

## Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial

### Public policies and livestock in Uruguay : first effects of environmental and rural development measures

Éric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand and Hermes Morales Grosskopf

Volume 15, Number 1, May 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035749ar>

[See table of contents](#)

#### Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

#### ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

#### Cite this article

Sabourin, É., de Torres Álvarez, M. F., Arbeletche, P., Massardier, G., Courdin, V., Tourrand, J. F. & Morales Grosskopf, H. (2015). Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial. *VertigO*, 15(1).

#### Article abstract

Recent public policies in favor of family farming in Uruguay face a lot of tension with the dominant neoliberal logic of Uruguayan agriculture. This paper analyzes the public policy innovations in the management of natural resources, land use and rural development decentralization. It also examines their effects, especially on the area of family livestock farming. The research was conducted by crossing archives analysis and interviews with key decision makers, stakeholders and beneficiaries of the studied policies. Uruguay is in the process of integrating international standards in environmental policies (conservation of water and soil) and regional sustainable development. But the implementation of new regulatory instruments (territorial, environmental, land use, etc.) has problems as they come in tension or conflict with the interests of the corporate sector or with the identity of livestock family farmers.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2015



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Éric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand et Hermes Morales Grosskopf

# Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial

## Introduction

- 1 Cet article analyse la mise en place de nouvelles politiques publiques en matière d'agriculture familiale, d'environnement, de décentralisation et d'aménagement du territoire en Uruguay. Il examine leurs premières interactions, tensions et effets sur l'évolution de l'élevage, principalement bovin. Les résultats proviennent d'une étude dont les objectifs étaient de caractériser les évolutions des nouvelles politiques publiques environnementales ou de développement rural concernant l'élevage et d'analyser leurs effets en particulier sur le secteur familial de production extensive sur prairie naturelle (Sabourin et al, 2013; De Torres *et al.*, 2014).
- 2 De par son histoire, sa localisation et ses ressources, l'Uruguay fut un pays très tôt globalisé. Situé entre les deux géants agricoles que sont le Brésil au nord et l'Argentine au Sud et à l'Ouest, il est au cœur d'une zone où l'économie a toujours rythmé avec exportation, notamment de ressources naturelles et de produits agricoles, et ce depuis l'époque coloniale. Point d'ancrage de l'Empire britannique sur la face atlantique de l'Amérique du Sud, l'Uruguay en a gardé une partie de la culture et de l'agriculture ouverte sur le monde (Morales, 2007). Aussi, il est normal que l'explosion de la demande internationale en produits agricoles des pays émergents et pré-émergents, soutenue par la croissance chinoise, impacte fortement l'Uruguay regorgeant de parcours naturels ne demandant qu'à être intensifiés dans ce contexte de changement global fortement impulsé par le marché international (Guibert *et al.*, 2011; Gras, 2013a).
- 3 Si historiquement l'économie de l'Uruguay a été basée sur la production agricole et en particulier l'élevage (Astori *et al.*, 1979), le poids des autres secteurs a augmenté considérablement ces dernières années. En 1990, les activités primaires correspondaient à 11 % du total du PIB uruguayen, en 2010, il ne représente que 7 %. Ce phénomène a eu lieu dans un contexte de croissance économique élevée, dans lequel les services et le commerce augmentent leur part relative ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)) et avec une forte urbanisation de la population. Il est important de signaler que des 3.286.314 habitants du pays (Recensement 2011 [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)), seuls 175 613 sont ruraux, soit 5,3 % de la population. C'est-à-dire que tous ceux qui pratiquent ou vivent directement de l'activité agricole n'habitent pas le milieu rural et que l'entretien des paysages et des infrastructures rurales dépend chaque fois plus des urbains et d'un nombre limité de producteurs agricoles, entraînant un risque d'abandon ou de dégradation de certains écosystèmes (De Torres, 2013).
- 4 Les récentes politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale sont confrontées à une tension avec la logique néolibérale dominant l'agriculture uruguayenne. En effet, comme en Argentine et au Brésil, celle-ci reste marquée par la financiarisation du secteur entrepreneurial de production de viande et grains, la concentration et la spéculation foncière, liée aux investissements étrangers (Arbeletche et Carballo, 2006, Arbeletche *et al.*, 2012, Guibert et al., 2011). Malgré une volonté politique affichée par le Front de Gauche arrivé au pouvoir en 2005, la « norme nationale » reste celle du modèle d'agriculture d'entreprise pour l'exportation, qu'il convient à la fois de réguler pour limiter les excès en matière de dégradation des sols et de justifier socialement par un « verdissement » favorable en termes d'images et de marketing (Paruelo et al., 2006; De Torres *et al.*, 2014).

- 5 Comme ailleurs au Brésil (Tonneau et Sabourin, 2007) ou en Argentine (Albaladejo, 2012; Gras, 2013 b; Gras et Hernandez, 2013), la transformation de l'agriculture donne lieu à la coexistence de plusieurs modèles productifs plus ou moins territorialisés, que ce soit au sein du secteur familial ou de la grande entreprise (Guibert *et al.*, 2011). En prenant donc le risque d'être réducteur, on peut avancer que malgré les différences structurelles et les tensions entre agro-business et agriculture ou élevage familial, en Uruguay, ces deux principaux modèles productifs ont pu coexister tranquillement jusqu'aux années 1980. Mais dorénavant, une forme de régulation et de rééquilibrage est devenue nécessaire dans la mesure où depuis la fin des années 1990, l'expansion du secteur agro-industriel menace de faire disparaître brutalement le secteur familial, et ce sans avoir fait la preuve de sa plus grande efficacité et surtout durabilité. Au-delà donc de toute considération idéologique, c'est bien cette disparition du secteur familial et ses conséquences non seulement sociales, mais économiques, écologiques qui justifie les nouvelles politiques publiques comme la recherche d'alternatives techniques.
- 6 Selon Tommasino et Bruno, en 2000, 25.501 éleveurs familiaux occupaient 26 % de la superficie fourragère du pays. En 2012, ils n'étaient que 23 102 pour 1.642.111 ha (MGAP, 2013). Pour le ministère de l'Élevage, Agriculture et Pêche (MGAP), cette catégorie devrait s'adapter à la logique productiviste fondée sur une intensification maximale, comme l'a tenté le secteur coopératif des moyens et petits producteurs de grains (Piñeiro et Moraes, 2008). Les segments qui ne parviennent pas à s'adapter pourraient bénéficier d'un traitement social (De Torres, 2013). Pour le gouvernement actuel, il s'agit de réduire la pauvreté rurale et les inégalités, en particulier dans le secteur de l'élevage familial (Paolino et Perera, 2008). Cette double stratégie pour un développement de l'élevage plus durable, à la fois au niveau environnemental et sur le plan social, montre certes une ouverture des autorités uruguayennes aux pressions internationales en matière de lutte contre la pauvreté, préservation de l'environnement et décentralisation des politiques. Mais leur dépendance de financements internationaux (agriculture et élevage familial) ou de la coopération bilatérale (aménagement du territoire) témoigne également d'une grande difficulté à convaincre et à mobiliser des ressources nationales faute de soutien politique suffisant (Massardier et Sabourin, 2013). Au-delà de ces difficultés et limites, pour le secteur de l'élevage, des innovations importantes en matière de politiques publiques sont bien liées aux nouvelles directives concernant la gestion des ressources naturelles, l'aménagement du territoire et la décentralisation du développement rural (Sabourin *et al.*, 2013).
- 7 Les résultats présentés dans cet article proviennent de recherches conduites dans le cadre du projet ANR MOUVE qui porte sur les conditions, les formes possibles et les implications de l'intensification écologique de l'élevage à l'échelle du territoire dans plusieurs pays du monde (Brésil, Uruguay, Sénégal, Maroc, France). L'approche de ce projet a mis en relation d'un côté, le point de vue des acteurs concernant les dynamiques d'élevage sur leur territoire et de l'autre, les connaissances scientifiques et locales sur les interactions entre dynamiques d'élevage, environnement et politiques publiques.
- 8 La méthodologie a associé une bibliographie large et une analyse d'archives : la consultation des sites web, des annuaires statistiques, des textes de lois, des rapports d'évaluation des principales politiques et des diverses publications académiques et institutionnelles sur le sujet. L'approche a été croisée avec une série de près de 50 entretiens conduits durant deux périodes de 15 jours en mai 2012 et en juin de 2013. Ils ont concerné près de 20 responsables et gestionnaires des politiques publiques (auprès du Centre d'études et de planification, des Directions des ressources naturelles et du développement rural du MGAP, de l'INC<sup>1</sup>, de l'IPA et des Directions de l'aménagement du territoire et de l'eau, du ministère de l'Habitat, Aménagement du Territoire et Environnement -MVOTMA ). Ces entretiens ont été élargis à deux anciens ministres de l'Élevage et de l'Agriculture et à six dirigeants des instituts techniques et de recherche (Instituto Plan Agropecuario-IPA, Instituto Nacional de Investigacion Agronomica-INIA) et enfin à une douzaine de représentants des agriculteurs familiaux : syndicats CNFR (Comision Nacional de Fomento Rural) et coopératives fédérées : CAP (Cooperativas Agropecuarias Federadas), SUL (Secretariado Uruguayo de la Lana). Une dizaine de chercheurs spécialistes de la question ont été également consultés.

