



**HAL**  
open science

## Les villes petites et moyennes des espaces ruraux pampéens

Christophe Albaladejo, Laurence Barthe, Roberto Bustos, Mariano Iscaro,  
Marcela Petrantonio, Francois Taulelle

► **To cite this version:**

Christophe Albaladejo, Laurence Barthe, Roberto Bustos, Mariano Iscaro, Marcela Petrantonio, et al.. Les villes petites et moyennes des espaces ruraux pampéens. 2014, pp.596-613. halshs-00960116

**HAL Id: halshs-00960116**

**<https://shs.hal.science/halshs-00960116>**

Submitted on 3 Jun 2020

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

## **Les villes petites et moyennes des espaces ruraux pampéens**

**Christophe Albaladejo,**  
INRA, Toulouse  
christophealbaladejo@gmail.com

**Laurence Barthe,**  
UMR Dynamiques rurales, Université de Toulouse II-Le Mirail  
barthe@univ-tlse2.fr

**Roberto Bustos,**  
Universidad Nacional del Sur, Bahia Blanca, Argentine  
usbustos@uns.edu.ar

**Mariano Iscaro,**  
Universidad de Mar del Plata, Argentine  
marianoiscaro@hotmail.com

**Marcela Petrantonio,**  
Universidad de Mar del Plata, Argentine  
petrantonio@gmail.com

**François Taulelle,**  
UMR LISST-CIEU, Université de Toulouse II-Le Mirail.  
francois.taulelle@univ-jfc.fr

### **Résumé**

La Pampa argentine est le plus souvent perçue comme un espace de vastes étendues agricoles. Le front de l'agriculture céréalière, en particulier la culture du soja, repousse toujours un peu plus l'élevage, élément fondateur de cette agriculture. Pourtant, un système urbain hiérarchisé maille cette partie de l'Argentine. Ce système urbain a été organisé essentiellement au moment du développement du chemin de fer pour exporter la production agricole. Aujourd'hui, dans cet espace privé de chemin de fer, les villes moyennes contrôlent de vastes étendues parsemées de pueblos, villages ruraux. La communication a pour objet d'analyser, dans un contexte de décentralisation affirmée, comment le pouvoir municipal organise la gestion de son territoire et le fonctionnement de la vie municipale. Trois villes moyennes et leurs pueblos font l'objet de cette étude.

### **Mot-clefs**

Argentine, décentralisation, villes moyennes, petites villes, réseaux d'acteurs, municipalités.

L'image de la Pampa argentine est associée le plus souvent à de vastes étendues planes à l'horizon infini, de vastes champs cultivés où circulent les machines agricoles et de grandes prairies sur lesquelles paissent des vaches. Les cultures pratiquées sur de vastes surfaces sont basées sur la production d'oléoprotéagineux et de céréales et surtout sur la production de soja transgénique mobilisant la

technique du semis direct (sans labour) réclamant un emploi massif de désherbant (le glyphosate) afin de lutter contre les mauvaises herbes qui ne sont plus contrôlées mécaniquement par le labour. Ces productions repoussent l'élevage. Dans ce cliché agricole des espaces ruraux pampéens, les villes n'apparaissent pas. Pourtant un système urbain hiérarchisé maille cet espace agricole de l'Argentine, à tel point que chacune des villes petites et moyennes de 5.000 à 100.000 habitants est le chef lieu d'un district (*partido*) qui est non seulement le siège d'un gouvernement local (*Intendencia*) et d'une administration municipale (*municipio*), mais aussi le centre d'une bourgeoisie rurale et d'institutions locales lui donnant une certaine capacité d'action sur les espaces alentours. Notre analyse porte sur la région pampéenne, et plus particulièrement sur la zone agricole de la province de Buenos Aires. Il s'agit d'une province qui fait plus de la moitié de la superficie de la France. C'est la ville de Buenos Aires qui structure la hiérarchie urbaine de la région pampéenne, même si d'autres grandes villes de près d'un million d'habitants telles que la capitale provinciale de La Plata, ou la ville-port de Rosario font partie de cet espace. Afin d'éviter de ne voir que l'influence urbaine de cette mégapole de plus de 12 millions d'habitants, nos recherches se sont intéressées à la partie sud de la province, à savoir dans les zones d'influence des zones urbaines des villes moyennes (de 80.000 à 300.000 habitants) de Bahía Blanca, Quequén-Necochea (ports et villes industrielles), de Mar del Plata et Tandil (villes touristiques) et d'Olavarría-Azúl (villes industrielles et agricoles).

Le travail de terrain effectué par le biais d'entretiens semi-directifs auprès d'élus locaux et nationaux, d'agents de développement, de responsables associatifs, syndicaux, d'acteurs économiques nous a conduit à analyser les configurations d'acteurs dans trois *partidos* (Necochea, Villarino et Tandil) de la Province de Buenos-Aires qui compte au total 135 *partidos* (densité de 2hab/km<sup>2</sup>). Ces trois études de cas nous ont permis d'interroger le rôle du *municipio de la ville moyenne* en tant qu'acteur potentiel de développement territorial.

