La ruta de la continuidad, 2001-2006", Rumbo Rural, n° 5, pp. 40-51.
- Sadoulet, E., A. de Janvry & B. Davis, 2001. "Cash Transfer Programs With Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico", World Development, vol. 29, n° 6, p. 1043-1056.
- SAGARPA-FAO, 2002. Informe de Evaluación Nacional Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001. <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Programas/Lists/Evaluaciones%20Externas/Attachments/17/DZRM.pdf>
- Salum, B. J., 2004. "Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels", in B. Lautier et J. Marques-Pereira (dirs.), Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation, Paris, Karthala, pp. 85-112.
- Sanderson, S. R. W., 1984. Land Reform in Mexico, 1916-1980, New York, Academic Press.
- Sarukhan, J. & R. Dirzo (coords.), 1992. *México ante los retos de la biodiversidad*, México, CONABIO.
- Scott, J., 1999. "Análisis del programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA): México", Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural, Santiago de Chile, RIMISP-FAO.
- Scott, W. R., 1995. Institutions and Organizations, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Secretaría de Desarrollo Social, 2004. Manual Micro Regiones, México, SEDESOL.
- Sector Agrario, 1998. La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios, México, Secretaría de Reforma Agraria.
- SEMARNAT, 2007. Presupuesto de egresos de la federación, 2007, http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/Documents/Presentacion_ONGs.pdf
- SEMARNAT-CONAFOR, 2003. Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques (Procymaf), México, SEMARNAT.
- SHCP, 1985. El mercado de maíz y la tortilla, Mexico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mimeo. [cité par Appendini, 1992]
- Simonian, L., 1999. *La defensa de la tierra del jaguar : una historia de la conservación en México*, México, CONABIO – INE – SEMARNAP.
- Smith, P. H., 1979. Labyrinths of Power: Political Recruitment in 20th Century Mexico, Princeton, Princeton University Press.
- Sommano Ventura, M. F., 2007. "Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja", Política y Cultura, n° 27, pp. 31-53.
- Stiglitz, J. E., 2002. *Globalization and Its Discontents*, New York, W. W. Norton & Company, 282 p.
- Teichman, J., 1996. Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism, Toronto, CERLAC Working Papers Series, 6, York University.

- Télez, S., Sandoval J. C., González, O., 2006. “[Intercultural University of Veracruz: a holistic project promoting intercultural education](#)”, *Intercultural Education*, Vol. 17, n° 5, pp. 499-505.
- Teubal, M. (coord.), 1982. *El desarrollo agroindustrial y los sistemas no alimentarios*. Tabaco, Mexico, Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial.
- Tirado, R. & M. Luna, 1995. “El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)”, *Revista Mexicana de Sociología*, LVII (4), pp. 27-59.
- Toledo, C., 2005. *Todo el poder a los Consejos del Desarrollo Rural Sustentable. La municipalización del programa de desarrollo rural y los consejos municipales*, 13 p.
http://www.conagocampo.michoacan.gob.mx/registro_conago/archivos/Consejos_del_Desarrollo_Rural_Sustentable_Carlos_Toledo_M.pdf
- Toledo, C. & A. Bartra, 2000. *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, México, SEMARNAP – Plaza y Valdés.
- Toledo, V. M., 1982. “La Etnobotánica hoy : reversión del conocimiento, lucha indígena y proyecto nacional”, *Biotica*.
- Toledo, V. M., 1983. “La otra guerra florida”, *Nexos* 6.
- Toledo, V. M., 1992. “Utopía y Naturaleza : El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de America Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 122, pp. 72-85.
- Toledo, V. M., 2000. *La Paz en Chiapas. Ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, México, Ed. Quinto Sol.
- Toledo, V. M., 2002. “Ethnoecology : Conceptual framework for the study of indigenous knowledge of nature”, in *Ethnobiology and biocultural diversity*, Athens, The International Society of Ethnobiology, pp. 511-522.
- Toledo, V. M., 2005. “La memoria tradicional : la importancia agroecológica de los saberes locales”, *LEISA*, abril 2005.
- Toledo, V. M. & J. Carabias. (coord.), 1983. *Ecología y recursos naturales : hacia una política ecológica del PSUM*, México, Comité Central del Partido Socialista Unificado de México.
- UVI, 2007. *Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo: programa multimodal de formación integral*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Valencia Lomelí, E. (coord), 2000. *Los dilemas de la política social, ¿Cómo combatir la pobreza ?*, México, Universidad de Guadalajara–ITESO–Universidad Iberoamericana.
- Vázquez, V., 2007. “La recolección de plantas y la construcción genérica del espacio Un estudio de Veracruz, México”, *Ra Ximhai*, vol. 3. n° 3, pp. 805-825.
- Velázquez, E., 2000. “Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta”, in E. Léonard & E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS–IRD, pp. 111-127.
- Velázquez, E., 2006. *Territorios fragmentados : estado y comunidad en el Istmo Veracruzano*, México, Ciesas, 513 p.
- Velázquez, E., L. Godínez & H. Mateo, 1997. “Participación de las mujeres en la producción hortícola”, in L. Paré & E. Velázquez (coords.), *Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la Sierra de Santa Marta*, Veracruz, México, UNAM/IIS, pp. 143-163.
- Vidal, G., 2000. *Grandes empresas, economía y poder en México*, Mexico, UAM-Iztapalapa – Plaza y Valdés.
- Vidal, G., 2004. “El crecimiento por medio de la exportación de manufacturas, el avance de la reforma económica y las grandes empresas”, in G. Vidal (dir.), *México y la region América del Norte*,