- 9 L'approche est essentiellement empirique et historique et mobilise un référentiel à la fois sociologique (Lagroye *et al.*, 2006; Massardier, 2008) et économique (Mahoney et Thelen, 2010) de caractérisation des politiques publiques. Elle a consisté à appliquer une même grille d'analyse des politiques publiques en cinq points : histoire et trajectoire des instruments de politiques, groupes d'intérêts associés à leur élaboration, mis en œuvre et premiers résultats, évaluation pluraliste et principaux effets.
- 10 Selon Pal (1992 : 2) une politique publique « c'est une série d'actions ou d'inactions que les autorités politiques choisissent d'adopter pour réguler ou répondre à un problème ou un ensemble de problèmes liés entre eux ». Pour Jenkins (1978:15), les politiques publiques font référence à un ensemble de décisions liées entre elles, prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs politiques. Cette définition introduit la pluralité des acteurs des politiques publiques et la nouvelle complexité des processus d'action publique territorialisée, impliquant la multiplication des centres et des niveaux de décision (Massardier, 2008). Comme toute politique agricole, une politique ciblée sur les éleveurs et agriculteurs familiaux comporte un périmètre d'intervention (une population cible), un dispositif de prestation de services (crédits, formation, assistance technique, etc.), une bureaucratie dédiée et des budgets publics.
- 11 L'article comporte trois parties. La première section propose une brève caractérisation de l'histoire des politiques publiques d'élevage et de la situation actuelle de l'élevage familial en Uruguay. La seconde présente les politiques d'agriculture familiale et les projets pour le secteur de l'élevage et la troisième examine les nouvelles politiques territoriales, environnementales et foncières et leurs conséquences pour les éleveurs familiaux.

## Les politiques publiques d'élevage

### Trajectoire des politiques d'élevage

- 12 Le secteur primaire agricole a toujours constitué une activité à part dans l'économie nationale, historiquement marqué par la mobilisation de connaissances scientifiques afin d'augmenter la production. Ce fut en particulier le cas de l'élevage dont la production a été rapidement destinée à l'exportation.
- 13 Le débat national sur l'élevage au début du XXe siècle a porté rapidement sur les techniques de mise en valeur de la prairie naturelle, avec l'expression du « *problème fourrager* » de la prairie de pampa. Dans le cas de l'élevage bovin, les historiens de l'économie mentionnent tous le passage d'un bétail « créole » vers un idéal de « bétail moderne » faisant référence aux travaux de sélection par hybridation au cours du XXe siècle (Moraes, 2001). Le métissage des bovins atteint l'ensemble du territoire national jusqu'à l'introduction du fil de fer à la fin du XIXe, qui est le premier contrôle de la reproduction dans le troupeau, inaugurant ainsi une sélection et donc un processus de transformation de la configuration des bovins à la demande des abattoirs (Barrán et Nahum, 1971 et 1973). La croissance de la population bovine et l'amélioration de la qualité de ses produits dérivés auront été une constante de la période 1870-1970, mesurée par la charge par hectare et le rendement par tête (Moraes, 2001). Les éleveurs ont ainsi accumulé au cours de ce processus un ensemble de connaissances pour l'amélioration de la conduite de leurs troupeaux en particulier dans les secteurs de la reproduction et alimentation (Morales *et al.*, 2011).
- 14 Parallèlement à l'amélioration de leurs troupeaux, les éleveurs ont cherché à améliorer la productivité de leurs parcours, notamment en transformant les prairies naturelles en parcelles fourragères. Ils l'ont fait en s'inspirant du modèle néo-zélandais (Morales, 2007), ce qui montre une fois de plus le côté globalisé et très britannique de l'élevage en Uruguay.
- 15 Les grandes exploitations d'élevage disposant d'ateliers d'élevage intensifs voués à l'amélioration et appelés « *cabañas* » auront été les principaux acteurs de ce processus de modelage des bovins durant plus de cent ans (cf tableau 1). Ainsi, la trajectoire technologique de l'élevage a été orientée sur la recherche de la productivité maximale des animaux, de la terre et du travail, abandonnant d'autres caractères accumulés traditionnellement.

**Tableau 1. Proportions des types d'exploitations agricoles selon la taille et la spécialisation productive / Proportions of farm types according to size and productive specialization.**

Type	Familiales	Moyennes	Grandes	Total
------	------------	----------	---------	-------

Élevage viande	79	13	9	100
Lait	74	17	9	100
Horticulture	88	8	5	100
Porcins	84	10	6	100
Vigne et vin	76	18	7	100
Céréales	76	12	12	100
Volailles	85	8	7	100
Plantation forêt	79	13	8	100

Source. OPYPA-DIEA, recensement agricole de 2000.

- 16 Les grandes transformations en matière de politiques d'élevage sont liées aux successives innovations technologiques : le fil de fer, la sélection par métissage et l'introduction des ovins à la fin du XIXe, puis le semis direct et l'expansion des cultures de grains et des plantations forestières à la fin du XXe siècle (Piñeiro et Moraes, 2008). À l'origine de l'élevage moderne, le recours aux clôtures en fil de fer a été associé aux exonérations de taxes d'importation obtenues par l'Association rurale (ARU-Asociacion Rural) en 1875 et par l'introduction du métayage rendue obligatoire dans le Code rural de 1879 (Barrán et Nahum, 1973).
- 17 L'usage du fil de fer a permis une intensification de l'utilisation du fourrage à travers diverses techniques de rotation de pâturage et d'allotement des animaux, apportant de meilleurs rendements. Rosengurt (1946) recommande la subvention directe ou indirecte du fil de fer pour augmenter le nombre de parcelles de prairies naturelles.
- 18 Cette innovation technique a eu divers impacts sociaux : la réduction du nombre de salariés (*peones*) et l'apparition de pauvres ruraux (Piñeiro, 2008), la fin du « gaucho » (Vidart, 1997), mais également la réduction de la durabilité de l'écosystème de prairie naturelle (De Torres, 2013; De Torres *et al.*, 2012).
- 19 À partir des années 1990, la croissance de l'agriculture a été facilitée par la disponibilité de capitaux financiers, au prix relativement bas de la terre et à des politiques publiques qui ont favorisé les grands investissements par des mesures incitatives (exonérations d'impôts, crédits favorables pour l'achat d'équipements et machines, etc.) Cette option a été choisie au détriment des acteurs traditionnels de l'élevage extensif liés à des capitaux nationaux considérés peu productifs et à des références locales associées à une représentation politique conservatrice (Piñeiro et Moraes, 2008).
- 20 Ces politiques ont permis une substitution de la prairie par des cultures de soja et de blé, des plantations de pin et d'eucalyptus, au détriment de l'écosystème naturel. Plus récemment, d'autres politiques publiques alternatives seront mises en place en vue de faire coexister l'agriculture avec la préservation de l'écosystème de prairies. Il s'est agi des politiques de planification de l'usage du territoire national et de réglementation de l'utilisation des sols, certains sols étant réservés à l'élevage extensif.
- 21 Aujourd'hui, les politiques d'élevage concernent surtout les aspects sanitaires qui sont liés au marché international de la viande et au mode de conduite local des animaux (brucelloses, tiques, fièvre aphteuse, tuberculose et plus récemment innocuité alimentaire<sup>2</sup>). Les experts qui pensent et conduisent cette politique sont essentiellement des vétérinaires et ingénieurs agronomes formés pour réaliser les tâches de contrôle des normes sanitaires garantissant l'accès aux marchés internationaux.
- 22 L'institut National de la Viande (INAC) cherche à développer des actions collectives et des politiques publiques en vue d'assurer plus de valeur ajoutée au niveau de la filière viande. Il s'agit par exemple de promouvoir des politiques nationales de marketing de la viande uruguayenne à même de mettre en valeur une filière proposant des produits de qualité pour le marché régional et international : participation aux foires internationales, traçabilité et certification via la mise en place de protocoles dans les abattoirs et frigorifiques<sup>3</sup>.

## La spécificité de l'élevage familial dans le nouveau contexte agricole

### *L'expansion de la plantation d'arbres et des cultures de grains*

23 Les transformations de l'agriculture uruguayenne à la fin du XXe siècle, liées aux nouvelles modalités d'usage intensif des terres agricoles, ont eu des effets comparables aux processus de sélection génétique et d'introduction des clôtures à la fin du XIXe, donnant lieu à de nouvelles caractéristiques du secteur de l'élevage, difficilement réversibles (Piñeiro et Moraes, 2008). Les premiers indicateurs de ce processus sont ceux de l'expansion de la plantation forestière et des cultures pluviales de soja et blé, l'augmentation du prix de la terre et des intrants ainsi que du prix international des produits alimentaires. L'investissement étranger et la concentration foncière ont entraîné, comme ce fut le cas à la fin du XIXe siècle et début du XXe, un effet social particulier. On observe un déplacement de la propriété d'un groupe local d'anciens propriétaires vers de nouvelles formes de propriété à la fois étrangère et collective via la participation de fonds (bancaires ou de pension) à des sociétés anonymes (Piñeiro et Moraes, 2008). On assiste ainsi à la consolidation d'une agriculture à deux vitesses, caractérisée par de nouveaux « grands propriétaires » d'un côté et des producteurs familiaux de l'autre, mais qui ont vu leur nombre réduire de moitié en trente ans (1980-2010).

24 La demande d'aliments et matières premières, par augmentation de la consommation globale, l'effet de la culture d'agro-combustibles ont soutenu une hausse des prix des produits agricoles et en conséquence une hausse des prix de la terre. La cohabitation de divers systèmes de production qui supposent de nouvelles modalités d'exploitation de la terre et de nouveaux acteurs s'est étendue au niveau national, via des formes de location et d'achat des terres (Piñeiro et Moraes, 2008; Arbeletche et Carballo, 2006). Les transactions de terres en Uruguay, incluant location et ventes concernent plus de la moitié de surface agricole du pays (Piñeiro, 2008). L'expansion de l'agriculture a entraîné également le déplacement de l'élevage vers des terres moins fertiles et l'apparition de nouveaux acteurs : opérateurs contractuels de travaux à façon, gérants de cultures, agents financiers, liés à la grande entreprise agricole (Arbeletche et Carballo, 2006). La contribution à la croissance économique engendrée par l'expansion du soja et des plantations forestières a permis la consolidation d'un imaginaire du progrès technologique permettant de hauts revenus. Ce phénomène a été qualifié par les législateurs officiels, E. Rubio et E. Agazzi<sup>1</sup> de troisième révolution agricole, réactivant les impulsions réformatrices et modernistes du début du siècle passé.