Cette communication s'intéressera d'abord à la logique géographique de l'émergence des villes et en particulier des « petites villes » dans l'espace pampéen. Le second temps sera consacré à l'observation des systèmes de gouvernance des municipalités. Certes ces gouvernements municipaux disposent de nombreuses compétences, mais dans un contexte de faible maîtrise locale du budget, ils deviennent exécutants des budgets nationaux afin de faire fonctionner des services le plus souvent dans des conditions très difficiles : entretien des rues, routes, déchets, éclairage public etc.

Enfin, le troisième temps présentera les relations entre acteurs socio-économiques qui se trament au quotidien pour faire fonctionner la petite ville dans le contexte décrit en seconde partie. Dans ce qui apparaît comme un « bricolage institutionnel », nous mettrons en évidence le rôle de systèmes locaux juxtaposés émergeant de cette nébuleuse d'acteurs.

## **1 Le tissu urbain pampéen de la Province de Buenos-Aires**

### **1.1 Un semis de villes issues de la colonisation et du train**

La grande plaine pampéenne n'a pas capitalisé une histoire humaine d'occupation du territoire aussi longue que celle de la partie andine ou du Nord-Est du pays. En effet, au moment de la conquête espagnole, cet espace se présentait comme un milieu hostile à la colonisation : pas d'herbivores à chasser ou très peu, pas de cours d'eau permanents, pas de bois de construction ni même de chauffage, pas de refuges naturels contre les intempéries ou encore pas d'établissements humains permanents. Les premiers bateaux espagnols chargés de militaires sous la conduite de Pedro de Mendoza ont de ce fait du abandonner rapidement le siège de la première fondation de la ville de Buenos Aires (en 1536) pour rentrer en Espagne ou, pour une partie d'entre eux, aller fonder Asunción 1.000 km plus au Nord, là où la forêt tropicale et les établissements guaraní pouvaient permettre une existence plus facile. Même si Juan de Garay refonde Buenos Aires depuis Asunción 44 ans plus tard, cette partie du pays ne se développera pas pendant plus de trois siècles, tandis que le Nord-Ouest argentin sera lié au développement important des mines de Potosí (se spécialisant notamment dans l'élevage de mules dans des estancias pour les mines) et le Nord-Est verra l'éclosion des missions jésuites sur la base d'un peuplement originel de guaraní. Il y aura même pendant longtemps une interdiction pour Buenos Aires de faire du commerce avec l'Espagne, pour éviter de concurrencer Potosí. De toutes les manières cette interdiction n'était guère nécessaire car il était bien plus facile de faire venir les produits espagnols par bateau, même s'il fallait décharger et recharger sur un autre bateau pour passer la petite bande de terre de l'actuel Panamá, que de faire traverser cette grande plaine par des chars à bœufs depuis Buenos Aires jusqu'à Tucumán ou Salta (le coût de transport Buenos Aires-Tucumán par la terre était plus de 20 fois supérieur à celui du voyage en bateau de Séville à Buenos Aires !).

Cette très rapide considération historique nous permet de comprendre que la colonisation et le développement des villes de la région pampéenne ne se sont produits que tardivement, il y a deux siècles pour la partie Nord et il y a à peine plus d'un siècle pour la partie sud qui concerne cette étude. Les travaux récents des historiens montrent bien que la partie Sud n'était pas il y a un siècle un « désert » et qu'elle disposait au contraire d'établissements humains permanents (comme Bahía Blanca) composé par des créoles d'origine espagnole commerçant avec les populations d'amerindiens (Mapuches notamment) qui faisaient le lien avec l'actuel Chili, intégrant de façon permanente une partie d'entre eux. Cependant, l'espace pampéen ne fera l'objet d'un plan systématique d'occupation qu'après la fameuse « conquête du désert » du général Julio Argentino Roca (qui deviendra président) en 1879, une campagne militaire d'élimination de l'occupation amerindienne, et surtout avec l'avènement de l'Etat moderne attribuant et quadrillant tout le territoire.

Cette systématisation ne deviendra cependant effective qu'avec le développement du chemin de fer à la fin du XIXe siècle et au début du XXe. Le chemin de fer a été installé à partir des grands ports (Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca,