- problemas y perspectivas, México, UAM – INTAM– Cámara de Diputados – Porrúa, pp. 53-78.
- Warman, A., 1976. ...y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional, México, SEP-CIESAS.
- Warman, A., 2001. El campo mexicano en el siglo XX, México, Fondo de Cultura Económica.
- Winters, P., B. Davis & L. Corral, 2002. “Assets, activities and income generation in rural Mexico: factoring in social and public capital”, *Agricultural Economics*, vol. 27, n° 2, pp. 139-156.
- World Bank, 1992. *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank, http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf
- World Bank, 2004. La Pobreza en México : Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno, Washington D.C., The World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/b_resumen.pdf
- Yunez Naude, A. & G. Dyer G., 2004. “The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico : Predictions and Facts”, ponencia en el Séminaire ACRALENOS, Montpellier, 19-20 XI 2004.
- Zahniser, S. & W. Coyle, 2004. U.S-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story, Washington, USDA, Report from the Economic Research Service.
- Zaragoza, J. L. & R. Macías, 1980. El desarrollo agrario de México y su marco jurídico, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- Zendejas, S. 2003. Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998, Wageningen, Landbouw Universiteit, thèse de doctorat.
- Zurita Benavides, M. G., 2009. Conservation de l’agrobiodiversité et stratégies paysannes de production du maïs au Mexique : étude comparée de deux villages indigènes de la Sierra de Santa Marta, Veracruz. Paris, Muséum National d’Histoire Naturelle, Mémoire de Master Evolution, patrimoine naturel et sociétés, 92 p.

Bases de données en ligne

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas : <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0502007.pdf>.
- Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural Sustentable y a Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) : www.cedrssa.gob.mx/
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) : http://www.sjsocial.org/fomento/index_fce.php
- CONEVAL, 2006. Cifras de pobreza por municipio 2005 : http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2005
- CONEVAL, 2008. Cifras de pobreza por ingreso 2008 : http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf
- Estrategia 100x100 : <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>
- INEGI, 1995, 2000, 2005, 2007. Veracruz, Censo de Población y Vivienda 2000; Conteos de Población 1995 y 2005, Datos por localidad (ITER) ; VII Censo Agropecuario y Ejidal 2007 : http://www.inegi.org.mx/censos_y_conteos/consulta_interactiva_de_datos
- FIRCO, 2008. PROMAF 2007, Cierre de Ejercicio: http://www.firco.gob.mx/transparencia/FraccionXI/PADRON_PROMAF_CIERRE2007_180408.pdf