25 La gauche nationale a ainsi pu célébrer le bicentenaire du pays en recréant la vision du monde rural organisée durant le premier centenaire lors du gouvernement Batlle : le bon est le moderne, l'agro-business, devant laisser derrière nous les expressions traditionalistes de la production agricole. Depuis lors, l'agriculture est considérée comme un secteur du futur associé à la prospérité et combinant haute technologie et progrès, en opposition à l'élevage extensif sur prairie naturelle. La cohabitation d'une agriculture à deux vitesses perdure (Piñeiro et Moraes, 2008), opposant cette fois-ci entreprises agricoles intensives et élevage familial extensif qui correspond à la majorité des petits éleveurs.

### *Les « pool de siembra » et les investissements étrangers*

26 Les profondes transformations dans le secteur de l'agriculture ont conduit à un processus d'expansion et d'intensification qui affecte l'ensemble de l'activité agricole et d'élevage du pays. Selon les statistiques officielles, durant les quinze dernières années la production totale de grains a été multipliée par quatre. Cela s'explique par une augmentation des rendements, par une occupation presque complète et exclusive des meilleurs sols agricoles et par une expansion des cultures hors des zones traditionnelles et au détriment des surfaces affectées à l'élevage. L'origine de ce phénomène tient du point de vue technologique à la généralisation de l'utilisation des cultures OGM et du semis direct et à la standardisation du travail mécanisé et des protocoles d'intensification de la productivité. Sur le plan économique, elle dépend de la hausse des prix internationaux des grains, à une forte demande mondiale et aux mesures de la politique économique en Argentine qui ont provoqué une forte participation des investisseurs et producteurs argentins dans l'agro-business en Uruguay. D'autres innovations sont apparues en matière de commercialisation des récoltes de grains, en particulier les instruments financiers

des marchés à terme et par options dans le cas du soja, qui ont assuré plus de sécurité aux investissements agricoles.

- 27 Des changements en termes d'organisation du négoce, notamment le développement de formes d'agriculture de contrats, d'entreprises en réseau et la présence croissante de capital étranger ont impacté l'ensemble de la filière de production de grains. On est passé d'un modèle dominant d'intégration verticale, où les décisions de production étaient prises par les producteurs, eux-mêmes propriétaires de la terre et des machines et qui s'autofinanciaient à la coexistence de multiples formes d'organisation de la production. Des formes d'agriculture contractuelle plus complexes sont apparues et des systèmes d'entreprises en réseau qui intègrent investisseurs multinationaux, banques, producteurs, propriétaires des terres, entreprises de travaux mécanisés et de services agricoles, fournisseurs d'intrants, transformateurs et exportateurs (Arbeletche *et al.*, 2012). Certaines formes de ces nouvelles organisations entrepreneuriales en réseau ont été regroupées et vulgarisées sous le terme « pool de siembra ».

### *Élevage extensif et élevage familial*

- 28 L'élevage extensif s'est développé en majorité sur l'écosystème de prairie naturelle ou pampa. Le biome pampa correspond aux zones de production d'élevage, même s'il a été depuis modifié par l'agriculture et les plantations d'arbres (Paruelo *et al.*, 2006). Cependant, la pampa d'Uruguay constitue encore une des plus grandes étendues de ce biome sur la planète (Soriano, 1991).
- 29 Les transformations de la fin du XIXe ont donné lieu à une substitution partielle de l'élevage traditionnel par un élevage dit rationnel, caractérisé par l'usage d'engrais, d'espèces exotiques et d'association avec l'agriculture. Ce fut également l'époque de l'arrivée de nouveaux experts - les ingénieurs agronomes- références en matière de culture de la prairie et d'espèces exotiques. La substitution n'a pas été intégrale, la cohabitation des deux pratiques a été débattue tout au long du XXe à travers l'agenda national du *problème fourrager*, sur la base de perceptions différentes de l'écosystème de prairie naturelle qui représente la principale offre de fourrage du pays. Le XXe siècle est arrivé tardivement en milieu rural à travers les processus d'intensification, modifiant les paysages de pampa par les cultures d'arbres et de soja et promouvant un élevage de précision caractérisé par les biotechnologies (transfert d'embryons, OGM) et la télédétection. Cet élevage de précision a son propre groupe d'experts qui suppose une formation de plus en plus spécifique, s'éloignant la toujours plus de l'expérience réelle et empirique d'élever des animaux.
- 30 L'élevage familial représente 70 % des agriculteurs familiaux d'Uruguay. Il se concentre surtout aux nord et nord-est du pays et est sujet à une grande vulnérabilité à la sécheresse et aux changements climatiques. Une brève classification des éleveurs familiaux distingue trois principaux types : les producteurs de lait (*tambo*); les éleveurs de bovins et ovins; les salariés et doublés actifs qui correspondent à un doublé processus de prolétarianisation et vieillissement de l'univers des éleveurs familiaux (Riella, 1991).
- 31 Le bovin constitue un actif très spécifique : il représente l'épargne de la famille selon une logique patrimoniale et identitaire qui, au niveau des décisions de l'éleveur, entre en concurrence avec la logique mercantile, dictée par le profit et les flux commerciaux. Actuellement, la relation de prix est favorable à la rétention des vaches et à la vente des veaux.
- 32 Selon le ministère de l'Élevage et Agriculture, le principal défi de l'élevage est celui de la réduction de l'espace qui lui est assigné sur le territoire national marqué par une récente baisse du nombre de têtes. Le principal problème c'est le marché foncier lié à la spéculation des fonds d'investissement. Pour le MGAP, la réponse la plus « moderne » passe par l'intensification de l'élevage familial. Les alternatives peuvent intégrer la valorisation de la prairie naturelle avec complémentation (grains). Il peut exister une complémentarité « prairie naturelle + *feed lots* » offrant moins de risque pour la ressource en eau. Cependant, investir dans la qualité spécifique de la viande de la « Pampa » produite exclusivement sur prairie naturelle n'est pas évident<sup>5</sup>: les nouveaux quotas européens de viande de qualité sont gérés uniquement par le secteur des grands frigorifiques multinationaux qui commercialisent de la viande de *feed lots*.

Le terme des *feed lots* en Uruguay recouvre diverses formes de conduite de l'engraissement, toutes différentes de celles des États-Unis et d'Europe (maximum de 110 jours).

33 Finalement, il existe des difficultés spécifiques à ce qui est qualifié comme un isolement voire un archaïsme du secteur de l'élevage familial (De Torres, 2015). De fait, les éleveurs sur prairie naturelle (*campo natural*) sont marqués par un isolement géographique, par un relatif manque d'organisation et donc, par une distance certaine de l'élaboration des politiques publiques. Mais surtout, les générations actuelles d'éleveurs et de propriétaires sont encore marquées par une forte identité, liée au mode de vie du « gaucho », dont les traditions ne seront sans doute pas toujours prolongées par leurs descendants, mais dont le savoir-faire spécifique lié au « *campo natural* » est toujours partagé comme une résistance à l'extension du soja ou des *feed lots* (De Torres, 2013).

## Changement politique et projets spécifiques pour l'agriculture familiale

### Victoire du Front large de gauche : une analyse de la pauvreté rurale

34 À partir de 2005, avec la victoire aux élections nationales, de la principale coalition de gauche (*Frente Amplio*), la nouvelle administration a porté une attention spéciale aux groupes sociaux les moins favorisés en commençant à changer certaines orientations des politiques (Vassallo, 2008) ou en privilégiant la consultation des organisations syndicales de l'agriculture familiale.

35 L'argumentation et la justification de la nouvelle politique se sont appuyées sur plusieurs instruments :

36 a) Le recensement agricole intègre progressivement la catégorie de l'agriculture familiale tandis qu'est créé un Registre national de producteurs familiaux sur la base des travaux initiés en 2006 au sein de la Réunion spécialisée de l'agriculture familiale- REAF, dont le secrétariat technique est localisé au siège du MERCOSUR à Montevideo (Tableau 2).

**Tableau 2. Nombre et superficie des exploitations agricoles en Uruguay / Number and area of farms in Uruguay.**

Classes de taille en hectares	Exploitations		Superficie exploitée		
	Total	%	Total en ha	%	Ha/ exploitation
Total	44.890	100,0	16.227.088	100,0	361
1 à 19	12.274	27,3	104.696	0,6	9
20 à 99	12.657	28,3	632.564	3,9	50
100 à 199	5.540	12,3	790.426	4,9	143
200 à 499	6.473	14,4	2.078.220	12,8	321
Total familiaux	36 944	82,3	3.605.906	22,2	
500 à 999	3.808	8,5	2.680.466	16,5	704
1.000 à 2.499	2.970	6,6	4.493.059	27,7	1.513
2.500 et plus	1.168	2,6	5.447.657	33,6	4.664

Source. Censo General Agropecuario MGPA-DIEA 2011.