Quequén...) par des compagnies étrangères (anglaises essentiellement) dans le but d'exporter des céréales et, de façon plus large, d'installer et intégrer au marché mondial une population de colons et de travailleurs agricoles rendant possible cette production destinée à être exportée vers l'Europe ou le Brésil. Chacune des stations du chemin de fer a donné lieu à l'installation d'un « village », centre de services d'une zone agricole correspondant aux bâtiments d'exploitation et de résidence des employés d'une grande estancia ou selon les cas à la zone centrale d'une colonie d'exploitants familiaux. Ces villages étaient le lieu de vie des employés des commerces locaux et des nombreux ouvriers chargeant les sacs de céréales sur les wagons. Ils étaient le lieu de l'emplacement de l'école primaire et de l'église ainsi que des clubs sociaux. La vie sociale était encore, il y a deux générations, très forte dans les estancias (où des fêtes et travaux des champs rassemblaient des gens de conditions sociales très différentes, et plus encore dans les « parajes », sortes de hameaux organisés autour du bar-épicerie (la *pulperia*) et rassemblant quelques familles d'exploitations de petite taille ou d'ouvriers agricoles. Les villages n'étaient pas « les » centres de la vie sociale car celle-ci a été décrite par nos interlocuteurs les plus âgés comme relativement diffuse dans l'espace rural d'habitat dispersé, mais ils étaient d'importants centres de services disposés de façon systématique dans un espace quadrillé par le chemin de fer et fortement reliés à un port d'exportation. Si la production exportable était l'objectif de cette organisation spatiale, et notamment de cette hiérarchie urbaine et de « petites agglomérations de campagne », les rôles sociaux étaient clairement définis par rapport à une société agraire traditionnelle : c'étaient les patrons de grands domaines (*estancieros*), les employés responsables d'une partie de la gestion (*administradores*, *capataces* qui étaient un peu l'aristocratie du salariat agricole), les ouvriers agricoles (*peones*), les fermiers (*arrendatarios*) et les exploitants familiaux ou colons (*chacareros*). On a donc ici une structure sociale et spatiale profondément axée sur le monde social des campagnes.

Avec l'avènement de la modernisation agricole des années 1960-70, s'est développé un nouveau type d'agriculteur considéré comme la seule figure d'avenir : le « producteur ». Cette catégorie prend forme par l'agglomération entre les plus actifs des *estancieros* peut être du fait de la moindre taille de leurs propriétés (de 500 à 1000 ha) et les plus aisés des *chacareros* (250 à 500 ha). Défini par ce qui est unanimement mis en avant comme son rôle essentiel dans la société argentine (la production), il est un homme (pour reprendre les mots efficaces de Romain Gaignard, 1979) « motorisé et véloce ». Les routes se développent en effet, d'abord de terre ou de graviers puis d'asphalte, et le producteur (tout comme l'ingénieur agronome) passe son temps à faire des allers retours entre la ville et la campagne dans sa camionnette (*pick-up*). Ce n'est pas seulement des innovations techniques agricoles (tracteur notamment) et la route qu'il a fallu inventer pour faire émerger la figure du « producteur », c'est aussi et surtout la petite ville active agricole.

Certains *pueblos* en effet, bien situés au sein du réseau routier et dans l'architecture urbaine régionale, deviennent rapidement de petites villes de 5.000 à 50.000 habitants disposant de tous les services de proximité : supermarché, agence de développement, coopérative, services administratifs (de fait un grand nombre de ces petites villes sont les chefs lieux de district), clubs sociaux, hôpital de base, ateliers mécaniques, services vétérinaires. Et surtout ces petites villes sont le siège

de « la » grande institution d'organisation spatiale de la période et de socialisation hors de la famille: l'école secondaire. Celle-ci devient en effet l'objectif obligé des familles, voire un tremplin vers l'université car c'est l'époque du rêve d'ascenseur social par les métiers urbains de cette nouvelle catégorie sociale du « producteur » : « mon fils sera docteur ! ». Ce choix se fera clairement au détriment de la succession sur l'exploitation. Rapidement l'épouse du producteur vient en ville avec les enfants, plus près du collège, et le producteur finira par suivre cet exemple lorsqu'il acceptera de faire des allers retours quotidiens pour aller sur l'exploitation.

Ces petites villes actives comme les appelle déjà Gaignard dans sa thèse doctorale en 1979 vivent au rythme de la production agricole et elles dépendent pour leurs dynamiques non seulement économiques mais aussi socio-politiques d'une nouvelle bourgeoisie rurale : celle des producteurs.

Les espaces ruraux pampéens se trouvent ainsi fortement centrés sur de petites villes qui maintiennent une identité agricole (concept « agroville » cf. Albaladejo, 2012) mais qui sont porteuses d'identités urbaines. Deux transformations majeures sont intervenues dans ces espaces au cours des dernières années : d'abord, une chute démographique des *pueblos* au profit des villes moyennes plus attractives. Ensuite, le chemin de fer a disparu progressivement, abandonné au profit du transport par la route. Cet abandon est intervenu par exemple à La Dulce en 1978. Par la suite, c'est la privatisation générale organisée par Carlos Menem, Président de la République de 1989 à 1999 qui met à terre l'ensemble du réseau.