Proyecto Sierra de Santa Marta A. C. : <http://www.proyectosantamarta.org.mx/index.html>

SIAP-SAGARPA. Anuario agropecuario 2006 : http://www.oeidrus-portal.gob.mx/portal_sispro/

Subsidios al Campo : <http://subsidiosalcampo.org.mx>

Liste des acronymes et abréviations employés

ALIANZA : Programa Alianza para el Campo,

ALPRO : Alianza para el Progreso

ARIC : Asociación Rural de Interés Colectivo

ASERCA : Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

BANRURAL : Banco Nacional de Crédito Rural

BID : Banco Interamericano de Desarrollo

CDDRS : Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

CDI : Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEDRS : Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable

CEDRSSA : Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados

CEIMSA : Compañía Mexicana Importadora y Exportadora

CENAMI: Centro Nacional de Misiones Indígenas

CEPAL : Comisión Económica para América Latina

CEREAL : Centro de Reflexión y Acción Laboral

CIDRS : Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable

CIMMYT : Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo

CMARN : Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados

CMDRS : Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable

CNA : Comisión Nacional del Agua

CNA : Consejo Nacional Agropecuario

CNC : Confederación Nacional Campesina

CNG : Confederación Nacional Ganadera

CNI : Congreso Nacional Indígena

CNOP : Confederación Nacional de Organizaciones Populares

CNPP : Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad

CNPR : Confederación Nacional de Productores Rurales

COINBIO : Proyecto de conservación de la biodiversidad por comunidades e indígenas

Comuders : Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

CONABIO : Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad

CONACULTA : Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

CONAFOR : Comisión Nacional Forestal

CONANP : Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONASUPO : Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONCANACO : Confederación Nacional de Cámaras de Comercio
CONEVAL : Consejo Nacional de Evaluación Social
COPLADEMUN : Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
COPLADES : Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados
COPLAMAR : Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTM : Confederación de los Trabajadores de México
DECOTUX : Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas A.C.
EFC : empresa de forestería comunitaria
ENIGH : Encuesta nacional sobre ingresos y gastos de los hogares
ERA : Estudios Rurales y Asesoría A. C.
FAPATUX : Fábricas de Papel Tuxtepec S.A.
FCE : Comisión Federal de Electricidad
FCE : Fomento Cultural y Educativo A.C.
FIDEN : Fideicomiso para Coadyuvar el Desarrollo de las Entidades y Municipios
FIFONAFE : Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
FIRA : Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO : Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE : Fondo de Fomento Agropecuario Estatal
FONAES : Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
FREPOSEV : Frente Popular de Organizaciones Campesinas del Sureste de Veracruz
GAIA : Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental A.C.
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
GEA : Grupos de Estudios Ambientales A.C.
GEF : Global Environment Fund
GEPA : Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt
GFC : gestión forestal comunitaria
GIRA : Grupo Interdisciplinario de tecnología Rural Apropiable A.C.
IMSS : Instituto Mexicano del Seguro Social
INCA Rural : Instituto Nacional para el desarrollo de Capacidades del sector Rural A.C.
INDESOL : Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI : Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI : Instituto Nacional Indigenista

INIREB : Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos
INMECAFÉ : Instituto Mexicano del Café
INVEDER : Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural
IUCN : International Union for Conservation of Nature
IVEC : Instituto Veracruzano de Cultura
LDRS : Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGEEPA : Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MAIZ : Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIE : Manejo Integrado de Ecosistemas
NAFINSA : Nacional Financiera SA
ODRENASIJ : Organización de Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra de Juárez
PAAP : Programa de Adquisición de Activos Productivos
PAIR : Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos
PAN : Partido Acción Nacional
PAPIR : Programa de Apoyo a la Inversión Rural
PDPSZRM : Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas
PDZP : Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEC : Programa Especial Concurente
PEMEX : Petróleos Mexicanos
PIDER : Programa Integral de Desarrollo Rural
PLANFOSUR : Plantaciones Forestales del Sureste
PNUD : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD : Partido de la Revolución Democrática
PRI : Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO : Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE : Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares
PROCODERS : Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
PROCYMAF : Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales
PROCYMAF II : Programa de desarrollo forestal comunitario
PRODEFOR : Programa de Desarrollo Forestal
PRODEPLAN : Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales
PRODERS : Programa de Desarrollo Regional Sustentable
PRODESCA : Programa de Desarrollo de Capacidades
PROFEMOR : Programa de Fortalecimiento a Empresas y Organizaciones