37 b) L'étude sur la pauvreté rurale, financée par le FIDA (Fonds international pour le développement agricole) (Paulino et Perera, 2008) a produit une corrélation des indices de plus grande pauvreté ou de moindre revenu avec l'agriculture familiale du Nord et Nord est du pays, en particulier les éleveurs familiaux de la zone du basalte. Il est difficile, surtout pour des organisations internationales dont c'est le mandat, de ne pas contribuer à la réduction de la pauvreté rurale. Cependant, certains techniciens de terrain travaillant dans cette région (et entre eux des petits éleveurs pluriactifs) se sont surpris de voir considérés comme « pauvres » des familles, ayant de fait un revenu monétaire modeste, mais qui vivent à côté d'un capital considérable de bétail et de terres de plus en plus valorisées. De fait, il existe bien des riches et des pauvres dans les zones rurales d'Uruguay, mais aujourd'hui la plus grande pauvreté est essentiellement urbaine.

38 c) La décentralisation de la politique du MGAP et la relation avec les mouvements sociaux ruraux.



39 La constitution des « *Mesas de Desarrollo Rural* » (forums locaux de développement rural) associant la participation des organisations de producteurs ruraux de base ou locaux a été interprétée comme un changement d'interlocuteur historique du monde rural avec l'État. Durant tout le vingtième siècle, l'*Association rurale* (ARU) et la *Fédération rurale* (FR) avaient monopolisé les négociations pour obtenir des ressources publiques. Moraes (2001) rappelle que ces syndicats d'éleveurs bénéficièrent d'un acquis intouchable alternant entre elles le poste de ministre de l'Élevage et Agriculture durant toute cette période. La Commission nationale de Fomento rural (CNFR) est dorénavant le syndicat qui bénéficie de plus de dialogue avec le gouvernement et les parlementaires de gauche bénéficiant indirectement de fonds pour son renforcement institutionnel. Cependant, la dynamique territoriale a montré que la frontière entre syndicats n'est pas si nette et qu'au niveau des producteurs les appartenances à l'une ou l'autre se confondent ou se superposent<sup>6</sup>.

40 En réalité, le gouvernement maintient deux lignes de politique publique en relation à l'appui à l'agriculture et élevage.

- D'un côté, il continue à promouvoir l'intensification à grande échelle à travers une législation d'exception en faveur de la plantation forestière, les cultures de grains et l'exploitation minière. Cette politique a introduit durant les quinze dernières années de nouveaux acteurs globaux et régionaux dans l'économie nationale, contribuant à une controverse quant aux véritables représentants du monde rural pour la négociation des ressources de l'État.
- D'un autre côté, le gouvernement assure la promotion de la compétitivité des producteurs familiaux via l'homogénéisation des systèmes de production à la seule rationalité entrepreneuriale, au moyen de politiques ciblées spécifiques. Cette perspective, déjà initiée dès la fin des années 1990 sans grand succès, a été reprise comme un objectif consensuel avec l'arrivée au pouvoir de la gauche « développementiste ».

41 Le projet de développement national cherche à rendre compatibles deux images : *Uruguay Naturel* et *Uruguay Productif*. La première image fait référence à l'élevage en plein air sur prairie naturelle alors que le volet productif pour cette région consiste à intensifier l'exploitation minière. Lors des conflits autour de l'usage des terres au moment de l'implantation de gros investissements au titre du programme *Uruguay Productif*, l'État a mobilisé l'image de la famille rurale (composées de producteurs familiaux, mais aussi de grandes entreprises d'origine familiale) pour exprimer la garantie de la préservation des traditions culturelles et des ressources naturelles.

42 Ainsi, diverses manifestations publiques ont réuni écologistes, éleveurs et élus de l'opposition pour la défense de la famille rurale et des ressources naturelles. Les agriculteurs familiaux à travers leur syndicat CNFR n'y participèrent que timidement. Alors que la FR et l'ARU monopolisaient la voix du monde rural auparavant, le gouvernement de gauche a préféré l'agriculture familiale comme interlocuteur. L'appui à l'agriculture familiale constitue une stratégie pour réduire les inégalités, qui pour la tradition intellectuelle nationale, sont liées au modèle du latifundio, assimilé également au creuset de la pensée politique conservatrice. La production familiale présentée comme l'opposé du latifundio offre un imaginaire différencié pour le futur de l'agriculture et l'avenir politique du monde rural, mais sans que les systèmes techniques de production soient véritablement remis en cause.

43 La politique dite d'« agriculture familiale » du gouvernement est donc liée à un imaginaire national positif sur la famille rurale qui a été nourri essentiellement dans la capitale (94 % de la population est urbaine). Plus qu'à la taille de l'exploitation et au mode de vie, celui-ci est associé à une dynamique sociale qui traverse l'ensemble du continent et permet d'établir des agendas politiques latino-américains. L'attention au producteur familial est également le produit de la convergence des agendas régionaux de politiques sociales (Brésil et Argentine). La création de la Réunion spécialisée de l'agriculture familiale - REAF en 2003, l'installation de son secrétariat au siège du MERCOSUR et l'incorporation d'un axe de recherche sur l'agriculture familiale au programme régional de recherche PROCISUR<sup>7</sup> en sont d'autres exemples. Par ailleurs, en Uruguay, la recherche agronomique concernant des thèmes

spécifiques à l'agriculture et à l'élevage familiaux reste marginale au niveau des budgets des institutions concernées, et ce dans un cadre confus qui ne distingue pas l'agriculture familiale de l'agriculture d'entreprise.

### Des projets pour la production familiale sur financement externe

- 44 Depuis 2005, le MGAP a promu trois programmes dédiés aux producteurs familiaux (et élargis aux producteurs moyens) : le Programme Uruguay rural (PUR), financé par le MGAP et le Fonds international de développement agricole, FIDA; le Programme production responsable (PPR) avec des fonds de la Banque mondiale (BM) et le Programme Ganadero (PG) appuyé par la Banque interaméricaine de développement (BID). En 2012, suite à leur évaluation ces programmes ont été révisés et redessinés à partir de nouveaux fonds de développement et d'une meilleure connaissance de la population cible, tout en maintenant la priorité de l'appui aux producteurs familiaux et moyens. Ces nouveaux programmes ont été soutenus par la BM, la BID au travers de dette publique liée à des guichets globaux de développement durable, lutte contre la pauvreté et, plus récemment de subventions du FIDA et du Fonds d'adaptation au changement climatique de l'IPCC.
- 45 Le Programme Ganadero – PG a appuyé l'établissement de plans de gestion et d'une logique d'entreprise pour les exploitations d'élevage familial, bovin et ovin. Il a financé des investissements pour l'amélioration des structures, des bâtiments et le renforcement d'action collective pour un public considéré comme dispersé. L'évaluation du PG de 2011 (Rearte, 2011) indique qu'une caractérisation sociale et productive du secteur de l'élevage familial reste à faire, de par sa diversité, afin de mieux adapter les interventions. Plus de la moitié des producteurs familiaux du pays (15 000 environ) se retrouvent en effet dans le secteur de la production extensive de viande et de laine. De fait, il y a eu une reformulation plus « sociale » du PG, moins productiviste que dans son schéma initial (Rearte, 2011).
- 46 La priorité du gouvernement pour la production familiale a donné lieu à la création d'un Registre national de producteurs agricoles et éleveurs familiaux<sup>8</sup>, réunissant les exploitants qui se déclaraient de manière volontaire dans cette catégorie définie par le ministère. Même si cet instrument est incomplet et encore en cours de construction, il a pu servir de base pour les interventions publiques. Ce registre compte aujourd'hui environ 21 000 producteurs familiaux inscrits. Il a également été utilisé pour d'autres interventions ciblées, comme celles du Fonds d'urgence agricole pour les sécheresses (2008-09; 2010-11) finançant l'achat de semences, engrais et alimentation animale pour les producteurs de lait et de viande. Une subvention aux éleveurs a été distribuée à l'automne 2009 pour réduire la charge animale et pour faire face aux gelées de la vigne (2009) ou la reconstruction des unités d'élevage de volaille (2008 et 2009).
- 47 D'autres actions ont été ciblées : dispense exceptionnelle de paiement de *royalties* pour l'usage de semences produites sur l'exploitation, crédits ou facilités pour la fourniture de production aux achats publics de l'État, financement différencié d'infrastructures productives via le programme de réduction d'habitat insalubre, réduction d'impôts, accès aux soins.

## Politiques environnementales, territoriales et les tensions de leur application

### Politique de régulation foncière

- 48 La politique nationale foncière régie par la Loi des Terres de Colonisation<sup>9</sup> (Loi N° 11.029) est confiée à l'Institut national de colonisation - INC qui est surtout l'institution chargée de promouvoir l'accès à la terre des salariés ruraux et des fils de producteurs. C'est surtout à cet effet qu'il planifie et gère l'achat de terre pour de nouvelles attributions individuelles ou collectives.
- 49 Le portefeuille de l'INC compte 600 unités foncières de superficie variée. La superficie totale redistribuée depuis la création de l'INC atteint 556.313 hectares desquels plus de la moitié a été incorporée lors des 50 dernières années.
- 50 Durant la crise économique de 2002, il fut envisagé de fermer l'INC, les fonctionnaires et les producteurs s'y opposèrent et l'ont maintenu en vie jusqu'à ce que le gouvernement de gauche en fasse de nouveau une priorité nationale.