## 1.2 Trois villes moyennes et des pueblos

L'organisation administrative du territoire pampéen fonctionne à partir de l'unité de base qui est le *partido*. C'est le territoire d'action du *municipio* qui est localisé dans une ville (pas toujours la plus importante en taille) et rayonne sur les *pueblos*, petits bourgs de moins de 2000 habitants. On peut ainsi traduire *municipio* par Municipalité, pouvoir élu qui gère le *partido*. La ville chef lieu est en réseau avec les *pueblos* que l'on peut traduire par « communautés rurales » de moins de 2000 habitants. Carneiro (2008) écrit à ce sujet, que le *pueblo rural* est une « référence identitaire, d'appartenance sociale et de reconnaissance culturelle en lien à un espace ». Dans ces *pueblos*, la relation avec le secteur agricole rythme fortement l'activité économique et sociale. A partir de 2000 habitants, quand les fonctions se diversifient on peut parler de petites villes. Dans les cas choisis, selon la taille et les fonctions des objets étudiés on parlera de petites villes, de villes moyennes ou de *pueblos*, trois formes que l'on rencontre dans le *partido*, administré par le *municipio*.

**Tableau 1 : Population de la Province de Buenos Aires, Municipalités du sud-ouest et bourgs ruraux-1960- 2010**

		1960	1970	1980	1991	2001	2010
Province de Buenos Aires	Total	6.766.108	8.774.529	10.865.408	12.827.974	13.827.203	15.594.428
<b>Villarino</b>	<b>Municipalité</b>					<b>26517</b>	<b>31014</b>
	<b>Pedro-Luro</b>						<b>11170</b>
	<b>Medanos</b>						<b>5447</b>
<b>Tandil</b>	<b>Municipalité</b>	<b>69.005</b>	<b>76.933</b>	<b>91.873</b>	<b>101.231</b>	<b>108.109</b>	<b>132.343</b>
	M.I.Vela	3.023	1446	2.021	1.857	1822	-
<b>Necochea</b>	<b>Municipalité</b>	<b>43.500</b>	<b>51.145</b>	<b>73.634</b>	<b>84.581</b>	<b>89.096</b>	<b>92.933</b>
	La Dulce	1.662	2.185	1.856	2.013	1.978	2131

Source : Recensements nationaux de la population et du logement 1960 - 2001. INDEC.

Les trois *partidos* de notre échantillon ont des profils différents.

Tandil est une ville industrielle et touristique qui s'est développée dans un premier temps autour des activités liées à la métallurgie notamment de précision (lames de couteaux ou pièces d'avions). La ville est au centre d'un système agricole qui comprend des filières de production céréalières très intégrées et qui valorisent les produits locaux que ce soit les salaisons ou encore les fromages (issus des savoir-faire des communautés immigrantes, italiennes, danoises, néerlandaises). Tandil mise aujourd'hui sur un développement touristique et bénéficie d'une image attractive auprès de la population aisée de la capitale qui y investit sur le plan immobilier. La ville compte plus de 130 000 habitants et elle est en croissance. Le *pueblo* étudié ici est celui de Maria Ignacia dit Vela.

Necochea avec ses 93 000 habitants, en revanche, est une ville portuaire, tête de pont d'une puissante activité d'exportations de céréales. Elle accueille des activités touristiques liées au littoral. Son arrière pays se compose d'une zone d'agriculture céréalière dans laquelle des *pueblos* assurent des fonctions de relais agricole et plus généralement de services pour la population active. Le *pueblo* analysé ici est celui de Nicador-Olivera fréquemment appelé Estacion La Dulce, en référence à l'ancienne gare.

Villarino est très différente des deux villes précédentes : située à l'extrême sud ouest de la province de Buenos Aires, le *partido* qui compte 32000 habitants montre une forte transition avec la région patagonique et il est marqué par une forte distinction entre une zone septentrionale sèche où domine l'élevage et une zone sud irriguée grâce à la présence du Rio Colorado, qui permet une spécialisation dans une agriculture intensive d'exportation (ail et oignon). Cette situation a produit une fragmentation économique et sociale qui a des conséquences sur la gouvernance du *municipio*. Deux petites villes se partagent les fonctions principales du *partido*, Pedro Luro et Medanos, le chef-lieu .

Globalement, les *municipios* agissent sur un territoire très vaste, le *partido* de Villarino est ainsi le deuxième *partido* le plus grand en superficie de la province de Buenos Aires.

**Photo 1. La Dulce, *partido* de Necochea. Source : Municipio de La Dulce.**



Dans la forme urbaine, les différences sont notables. Autour de Tandil ou de Necochea, on trouve une organisation de type centre et périphérie. Les *pueblos* de l'analyse ne disposent pas de nombreuses fonctions et dépendent fortement des villes moyennes qui se situent à environ 40 minutes par la route. Les *pueblos* ont une empreinte urbaine relativement limitée et l'activité se regroupe autour de quelques rues. Ils fonctionnent par et pour l'agriculture. Les silos et coopératives occupent de vastes espaces. La vie y est paisible et les fonctions se limitent à des services de base à la population. A Vela par exemple, il n'y a pas de point de restauration, ni de station service. A La Dulce en revanche, l'ancienne gare témoigne d'une activité de passage jadis importante. Aujourd'hui quelques cafés et une salle des fêtes indiquent un dynamisme un peu plus important qu'à Vela.