PROGAN : Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PROMAF : Subprograma de apoyo a la cadena productiva de los productores de maíz y frijol de 5 hectáreas o menos
PRONAL : Programa Nacional Alimentario
PRONASOL/SOLIDARIDAD : Programa Nacional de Solidaridad
PSSM : Proyecto Sierra de Santa Marta A. C.
PSUM : Partido Socialista Unificado de México
RAN : Registro Agrario Nacional
RbioTux : Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas
SAGARPA : Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM : Sistema Alimentario Mexicano
SECTUR : Secretaria de Turismo
SEDARPA : Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Veracruz
SEDESOL : Secretaria de Desarrollo Social
SEDUE : Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP : Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT : Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENDAS : Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable A.C.
SINAP : Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas
SRA : Secretaria de Reforma Agraria
SSM : Sierra de Santa Marta
SSS : Sociedad de solidaridad social
TLCAN : Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TTS : Tsooka-Teyok A.C.
UNAM : Universidad Nacional Autónoma de México
UNEP : United Nations Environment Programme
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNORCA : Unión Nacional De Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
URGSV : Unión Regional Ganadera del Sur de Veracruz
UTOE : Unidad Técnica Operativa del Estado
UVI : Universidad Veracruzana Intercultural
WWF : World Wide Fund for Nature

Index des illustrations

Tableaux :

Tableau 1 : Evolution du PIB au Mexique au cours du XIX ^e siècle (dollars US 1950).....	17
Tableau 2 : Répartition des investissements fédéraux entre 1940 et 1980 (en % du total)	30
Tableau 3 : Evolution des prix réels des produits de l'agriculture au Mexique entre 1950 et 1980 (base 100 en 1950).....	31
Tableau 4 : Evolution à pesos constants des dépenses et du crédit publics et des performances de l'agriculture au cours des années 1980 (base 100 en 1980).....	46
Tableau 5 : Évolution des transferts publics de développement rural 1992-2006 (en millions de pesos de 1993)	57
Tableau 6 : Panorama des principaux programmes publics à destination du milieu rural au début des années 2000	58
Tableau 7 : Évolution des transferts publics et privés vers le milieu rural 1992-2006 (en millions de pesos de 1993)	65
Tableau 8 : Distribution régionale des fonds publics d'appui au milieu rural en 2002 (en millions de pesos courants).....	69
Tableau 9 : Budget opérationnel du Ministère de l'agriculture (millions de pesos courants).....	109
Tableau 10 : Principaux programmes d'appui à l'agriculture dans la Sierra de Santa Marta en 2007.....	146
Tableau 11 : Evolution des indicateurs de la production de maïs dans la région, dans l'Etat de Veracruz et au niveau national (2002-2008).....	147
Tableau 12 : Distribution des programmes publics parmi les ménages de l'échantillon (en %).....	148
Tableau 13 : Répartition des transferts publics selon le niveau de revenu (en dollars US)	149
Tableau 14 : Accès aux transferts publics selon le niveau de revenu.....	151

Figures :

Figure 1 : Subdivision du Mexique en grands ensembles socio-économiques régionaux.....	34
Figure 2 : Evolution du budget public de soutien à l'agriculture 1995-2004 (en millions de pesos constants de 1993)	60
Figure 3 : Evolution des transferts publics et des transferts migratoires vers le milieu rural, 1992-2006 (en millions de pesos de 1993)	65
Figure 4 : Evolution des indices de productivité agricole selon les ensembles régionaux	66
Figure 5 : Evolution de la répartition de la production de maïs entre les ensembles régionaux du Mexique, 1990-2000.....	67
Figure 6 : Distribution des programmes d'appui au milieu rural entre les ensembles régionaux (2004).....	68
Figure 7 : Situation de la Sierra de Santa Marta.....	119