- 51 Le modèle traditionnel de colonisation de l'INC n'est pas très rapide ni efficace, il ne capte que 6 % des terres accessibles prioritairement à l'État. Ainsi, à partir de 2006 le gouvernement a mis en place de nouveaux instruments, en particulier, la régulation du marché de la terre et la modernisation de l'usage communautaire de terres publiques ou expropriées. La promotion de l'accès à des terres d'usage collectif en régime de location à des privés ou à des institutions publiques a été expérimentée, en particulier les « parcelles d'engraissement » (*campos de recría*), un système mis en place pour appuyer les éleveurs familiaux et salariés sur la base de la gestion collective de parcelles fourragères (luzerne, ensilage, etc.).
- 52 Cependant, les ressources de l'INC (financières et humaines) sont loin de correspondre pas à la magnitude du problème qu'il a à résoudre. L'INC cherche donc également pour augmenter le nombre de bénéficiaires de ces ressources limitées, à offrir des terres aux salariés ruraux et agriculteurs familiaux, sous une forme individuelle ou collective (Vassallo, 2008). C'est par exemple le cas de colonies négociées avec le syndicat des travailleurs de la canne à sucre et des agrumes. Le programme de *stabilisation du producteur de lait en fermage* est destiné aux producteurs familiaux de lait qui présentent un risque de cessation d'activité à cause de la vente aux investisseurs agricoles des terres qu'ils louent.
- 53 Si l'INC définit sa propre politique et son plan stratégique, il tient compte des opinions qui sont formulées par les Conseils départementaux d'agriculture et les forums ou Mesas de Développement rural. Ces deux institutions participatives sont issues du processus de décentralisation du MGAP, et recueillent les avis ou propositions des producteurs et travailleurs ruraux.
- 54 Durant la première période de l'actuel gouvernement l'INC a remis 45 milles hectares et espère atteindre les 55.000 d'ici 2015, selon son président<sup>10</sup>. Depuis 2005, l'INC aurait acquis 25 % du total des terres qu'il détient aujourd'hui, soit 380 000 hectares de propriété de l'INC et plus de 150 000 ha repassés aux producteurs dans le cadre de la Loi de Colonisation et dépendant de l'autorisation de l'INC. Celui-ci contrôle de fait que dans les propriétés qui dépendent de sa gestion, les sols soient préservés et les terres ne soient pas louées aux multinationales. Selon l'INC, il y aurait eu ces dernières années une augmentation du budget destiné à l'acquisition de terres et du nombre de familles installées (Tableau 3).

**Tableau 3. Attribution de terres par INC (2013) / Allocation of land by INC (2013).**

	2010	2011	2012
Terres offertes (ha)	177.600	196.163	163.495
Valeur moyenne (US\$/ha)	3.900	4.500	5.440
Terres achetées (ha)	6.000	6.194	11.705
lots attribués	177	48	77
Superficie attribuée	28.000	8.985	8.628
Bénéficiaires individuels	177	36	51
Bénéficiaires de groupes	378	276	381
Total des bénéficiaires	555	312	432

- 55 Les installations sont généralement accompagnées de travaux d'infrastructures complémentaires : i) la construction et réparation de chemins ruraux; ii) la rénovation ou construction d'habitations rurales; iii) travaux de stockage et distribution d'eau, et iv) accès à l'électricité pour usage domestique et productif. Pour le principal syndicat des agriculteurs familiaux CNFR, le cadre de régulation foncière est insuffisant. Il n'existe pas de limite aux achats de terres ou de taille des exploitations.
- 56 L'impôt sur la concentration de terres via les transactions et le droit d'option de l'État sur la vente des propriétés de plus de 500 ha sont des mesures positives, mais avec un impact très limité (6 % des terres concernées) alors que la défiscalisation<sup>11</sup> des achats de terre et des investissements représentent environ 100 millions de dollars par an. La concentration de la terre est plus grave que l'investissement étranger; le problème est celui de l'arrivée de capital de moindre qualité et d'une grande mobilité intéressée par des profits rapides, une exploitation maximale des ressources et la spéculation sur la terre (y compris quand leur rente réelle est

basse). Par la suite, ces fonds passent de la production aux secteurs de la transformation, de l'industrie et du commerce.

## Politique d'environnement et d'aménagement du territoire

57 Bien que les politiques publiques par définition modèlent les relations entre les personnes et entre elles et leur environnement, il existe dorénavant un ensemble de modalités de l'exécutif et du législatif qui tendent à essayer de réguler l'expansion de l'intensification agricole et agraire. Le gouvernement a promu et fait appliquer récemment trois lois qui régulent l'usage du sol et du territoire : la Loi d'usage, gestion et conservation des sols (2008), qui se propose de promouvoir des plans de gestion des sols dans le secteur privé, la Loi de l'Eau (2009) qui prévoit de décentraliser la planification et régulation de l'eau d'usage domestique et productif, et les services environnementaux et enfin la loi d'Aménagement du territoire et développement durable (2009).

58 Cet ensemble de politiques publiques rencontre des résistances parmi divers groupes d'acteurs économiques dans la mesure où il constitue une intervention publique sur une partie du territoire qui était restée ouverte au libéralisme économique, ou également parce que l'hétérogénéité du milieu agricole et rural actuel en Uruguay engendre des positions divergentes au sein de la ruralité.

### *La loi d'utilisation, gestion et conservation des sols*

59 Cette loi tente de réguler l'exploitation désordonnée et intensive de l'agriculture par des mesures techniques qui échappent à la régulation du marché. Il y a 10 ans, les cultures concernaient 300 000 ha, aujourd'hui elles occupent 15 millions d'hectares, destinés à l'exportation. De l'avis même des responsables du MGAP, une régulation était très urgente. La loi a été votée en 1981, réplémentée en 1990, et son application a commencé en 2008, ce qui donne une idée de la résistance de la majorité politique antérieure à 2005 au parlement et au gouvernement.

60 Pour la Direction des ressources naturelles (RENARE) du MGAP, le modèle agro-exportateur a besoin d'investissements, mais ceux-ci peuvent être permissifs et compromettre les ressources du pays. Les nouvelles normes d'utilisation des sols doivent quantifier quels sont les niveaux de charge et d'investissements tolérables. L'intensification des systèmes de production et la concentration foncière ont entraîné divers problèmes d'érosion, mais aussi d'accès aux ressources.

61 Le principal outil de cette politique est l'actualisation de l'indice de classification et productivité des sols (CONEAT) résultat d'une cartographie qui cherche à distinguer des zones homogènes du territoire national en fonction de leur capacité productive que ce soit pour la viande bovine ou ovine, la laine, etc. Cette capacité relative est mesurée par rapport à un indice moyen national de base 100. Sur la base de cet indice s'établit une série de mesures d'usage et de couverture des sols, de disponibilité et gestion de l'eau, etc. Cet indice et le Cadastre rural permettent d'élaborer une série de mesures obligatoires et de régulation de l'usage et conservation des sols. Sur la base d'une carte des sols de sa propriété, le producteur doit réaliser une carte de capacité d'usage du sol qui permet de séparer les zones cultivables (classes I à IV) des non cultivables (Classes V à VIII) et de choisir les rotations de culture qui réduisent la perte de sol au niveau d'un seuil limité calculé à partir d'un programme informatique gratuit (EROSION 6). Il permet aussi de calculer le montant des assurances qui couvrent les risques en fonction des événements climatiques et de la charge animale<sup>12</sup>.

62 Concrètement, l'application de la loi suppose la construction d'une relation entre le MGAP – RENARE et les techniciens agricoles de façon à garantir un climat de confiance, de conformité technique, gérer les conflits avec les corps d'ingénieurs agronomes et vétérinaires, et obtenir l'accréditation de techniciens et consultants. Jusqu'en 2011, la RENARE ne disposait que de deux jeunes techniciens à peine sortis de formation pour contrôler l'ensemble du pays. Il existe également un manque de coordination avec le ministère de l'Énergie et des Mines, en effet l'activité minière à ciel ouvert conduit à une perte de terres des éleveurs. Par exemple, la mine Aratiri utilise 500 ha de terres d'élevage.

63 Le retard est également dû selon les autorités du MGAP aux carences et disparités en matière de connaissance des sols, parmi les techniciens privés. La presse spécialisée agricole s'est fait l'écho de ces difficultés sur le ton de la suspicion dans la mesure où le gouvernement avait annoncé l'imposition d'une série de mesures obligatoires, mais, par ailleurs, peu précises<sup>13</sup>. De fait, durant les deux siècles antérieurs, le corps des ingénieurs agronomes les producteurs et leurs syndicats s'étaient habitués à agir entre eux, en confiance et sans contraintes<sup>14</sup>. D'un côté, il existe un manque de techniciens pour assurer l'application de la Loi et de l'autre il y a superposition de compétences entre la Direction des ressources naturelles du MGAP et la Direction de l'environnement du ministère de l'Habitat et Environnement. L'application de cette loi est dorénavant généralisée et entrée en vigueur depuis mi 2013.

#### *La Loi de l'Eau (N° 18610 du 28/10/2009)*

64 L'Article 47 de la Constitution uruguayenne sur l'eau, environnement, territoire et participation (issu du plébiscite de 2004) a donné lieu à une Loi de Politique nationale de l'eau et à la Loi nationale d'aménagement du territoire (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, N° 18308) qui prévoient chacune des processus participatifs.

65 La Loi de l'Eau est à la charge de la Direction nationale de l'eau (DINAGUA), DINAGUA une nouvelle composante du ministère de l'Habitat, Environnement et Aménagement du Territoire (MVMAOT). La réglementation de la Loi est confiée au Conseil national de l'eau, environnement et aménagement du territoire. Elle prévoit la création de Conseils régionaux des ressources hydriques (déjà créés) et de Commissions de bassin en cours de création qui sont des organes consultatifs et non des unités décentralisées. Il existe un comité national de bassin, trois comités régionaux et quelques premières commissions de bassin locales. Bien sûr, il existe des tensions et malentendus au début de la mise en application de cette nouvelle législation multi-niveaux. De fait, il s'agit d'un nouveau modèle de politique publique, ou d'action publique, qui exige beaucoup plus d'institutionnalisation de la gouvernance que le modèle centralisé et top down.