Dans le cas de Villarino, l'organisation éclatée des *pueblos* produit un autre rapport à l'espace bâti. Comme les deux bourgs principaux ont à peu près la même taille, les fonctions sont davantage partagées et on peut parler de différents lieux de centralité qui produisent des complémentarités en terme de fonctions.

Dans les trois cas, l'importance de la route et des mobilités structure le rapport à l'espace rural. Tout passe par cet axe bitumé qui sert de lien avec les villes intermédiaires proches que ce soit Necochea, Tandil ou bien Bahia Blanca. Les distances à parcourir sont importantes.



## 2 Le système d'action municipal dans le contexte de la décentralisation en Argentine

### 2.1 La décentralisation en Argentine : un processus paradoxal

La décentralisation est un projet politique qui se lit à travers des lois qui traduisent un transfert de compétences mais aussi de ressources financières et humaines depuis l'Etat central vers différentes collectivités territoriales. Elle traduit la volonté de l'Etat de reconnaître l'autonomie des collectivités locales et en particulier de leurs élus pour intervenir dans certains registres d'action.

L'Argentine est une république démocratique fédérale. Chaque *provincia* dispose ainsi d'une grande marge de manœuvre législative et de nombreuses compétences. La décentralisation est un sujet de conflit permanent entre les différentes échelles de l'administration locale et de l'Etat.

Il s'agit d'un processus en cours consistant à un transfert du pouvoir central vers les collectivités locales de niveau inférieur que sont les 23 *provincias* et les *municipios*. La constitution de 1994 (article 123) reconnaît d'ailleurs « l'autonomie des *municipios* » et donne de nouvelles fonctions au gouvernement local.

L'*intendente* élu au suffrage direct est à la tête du *municipio*, il représente le pouvoir exécutif : il est accompagné dans son action par un conseil délibérant (*consejo deliberante*) composé de conseillers élus. Ce *consejo deliberante* a un président, généralement proche de l'*Intendente* mais le renouvellement par moitié tous les deux ans peut fragiliser la majorité. Son rôle est de mettre en application la politique municipale (votes des décrets, ordonnances). Par ailleurs, l'*Intendente* est assisté par une administration municipale constituée de fonctionnaires répartis dans différents secrétariats en lien avec les compétences municipales. Ce personnel joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre, voire la conception de politiques locales, ce rôle semble plus important que celui des conseillers.

L'*Intendente* peut être conduit à nommer des délégués municipaux (*Delegados municipales*) qui sont ses représentants dans les *pueblos* éloignés de la ville centrale : c'est le cas à Vela, La Dulce ou dans les *pueblos* de Villarino. Comme le budget municipal est extrêmement réduit, reposant essentiellement sur des taxes prélevées contre les services rendus et sur une dotation de la Province, la marge de manœuvre budgétaire des *pueblos* est quasi nulle. Le *Delegado* reçoit une dotation annuelle pour gérer le fonctionnement du *pueblo*. Dans quelques cas, des budgets participatifs permettent aux délégués de disposer d'une petite liberté de faire en organisant un vote auprès des habitants qui peuvent choisir les projets à financer.

Plusieurs bémols sont à apporter à cette organisation globale. D'abord, d'un point de vue institutionnel, l'article 123 de la Constitution de 1994 n'a pas été intégré dans 5 provinces sur les 23 que compte l'Argentine, ce qui est le cas pour la Province de Buenos-Aires, terrain d'étude. Cela témoigne d'une faible reconnaissance institutionnelle de l'échelon local et du rôle peu contraignant de l'Etat sur cette question.

Ensuite, du point de vue des budgets dont disposent les collectivités locales, la part de l'Etat est écrasante : si en 1983 sous la Présidence d'Alfonsín, après les années de

dictature, 40% des ressources budgétaires étaient gérées par la Nation et 60% par les Provinces, c'est le contraire aujourd'hui : en 2012, sous la présidence de Cristina Kirchner, 75% des ressources budgétaires sont attribuées par le pouvoir central.

Les *municipios* disposent certes de compétences mais dans ce contexte de faible maîtrise locale du budget, ils deviennent exécutants des budgets nationaux afin de faire fonctionner des services le plus souvent dans des conditions très difficiles : entretien des rues, routes, déchets, éclairage public etc. Les *provincias* se retrouvent également dans des situations tendues et sont en déficit régulier et croissant sur la période récente. Les collectivités sont ainsi souvent dans une logique de relais des politiques publiques élaborées au niveau national en matière sociale pour, par exemple, la construction de logements. De fait, il s'agit bien d'un processus de déconcentration c'est à dire d'une gestion des actions de l'Etat dans les territoires par des collectivités qui doivent jouer le rôle de l'Etat local (« *el Estado local* »).

Tout est fait par ailleurs pour que le plus souvent l'écran provincial soit évité, les politiques publiques nationales passant directement depuis le national vers le local à travers de grands programmes impactant directement les territoires locaux sans intervention ou coparticipation des acteurs locaux et provinciaux. Cette gestion du pouvoir correspond à une vision politique *kirchneriste* qui justifie cette centralisation des fonds en expliquant vouloir tenir le territoire national et éviter ainsi, dans un contexte de crise économique, l'éclatement des territoires infra nationaux et la multiplication des inégalités. Bien entendu, tous les partis ne partagent pas cette analyse et le Parti radical (principal parti d'opposition) milite, par exemple, en faveur d'une décentralisation pour fortifier le niveau local, qui serait selon ce parti, la base de la démocratie argentine.

## 2.2 Des municipalités aux marges de manœuvre restreintes

Trois caractéristiques marquent aujourd'hui le fonctionnement municipal des villes petites et moyennes.

La première concerne leur fonction dominante de relais des politiques de l'Etat, comme évoqué précédemment. Ceci a différentes conséquences. La première est une centralisation très grande des décisions et des financements. La municipalité est le lieu de la mise en évidence voire de mise en scène des politiques nationales. La deuxième conséquence est la difficulté dans laquelle se trouvent l'*intendente* ou les *delegados municipales*, dans leurs responsabilités d'interlocuteur direct pour la population. Elu par elle, l'Intendante n'a pas une grande marge de manœuvre pour répondre aux demandes portées par les citoyens comme par exemple au moment de l'attribution de logements. Enfin, la troisième conséquence relève du clientélisme. Les candidats qui militent pour le pouvoir en place, n'hésitent pas à mobiliser les réseaux politiques et argumentent sur le fait qu'ils pourront constituer de solides relais des politiques nationales en raison de leur proximité avec le pouvoir en place. Comme l'essentiel des ressources vient de l'Etat ou de la *provincia*, être du côté de ceux qui ont le pouvoir est un élément clé pour le financement des projets municipaux et peut influencer sur les choix politiques lors des élections locales. Cela a été particulièrement marquant lors des élections municipales de 2011 : dans deux des municipalités étudiées, Villarino et Necochea, les élus en place ont été battus au profit de candidats proches du pouvoir présidentiel.

La deuxième caractéristique du fonctionnement municipal est liée à son fort ancrage dans l'action sociale et l'action de services aux populations afin de satisfaire leurs besoins vitaux en matière de logement, de santé, de conditions de vie dans un contexte où une partie importante de la population connaît des formes de précarité et où les équipements locaux sont soit déficitaires (absence de tout à l'égout), soit en très mauvais état (état dégradé de la voirie par exemple). C'est alors une forme d'action en réponse aux urgences qui est privilégiée et qui s'inscrit dans une logique forte de proximité aux habitants. Très majoritairement, les municipalités ne sont pas dans des logiques de pilotage global de l'action publique locale mais agissent plutôt à la marge pour pallier les effets pervers du modèle économique dominant. Elles s'inscrivent ainsi dans un rôle de contention des problématiques sociales (appui à l'éducation, aides aux publics en difficulté, sécurité) et d'équipement pour améliorer les conditions de vie quotidienne de la population (éclairage public, assainissement, amélioration de la voirie publique). Disposant de ressources propres limitées, les autres domaines d'action comme l'économie ou l'environnement ne sont investis que partiellement, en fonction de la dynamique du projet politique et de la mobilisation de ressources extérieures publiques (dispositifs provinciaux, nationaux voire internationaux) ou privées.

La troisième caractéristique des *municipios* est liée à leur mode de fonctionnement interne fortement pyramidal, hiérarchisé et où l'expertise joue un rôle déterminant. L'action de proximité conduite par le *municipio* est incarnée d'abord par la figure de l'*intendente*, représentant de l'exécutif local : il s'agit d'un leader produit d'une double logique, celle d'une forte intégration locale (liée à sa profession, à son implication dans la communauté) et celle de l'appartenance à un parti politique qui conditionne fortement son cadre d'action. Il incarne le projet politique local. Mais ce projet dépend étroitement des profils du personnel technique qui l'entoure : responsables de différents registres d'action du *municipio* (secrétariats techniques), ils sont les concepteurs du projet politique, acteurs potentiels de son renouvellement. Il est intéressant de constater dans certains *municipios*, l'important renouvellement de ce personnel à travers l'arrivée d'une jeune classe, très formée (masters en économie, sciences politiques) et très impliquée dans le fonctionnement du *municipio*. Le tandem *intendente-secretarios* (secrétaires) constitue la tête de pont de l'action municipale. Enfin, agissant dans les localités éloignées du pôle central du *municipio*, les délégués municipaux qui sont les personnes de confiance de l'intendente mais non élues, gèrent les questions de proximité et se portent en relais des actions municipales dans une logique de contrôle de la continuité de l'action politique municipale.

### 3 *Municipios* et réseaux d'acteurs

#### 3.1 Des types de gouvernance municipale bien différents

Cependant, au-delà de cette posture dominante, nos travaux de terrain permettent d'identifier deux types de profils dans les stratégies municipales des villes petites et moyennes de cet échantillon.