66 Certaines commissions de bassin locales ou régionales ont voulu interdire des activités qui n'étaient pas encore prévues par la loi comme les engrais chimiques ou l'implantation de *feed lots* par exemple. La participation existe, mais encore avec un manque de compétences et de capacités, ce qui peut conduire à des manipulations. De fait, une première contamination des eaux du fleuve Santa Lucia qui approvisionne Montevideo en eau de boisson a créé un fort questionnement sur la qualité de l'eau<sup>15</sup> et diverses tensions : il a été attribué officiellement aux effluents des producteurs de lait, sans que soit réellement vérifié le rôle des pesticides et intrants chimiques. Par exemple, le Plan national de l'eau, résultat d'un accord de co-financement entre la Banque mondiale et la DINAGUA a été confié à un bureau d'étude européen ce qui ne tend pas à viabiliser un sentiment d'intégration, de participation et de compétence nationale sur le thème de l'eau.

67 Quant à la relation avec l'agriculture et l'élevage, elle reste marquée par une forte ambiguïté. D'un côté, la tradition technique de la gestion de l'eau dépendait surtout de l'ingénierie hydraulique que ce soit pour la construction d'ouvrages, pour la distribution de l'eau à la population ou plus récemment pour la gestion de l'irrigation agricole. De l'autre côté, le MGAP continue à promouvoir l'irrigation parmi les grands producteurs agricoles comme l'une des principales stratégies face aux changements climatiques, même si l'efficacité de ce type de mesure reste à vérifier. Cependant, progressivement la Loi devrait faciliter le regard d'autres compétences (biologie, écologie, etc.) Il n'existe pas encore de suivi des pratiques et expériences en matière d'usage des sources d'eau sur le territoire, même si lors de sécheresses, certaines sources d'irrigation se sont déjà trouvées asséchées.

#### *Aménagement du territoire et développement territorial*

68 En parallèle à la Loi de Décentralisation qui régleme la création de nouvelles municipalités et de gouvernements des départements (intendencias) a été également promulguée en 2009, la Loi d'Aménagement du territoire et de développement durable. La Loi d'aménagement du territoire a été élaborée par un groupe d'architectes du fait de leur légitimité en matière de planification urbaine et du seul précédent plan d'aménagement du territoire dans la

capitale Montevideo. Ce fait, ajouté à l'absence de consultation de la société civile, des collectivités régionales comme des autres ministères, a donné lieu à diverses critiques, en particulier l'ignorance des dynamiques et des modes de vie en milieu rural et leurs effets possibles en termes d'aménagement et développement territorial. Une Direction nationale de l'aménagement du territoire (DNOT) a été créée au sein du MVOTMA.

69 Cependant, la loi a déjà permis de constituer des gestes politiques forts en matière d'utilisation des sols dans les gouvernements départementaux, en particulier en ce qui concerne l'interdiction de la plantation forestière sur leurs territoires, l'implantation de feed lot ou l'usage de pesticides. Les prix internationaux des grains (450 US \$/T de soja et 90 US \$/T de sorgho) ont conduit à une forte tension entre la production pour l'exportation ou la protection des sols. Il s'agit de gestes politiques, car souvent ces décisions ne peuvent s'appliquer faute de ressources humaines pour assurer le contrôle et la fiscalisation depuis que l'État avait éliminé les financements et dispositifs de fiscalisation dans les années 1990. La formation et reconstruction des cadres, voire des carrières est donc assez lente. Il existe donc une faiblesse en termes de moyens et ressources pour la fiscalisation, comme pour la loi des sols et les autres réglementations tributaires, foncières ou commerciales du pays.

70 La consultation des autres ministères s'est donc faite à posteriori, sous l'animation de la DNOT durant trois ans, pour élaborer les directrices de la Loi au sein du Conseil national d'aménagement du territoire. Ce furent trois ans de réunions tous les mercredis avec tous les directeurs des ministères impliqués afin de mettre en place une coordination des diverses politiques publiques qui affectent le territoire. En effet à l'origine, la loi incorporait espace rural et sols ruraux comme des concepts, mais sans dispositions réglementaires spécifiques.

71 Selon les responsables du MGAP, la Loi d'aménagement du territoire laisse beaucoup de pouvoir en termes d'exécution aux départements et mairies, mais ne considère pas assez les forums de développement rural (*Mesas de desarrollo* cf. plus bas) qui sont nées de la décentralisation de la politique agricole et alors que ces espaces ont un rôle précisément de coordination et consultation au sein du territoire. De fait, s'il y a tension entre le MVOTMA et les ministères sectoriels (économie, industrie et mines, élevage et agriculture, etc.) l'asymétrie de pouvoir n'est pas en faveur de l'aménagement du territoire et du développement durable. Par ailleurs, le ministère de l'Élevage et Agriculture dispose de représentants et fonctionnaires locaux qui lui confèrent une capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire, ce qui n'est pas le cas de la nouvelle DNOT. On mesure donc combien la relation privilégiée entre le MGAP et la profession agricole est à même de maintenir des effets néo-corporatistes qui constituent autant de freins au dialogue, à la coordination et à la nécessaire incorporation des dimensions rurales à la nouvelle loi.

72 De fait, il s'agit d'un passage obligé, que la DNOT a parfaitement perçu en tentant des alliances locales ou régionales avec le MGAP et les forums de développement rural. En effet, dans un panorama de quasi-désert rural, il faut imaginer que les Commissions de bassin locales, les forums de développement rural, etc. réunissent les mêmes acteurs qui sont également les individus les plus actifs au sein des organisations agricoles de base, et ce sans coordination antérieure. Une telle situation ne pouvait que conduire à des tensions entre DNOT, DINAGUA, RENARE-MGAP et les mairies ou intendances départementales. C'est pourquoi la DNOT et la Direction du développement rural du MGAP ont initié une collaboration avec les Forums de développement rural et les collectivités locales dans le département de Cerro Largo dans l'est du pays.

#### *Les Forums de développement rural (Mesas de Desarrollo Rural)*

73 Depuis 2005, l'État uruguayen a entrepris un processus de décentralisation, qui tend à rapprocher les usagers, et notamment les producteurs familiaux souvent plus isolés, des programmes spécifiques et des politiques publiques en général. Divers forums de dialogue interinstitutionnel et multi-acteurs ont été institués sur le territoire national. Le MGAP a organisé les Mesas (ou Forums) de développement rural (MDR) alors que d'autres ministères constituaient également des espaces décentralisés parallèles. Dans les MDR est prévu un droit de parole et de vote pour les gouvernements locaux, les représentants de l'exécutif pour la coordination des interventions sectorielles (électricité, santé, éducation, etc.), les syndicats

- ruraux et les organisations des salariés ruraux. L'élaboration de projets pour l'application des fonds des divers programmes spécifiques est décidée avec les sociétés rurales, organisations de producteurs et mairies. Les projets élaborés sont présentés par les MDR au MGAP pour leur évaluation. De fait, les MDR sont devenues un espace d'affrontement des décisions et arbitrages budgétaires entre le gouvernement local et l'exécutif national, surtout quand ils sont de tendances politiques différentes. L'approche des MDR est surtout productive et répond de fait à des propositions et orientations pensées depuis le gouvernement central, ce qui relativise encore l'espace pour une pratique territorialisée de l'action publique de développement rural.
- 74 Cependant, ces nouveaux espaces de décentralisation sont récents, en cours d'installation et d'expérimentation, ce qui laisserait supposer un peu plus d'ouverture incluant la possibilité de demandes locales pour répondre à des questions concrètes spécifiques. L'évaluation du Programme ganadero (Rearte, 2011) montre comment au travers de chaque guichet (Plans de Gestion, Plans sylvo-pastoraux, Plans d'infrastructure, etc.) la demande de ressources des producteurs familiaux semble suivre une stratégie d'expansion de type entrepreneurial, c'est-à-dire la réitération des mots d'ordres des stratégies proposées par le MGAP. Par exemple, la création en 2012 de la Mesa de Campo Natural-MCN (Forum de la prairie naturelle) avait pour objectif de conseiller le MGAP en relation à la gestion de l'écosystème de pampa. Ce forum compte des représentants de l'UDELAR, de l'IPA et de l'INIA et des divers services du ministère (Directions du développement rural et des ressources naturelles, Programme d'adaptation au changement climatique).
- 75 Après moins d'un an de fonctionnement, la MCN a réuni tous les chercheurs concernés par la prairie naturelle et l'élevage en décembre 2012 et tente d'établir son propre agenda incluant les aspects de conservation de la ressource, régulation et formation de techniciens privés, etc.. L'hétérogénéité des institutions (recherche, vulgarisation, enseignement, gouvernement) se décline également dans les spécialités et disciplines des divers participants (agronomes, vétérinaires et écologues en majorité). Il en résulte des débats marqués par de véritables distances épistémologiques et de priorité au moment de planifier la relation avec l'écosystème. On voit donc combien ce type de processus consultatif et participatif passe par un lent apprentissage et ne peut fonctionner par décret. Il s'agit bien, et à travers de ce type de dispositif, de produire une connaissance située et une expertise nationale et locale, sur ce que peut représenter l'intensification écologique, la territorialisation des modes d'élevage ou le choix pour la conservation de certains systèmes, le savoir-faire, les modes de vie, les types de production, et donc des produits, des processus et des marchés alimentaires qui leur sont associés.
- 76 Sur le plan du dialogue en matière de politiques publiques, à cause de la particularité d'un pays relativement petit où les relations de proximité et d'interconnaissance sont très fréquentes, la dimension humaine des débats limite encore les relations purement technocratiques, mercantiles et financières. Ces relations interpersonnelles prédominent y compris dans le milieu politique, celui des politiques publiques, des syndicats et des collectivités territoriales. Bien entendu, cette caractéristique ne résout pas tous les problèmes, mais au moins, la proximité facilite les interactions : les décideurs et techniciens sont condamnés à devoir écouter les propositions alternatives et vice versa.