Un premier profil caractérise des *municipios* agissant dans une logique de gestion des affaires communes où la priorité principale est de répondre aux besoins primaires de la population locale. Elles agissent principalement dans deux registres d'action : le secteur social et le secteur des œuvres publiques. Elles offrent des services de base en échange de taxes prélevées aux usagers et en mobilisant les ressources issues de programmes nationaux en matière de logements, d'aides sociales et d'œuvres publiques. Le *municipio* peut créer des taxes nouvelles en échange de services nouveaux. Le taux de recouvrement est un bon indice pour saisir l'engagement de l'utilisateur dans le fonctionnement municipal. En effet, en Argentine de nombreux usagers mécontents de ne pas disposer du service promis ou ne disposant pas de moyens pour les payer, ne paient pas les taxes réclamées.

La municipalité de gestion se singularise par plusieurs traits d'organisation.

D'abord, l'agenda politique local n'est pas construit par une agrégation d'intérêts économiques et sociaux. L'*intendente* construit sa politique mais des pans entiers de la société locale agissent à la marge avec leurs propres agendas sans dynamique globale. C'est le cas par exemple pour le *municipio* de Necochea. Dans cette ville, les acteurs économiques s'organisent sans lien avec les autorités en charge du *municipio*. Le secteur agro-industriel, la structure de gestion des activités portuaires, (*consorcio del puerto*) ont des stratégies pour le développement économique voire social mais sans forte articulation avec la municipalité.

Ensuite, ces *municipios* attendent beaucoup des programmes nationaux pour mettre en œuvre des projets (logique descendante et d'assistance). Dans une période de domination très forte du parti au pouvoir, si la ville est dans la mouvance *Kirchneriste*, elle sera fortement touchée par diverses politiques publiques ou projets singuliers. Tels sont les cas de Necochea ou de Villarino: dans ces villes, les élus du *Front pour la victoire* ont construit un programme électoral expliquant que de grands projets (d'infrastructures, d'équipements sociaux) pourraient se réaliser sur le territoire puisque ces acteurs avaient un lien direct avec le pouvoir central.

Cette figure du *municipio* de gestion témoigne de la difficulté pour de nombreuses municipalités à agir comme un acteur en charge de la conduite d'une politique intégrée de développement territorial. Compte tenu de la faiblesse des budgets municipaux, les actions ne peuvent être que de faible impact et restent dans les prérogatives strictes des compétences institutionnelles. Les municipalités inscrites dans cette logique ne peuvent pas être considérées simplement comme des acteurs de l'administration locale car elles sont bel et bien insérées dans une action politique à travers leur positionnement dans les cadres des programmes politiques mis en œuvre par le pouvoir central. Cependant, elles ne parviennent pas à s'émanciper d'une organisation du pouvoir très descendante.

La deuxième figure est celle de la municipalité-acteur intégrant du développement territorial qui essaie, dans un cadre contraint, de construire des stratégies territorialisées, débordant le cadre des actions ordinaires des secteurs du social et des œuvres publiques.

Le *municipio* et son administration construisent une action beaucoup plus offensive. Ils souhaitent se positionner dans une stratégie de développement territorial. Plusieurs caractéristiques permettent de décrire cette figure.

En premier lieu, le *municipio* assure les services de base en matière sociale et d'équipements publics et pour cela, il prélève de nombreuses taxes sur les usagers. Il crée même parfois de nouveaux services pour mieux répondre aux besoins des populations (hôpital par exemple). Cette démarche atteint parfois ses limites puisque elle est liée à la fourniture de services et aux ressources propres de la population locale qui ne peut pas supporter une pression fiscale trop élevée.

Ensuite, il appuie les innovations en organisant l'agenda municipal. Concrètement, le *municipio* est le coordinateur général des actions sectorielles qui se trament sur le territoire, en associant les dimensions sociale et économique du développement. Il incarne une capacité à rassembler les différents acteurs locaux et leurs formes d'organisation.

A la recherche de nouvelles ressources et pas uniquement des ressources publiques nationales, une des alternatives est la mise en œuvre de démarches de partenariat avec le secteur privé afin de co-financer des actions tant économiques que sociales. Ces financements ne concernent pas nécessairement des montants très importants mais ils se singularisent par leur fonction d'appui au lancement de nouvelles initiatives qui rapprochent des acteurs, créent un nouvel espace de dialogue et de confiance en l'action publique locale.

Dans cette figure de l'action publique, le collectif est essentiel puisque la coalition des intérêts nécessite une prise en compte de la population qui doit se reconnaître dans le projet municipal : cette adhésion peut se lire au moment des élections certes mais aussi dans le taux de recouvrement des taxes qui est dans ce cas très fort.

L'exemple du *municipio* de Tandil peut illustrer cette figure du *municipio* acteur fédérateur du développement territorial.