## Conclusion

- 77 Le système de production de viande à partir du pâturage de la prairie naturelle est sans doute la modalité la plus durable qui soit connue du point de vue écologique. La question de son avenir économique et social, liée à son intensification est donc au cœur des problèmes abordés dans cet article à partir de leur traitement par les politiques publiques. Les défis posés sont multiples : quel est l'avenir du modèle technique dominant en termes de production de grain comme de viande, quelle est sa durabilité? Comment continuer à penser un milieu rural où l'intérieur du pays compte chaque fois moins d'habitants? Quel avenir social et politique ce modèle réserve-t-il aux jeunes générations? Sans éleveurs extensifs, qui prendra soin des prairies naturelles de la Pampa?

- 78 C'est à partir de ce constat et pour tenter de répondre à ces questions, voire pour éviter des problèmes écologiques et sociaux plus graves, que les nouvelles politiques d'environnement et de développement territorial ont été mises en place en Uruguay, malgré les difficultés et en dépit des contradictions soulignées dans cet article.
- 79 L'expérience uruguayenne de décentralisation du développement rural, à travers les dispositifs comme les MDR, les législations environnementales et d'aménagement du territoire, est en train de produire une connaissance située (et des références) de manière de plus en plus participative. Il s'agit pour les pouvoirs publics de constituer une expertise nationale et locale, sur ce que pourrait être un processus d'intensification écologique ou durable de l'élevage, ou encore une territorialisation des différents systèmes d'élevage et d'agriculture. Ce choix suppose donc d'ouvrir le débat sur les options en jeu, comme sur la nécessité et la capacité de préservation de certains systèmes techniques historiquement durables et résilients comme l'élevage sur prairie naturelle. De fait, ces systèmes de production sont associés à des savoir-faire, à des modes de vie, à des produits, mais aussi à des procédés et marchés agro-alimentaires qui connaissent un renouvellement très rapide.
- 80 Cette expérience n'en constitue pas moins un laboratoire marqué par les spécificités historiques, culturelles, démographiques, politiques et territoriales de l'Uruguay. Ces spécificités dans un petit pays, historiquement centralisé et encore marqué par les conséquences de la dictature (1970-80) et de la libéralisation économique accélérée (1990-2000), contrastent d'ailleurs fortement avec les propositions des organisations interaméricaines (BID, IICA<sup>16</sup>). Ces dernières années, celles-ci offrent des modèles et des formations au développement territorial rural, copiées des expériences européennes (coopération espagnole) ou brésilienne (modèle diffusé par l'IICA) conçues dans un contexte radicalement différent (Massardier et Sabourin, 2013).
- 81 De fait, l'option pour un processus de décision plus participatif et décentralisé passe par des mécanismes d'apprentissage plus ou moins lents et ne peut fonctionner uniquement par décret. D'une certaine façon, l'expérience de décentralisation du développement rural du MGAP avec les Forums de développement rural accompagne, voire anticipe le processus de décentralisation administrative et d'aménagement du territoire du pays, ainsi que les préoccupations ou aspirations sociales pour plus de participation et de réponse aux questions environnementales.

## Remerciements

- 82 Cet article a été rédigé à partir de résultats des travaux réalisés dans le cadre du projet de recherche MOUVE Les interactions entre élevages et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique. (ANR-2010-STRA-005-01) financé par l'Agence nationale de la recherche (France). Ce projet est mis en œuvre par des équipes du CIRAD, INRA, IRSTEA, Institut de l'élevage en France, Universidad de la Republica UDELAR et Instituto Plan Agropecuario-IPA en Uruguay.

---

## Bibliographie

- Albaladejo, C., 2012, Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Annales de géographie*, vol. 686, pp. 387-409
- Arbeletche P. et C. Carballo, 2006, Sojización y concentración de la agricultura uruguayana. in : *XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola* Córdoba, Argentina.
- Arbeletche, P., M. Coppola et C. Paladino, 2012, Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo, *Agrociencia* (16) 2, pp. 110-119
- Astori, D., C. Perez Arrarte et J. Alonso, 1979. La evolución tecnológica de la ganadería uruguayana 1930-1977. Ed. Banda Oriental, Montevideo, 471 p.
- Ávila, M. L. de, E. Sabourin, L. M. Goulart et G. Massardier, 2011, ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica, *Revista de Extensão e Estudos Rurais Journal of Extension and Rural Studies*, V1. n° 2 - Jul.-Dez. 2011, pp. 427-448



- Barrán, J. P. et B. Nahum, 1971, *Historia Rural del Uruguay Moderno* Tomo II : 1886-1884, EBO, Montevideo.
- Barrán, J. P. et B. Nahum, 1973, *Historia Rural del Uruguay Moderno*, Tomo III : 1895-1904, EBO, Montevideo.
- De Torres Álvarez, M. F., 2013, *Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay*, Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar
- De Torres Álvarez, M. F., 2015, Campos. Breve historia de una discusión tecnológica, Trilce, Montevideo.
- De Torres Álvarez, M. F., C. Toranza et M. Fourment, 2012, *Campo Natural y tecnologías nativas para hacer ganadería. Primer informe : génesis del campo natural*. Informe PROYECTO: Innovación en pasturas naturales: la intimidad de la innovación y de su proceso de destinación 1934-1961, Fondo Bicentenario José Pedro Barrán-ANII (Agence Nationale de la Recherche et de l'innovation)
- De Torres Álvarez, M. F., P. Arbeletche, E. Sabourin, J. Cardeillac et G. Massardier, 2014, Uruguay : La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos dans Sabourin E., M. Samper et O. Sotomayor (Coord.) *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile, CEPAL, Red PP-AL, Cirad, pp. 276-296
- Gras, C. et V. Hernández, 2013 "Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales" en "El agro como negocio", Argentina.
- Gras, C., 2013a, « Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales », Working Paper No. 50.
- Gras, C., 2013b, « Expansión agrícola y agricultura empresarial. El caso argentino », Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 26, n 32, Argentina.
- Guibert, M., M. Sili, P. Arbeletche, D. Piñeiro et S. Grosso, 2011, Les nouvelles formes d'agricultures entrepreneuriales en Argentine et en Uruguay. *Economies et sociétés*, v.10 : pp 1807 - 1825.
- Instituto Nacional de colonización (INC), [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy), consulté le 3/06/2013
- Jenkins, W. I., 1978, *Policy analysis. A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson,
- Lagroye, J., F. Bastien et F. Sawicki, 2006, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz-Sirey
- Mahoney J. et K. Thelen, 2010, *A Gradual Theory of Institutional Change, in Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press,
- Massardier, G. 2008, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin,
- Massardier, G et E. Sabourin 2013. A Latin-American way of regionalization through policy making : Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: *ICPP International Conference on Public Policy, Session: Policymaking in Latin America*, Grenoble, 26-28 June 2013.
- MGAP (Ministère de l'Élevage, Agriculture et Pêche), 2013, Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo.
- Moraes, M. I., 2008a, *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*. Linardi y Risso, Montevideo.
- Moraes, M. I., 2008 b, El hombre y su relación con la naturaleza: una historia de los paisajes agrarios. In : *Uruguay. Tierra de encuentros*, Ed. MVOTMA, Montevideo, pp. 130-181.
- Moraes, M. I. 2001, Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870-1970. *Tesis de Maestría*, Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Morales, H., 2007, Evaluation des conséquences des décisions stratégiques en élevage extensif dans le nord de l'Uruguay. Une approche via la modélisation par les systèmes multi-agents. Thèse de doctorat ABIES, AgroParisTech, Paris, France, 159p.
- Morales H., V. Homem, M. Champredonde et J.F. Tourrand, 2011, South American Livestock Farming Expansion. The long Way to Sustainability, dans: *Kammili T. et al. A paradigm shift in livestock management: from resource sufficiency to functional integrity*. Hohhot, China, Cardère Editeur Lirac, France, p. 73-85.
- Pal, L. A., 1992, *Public Policy Analysis : An Introduction* (2nd edition). Toronto : Nelson,
- Paolino, C. et M. Perera 2008, *La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate*. Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo.

- Paruelo, J., J.P. Guerschman, G. Piñeiro, E.G. Jobbágy, S.R. Verón, G. Baldi et S. Baeza, 2006, Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: Marcos conceptuales para su análisis, *Agrociencia*, Vol. X. n°2, pp. 47-61.
- Piñeiro, D., 2008, *El trabajo Precario en el campo uruguayo*. CSIC-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Piñeiro, D. et M. I. Moraes, 2008, Los cambios en la sociedad rural durante el Siglo XX, dans : *El Uruguay del siglo XX. Tomo III*. Montevideo : Ed. Banda Oriental.
- Rearte, D. H., 2011, *Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR* Informe Evaluación Final Montevideo, MGAP, Uruguay, 217 p.
- Riella, A., 1991, La estructura social y económica del complejo ganadero, in: *Los actores sociales y la modernización agraria en el Uruguay*. CIESU, Montevideo. pp. 29-65.
- Riella, A. et P. Mascheroni, 2012, Desarrollo rural territorial : una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay, dans: Riella, A. (coord), *El Uruguay desde la sociología*. Facultad de Ciências Sociales, Departamento de Sociología. Montevideo,
- Rosengurt, B., 1946, Estudios sobre praderas naturales del Uruguay, *Quinta Contribución. Campo Experimental de Pastos*. Estancia Rincón de Santa Elena, Estación Dr. Alejandro Gallinal, Rosgal, Montevideo.
- Sabourin, E., M. F. de Torres, G. Massardier et P. Arbeletche, 2013, *Uruguay : ¿qué políticas públicas para la ganadería familiar?* UDELAR, CIRAD, Montevideo, Document du projet Anr MOUVE, 38p.
- Soriano, A., 1991, Rio de la Plata Grasslands, dans: Coupland R. T. (ed) *Natural grasslands: Introduction and Western Hemisphere*, Elsevier, Amsterdam. pp. 368-407.
- Tommasino H. et Y. Bruno, 2006, Algunos elementos para la definición de productores pequeños, medianos y grandes. In Anuario 2006 de OPYPA - MGAP
- Tonneau J P. Et E. Sabourin (org.), 2007, *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*, Porto Alegre, ed. UFRGS, Serie *Estudos Rurais*, 321p
- Vassallo, M., 2008, Estado y agricultura en el Uruguay, in: Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (comp). *El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural*. Montevideo, Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, pp 42-69.
- Vidart, D., 1997, *La trama de la identidad nacional*. Tomo I : indios, negros, gauchos, EBO, Montevideo.
- Wesz Junior, V. 2011. Dinâmicas e estratégias das agroindústrias de soja no Brasil. E-Papers Servicos Editoriais, Rio de Janeiro, Brasil.
- Wesz Junior, V., 2011, Dinâmicas e estratégias das agroindústrias de soja no Brasil” E-Papers Servicos Editoriais, Rio de Janeiro, Brasil.

---

## Annexe

Liste des sigles

ANII : Agence Nationale de la Recherche et de l'innovation

BID : Banque Interaméricaine de Développement

BIRD : Banque Internationale de Reconstruction et Développement (Banque Mondiale)

AR: Association Rural

CAF : Coopératives Agraires Fédérées

CNFR : Commission Nationale de Fomento Rural

DNE : Direction Nationale de l'Energie

DINAGUA : Direction Nationale de l'Eau

DNOT ok Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire

FAO : Organisation Mondiale de l'Agriculture et Alimentation

FIDA : Fonds International pour le Développement Agricole

IICA : Institut Interaméricain de Coopération Agricole

INC : Institut National de Colonisation

INIA : Institut National de Recherche Agricole

INAC : Institut National de la Viande

INALE : Institut Nationale de la Laine

MDR : Mesas de Desarrollo Rural – Forum de Développement Rural

MEVIR : Mouvement d’Eradication de l’Habitat Insalubre Rural

MGPA : Ministère de l’Élevage, Agriculture et Pêche

MVMAOT : Ministère de l’Habitat, Environnement et Aménagement du Territoire

PROCISUR : Programme de Coopération en Recherche Agronomique du MERCOSUR

REAF : Réunion Spécialisée de l’Agriculture Familiale

RENARE : Direction des Ressources Naturelles du MGAP

SUL : Syndicat Uruguayen de la Laine

## Notes

1 Institut National de Colonisation

2 Voir sur le site web du gouvernement pour le secteur de l’élevage les rapports sur les contrôles sanitaires [www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)

3 Voir sur le site de l’INAC [www.inac.gub.uy](http://www.inac.gub.uy)

4 Sénateurs faisant partie d’un groupe mandaté par le Président de la République pour élaborer une série de mesures destinées à réguler la concentration de la terre et les acquisitions étrangères. Pour eux, il s’agit des aspects négatifs de la révolution agricole même s’ils reconnaissent que certains étrangers ont fait un meilleur usage de la ressource que bien des nationaux.

5 Il existe une initiative de label régional de la viande produite sur prairie naturelle (Carne de Pastizal) qui profite surtout aux producteurs argentins et est sans effet significatif en Uruguay : [http://www.alianzadelpastizal.org/media/Protocolo\\_Carnes-de-Pastizal\\_Alianza-del-Pastizal\\_04.pdf](http://www.alianzadelpastizal.org/media/Protocolo_Carnes-de-Pastizal_Alianza-del-Pastizal_04.pdf)

6 Durant un entretien avec la Direction de la CNFR un des directeurs montra une programmation organisée par la Société de *Fomento Rural* de Rivera, où la première page indiquait l’affiliation de la Société locale non seulement à la CNFR, mais aussi à l’*Asociacion Rural* et à la *Federacion Rural*.

7 Programme de coopération en recherche agronomique du MERCOSUR

8 La définition du MGAP de producteur familial : surface inférieure à 500 ha; main d’œuvre familiale avec un maximum de 500 jours de travail salarié/ans; habiter sur l’exploitation ou au moins à 50km; que le revenu déclaré provienne essentiellement de l’activité agricole (MAGP, 2006).

9 Les terres redistribuées sont essentiellement du domaine public, appartenant à l’État et correspondant aux anciens fronts de colonisation agricole du pays. Les bénéficiaires de ces terres sont donc appelés « colonos » (colons) et les attributions foncières collectives des « colonias » (colonies)

10 Entretien en aout 2013 - INC.

11 La Loi d’Investissements permet l’exonération de l’Impôt sur le revenu d’activités économiques (IRAE) pour un montant allant jusqu’à 40 % de l’investissement durant 4ans.

12 Le Forum de la prairie naturelle est consulté par la direction du ministère de l’Élevage et Agriculture afin d’établir les paramètres de charge animale en fonction des spécificités de chaque type de sols.

13 Il y eut également des maladroites : alors que le parlement débattait de mesures contre la concentration foncière via des mécanismes de taxes, le Président de la République défendait en public l’apport des grands conglomerats agricoles en matière d’amélioration des infrastructures routières.

14 La vulgarisation agricole via les ingénieurs agronomes a été la première institution à s’intéresser et à connaître le mode de vie des populations rurales et à s’engager dans leur réalité. De larges programmes de vulgarisation ont développé les premières études sociales rurales. Cette tradition explique le poids des ingénieurs agronomes dédiés aux études sociales dans la Faculté d’Agronomie de l’UDELAR (Université de la République) et les recherches sur le milieu rural et l’exploitation familiale réalisées ces dernières années par le l’Institut Plan Agropecuario qui est une institution technique de vulgarisation de l’élevage.

15 Cette pollution était due à la fois à la croissance urbaine de Montevideo sans l’assainissement correspondant et à la concentration d’agriculture industrielle dans le bassin versant du fleuve.

16 Institut interaméricain de coopération agricole

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Éric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand et Hermes Morales Grosskopf, « Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 15 Numéro 1 | mai 2015, mis en ligne le 20 juin 2015, consulté le 08 octobre 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/16125> ; DOI : 10.4000/vertigo.16125

---

### ***À propos des auteurs***

#### **Éric Sabourin**

Socio-anthropologue, chercheur au Cirad/Art Dev et Unb-CDS, SQS 113 Bloc E apt 204 703-050 Brasília DF, Brésil, courriel : [eric.sabourin@cirad.fr](mailto:eric.sabourin@cirad.fr)

#### **Maria Fernanda de Torres Álvarez**

Anthropologue, UDELAR, Facultad de ciencias sociales, Montevideo, Uruguay, courriel : [mfdtorres@gmail.com](mailto:mfdtorres@gmail.com)

#### **Pedro Arbeletche**

Économiste, UDELAR, Facultad de Agronomía, Paysandú, Uruguay, courriel : [arbe19@hotmail.com](mailto:arbe19@hotmail.com)

#### **Gilles Massardier**

Politiste, Cirad/Art Dev, Montpellier, France, courriel : [massardier@cirad.fr](mailto:massardier@cirad.fr)

#### **Virginia Courdin**

Agronome, UDELAR, Facultad de Agronomía de Paysandú, Uruguay, courriel : [virginia.courdin@gmail.com](mailto:virginia.courdin@gmail.com)

#### **Jean François Tourrand**

Vétérinaire, Cirad Green, Montpellier, France, courriel : [tourrand@aol.com](mailto:tourrand@aol.com)

#### **Hermes Morales Grosskopf**

Agronome, Directeur Institut Plan Agropecuario, Montevideo, Uruguay, courriel : [hmorales@planagropecuario.org.uy](mailto:hmorales@planagropecuario.org.uy)

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

Les récentes politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale en Uruguay sont confrontées à une tension très forte avec la logique néolibérale dominant l'agriculture uruguayenne. L'article analyse les innovations des politiques publiques en matière de gestion des ressources naturelles, aménagement du territoire et décentralisation du développement rural et examine leurs effets, en particulier sur le secteur de l'élevage familial. La recherche a été conduite en croisant l'analyse d'archives et des entretiens avec les principaux décideurs, acteurs et bénéficiaires des politiques étudiées. L'Uruguay est en train d'intégrer rapidement les normes internationales de transversalité en matière de politiques environnementales (préservation de l'eau et des sols) territoriales et de développement durable. Mais l'implantation de nouveaux instruments de régulation (territoriale, environnementale, foncière, etc.) rencontre des difficultés, car ils entrent en tension ou opposition avec les intérêts du secteur entrepreneurial ou encore avec l'identité des éleveurs familiaux.

### **Public policies and livestock in Uruguay : first effects of environmental and rural development measures**

Recent public policies in favor of family farming in Uruguay face a lot of tension with the dominant neoliberal logic of Uruguayan agriculture. This paper analyzes the public policy innovations in the management of natural resources, land use and rural development decentralization. It also examines their effects, especially on the area of family livestock

farming. The research was conducted by crossing archives analysis and interviews with key decision makers, stakeholders and beneficiaries of the studied policies. Uruguay is in the process of integrating international standards in environmental policies (conservation of water and soil) and regional sustainable development. But the implementation of new regulatory instruments (territorial, environmental, land use, etc.) has problems as they come in tension or conflict with the interests of the corporate sector or with the identity of livestock family farmers.

***Entrées d'index***

***Mots-clés*** : élevage familial, politiques environnementales, décentralisation, ressources naturelles, développement territorial rural, prairie naturelle, Uruguay

***Keywords*** : family livestock, environmental policies, decentralization, natural resources, rural territorial development, native grassland, Uruguay

***Lieux d'étude*** : Amérique du Sud