Au-delà de ces deux figures qui typent les logiques d'action des municipalités des villes moyennes, il convient de préciser que ces municipalités ne peuvent agir seules : elles sont tantôt associées, tantôt entourées par des systèmes d'acteurs spécialisés qui, les uns avec les autres, tiennent le champ du développement territorial.

### 3.2 Des systèmes d'acteurs, relais ou substituts des municipalités

La faiblesse de l'action municipale en matière de développement territorial liée, d'une part, aux manques de ressources propres tant en matière financière qu'humaines et, d'autre part, au fort centralisme politique au niveau national, n'empêche pas la mise en place de systèmes d'action concrets pour faire face aux besoins et enjeux de développement des territoires. Ces systèmes d'action s'organisent autour des systèmes productifs, du secteur social et des services. Nous avons ainsi constaté l'apparition de solutions – actions pour répondre à des problèmes sensibles, ponctuels et mobilisant des jeux d'acteurs spécifiques (coopératives, associations de producteurs, réseaux autour de l'irrigation...). Ces systèmes d'action œuvrent dans une logique de bricolage et d'ajustement spontané à travers une action fragmentée pour traiter des problématiques locales. Il existe un système d'action de proximité, agissant en complémentarité ou en parallèle des municipalités, capable de mobiliser des ressources globales (programmes nationaux, voire internationaux) pour faire face aux défis locaux et tenter de les

[ATELIER 14 / WORKSHOP 14]

réguler, ces défis résultant principalement des effets pervers du modèle productif dominant. Les villes moyennes apparaissent comme des lieux d'agrégation et de déploiement de ces systèmes d'acteurs connexes ou juxtaposés aux municipalités.

*L'Instituto nacional de tecnologia agropecuaria* (INTA) ainsi que certaines structures coopératives apparaissent à l'échelle des municipalités comme des acteurs médiateurs qui, grâce à la variété de leurs programmes d'action et des profils de leurs agents mais aussi avec la plus grande ampleur de leurs moyens financiers, s'inscrivent à la croisée de l'appui aux actions municipales émergentes dans le champ du développement et aux actions innovantes des acteurs des secteurs productifs et social.

Un premier système d'acteurs se structure autour du secteur productif. Nous avons identifié deux formes d'implication des acteurs économiques dans le développement territorial.

Une première configuration apparaît autour des grandes filières de production agricole dont la dimension est internationale. Ainsi, dans le *municipio* de Villarino, la production d'oignons dépend d'importateurs brésiliens qui viennent structurer sur place la finalisation de la production. Ce système productif est appuyé par différents organismes de développement comme l'INTA, une structure de gestion de l'irrigation et des organismes spécialisés dans la certification de la qualité de la production. Tous ces acteurs facilitent en premier lieu le développement du système productif. Une partie de ce système fonctionne avec l'arrivée d'une main d'œuvre étrangère composée de Boliviens et de Paraguayens, main d'œuvre migrante qui s'installe dans les localités. À côté de leur fonction principale d'appui au développement économique, ces différents acteurs ont également des actions d'appui à la création d'infrastructures pour le territoire (dans le domaine des transports par exemple) et au développement social (aide aux familles, soutien à des initiatives culturelles). Cependant, ce système d'acteurs organisé autour des activités productives est largement piloté de l'extérieur. De ce fait, les retombées économiques pour impulser d'autres projets sur le territoire sont pénalisées par cette évaporation des crédits hors du *municipio* de Villarino. L'enjeu pour ces acteurs est de stabiliser et de garantir les conditions de production en apportant un appui minimum à la force de travail et à l'équipement nécessaire du territoire pour faciliter la commercialisation des produits mais sans engagement autour d'une valorisation et d'une diversification des ressources locales.

Une deuxième configuration d'acteurs est composée de structures coopératives du secteur productif qui disposent de fonds liés à leur activité économique et qui choisissent de les mobiliser au service de projets territoriaux. Il peut s'agir par exemple de coopératives dans le secteur électrique ou agricole. Une partie des ressources tirées de leur activité fondatrice est réinvestie dans des actions sociales de proximité. Ces coopératives développent des services à la population comme l'accès à Internet, la culture, l'appui à l'éducation et peuvent même gérer une station service. Ainsi dans le *pueblo* de La Dulce, la coopérative agricole est la structure qui fait vivre la culture et les actions en matière sociale. De même, 3500 membres participent au financement de la coopérative électrique du *municipio* de Villarino. Un récent projet a consisté à développer de l'enseignement à distance abrité dans les locaux de la coopérative en lien avec les Universités proches. De

[ATELIER 14 / WORKSHOP 14]

même, dans le *municipio* de Villarino et plus spécifiquement dans la localité de Pedro Luro, un Centre Communautaire Llancayani avait un projet pour construire une école professionnelle : c'est la coopérative électrique qui a servi d'intermédiaire pour recevoir l'argent de l'Etat. Cette coopérative fournit aussi de la viande pour le restaurant scolaire. Une autre coopérative électrique agit de même dans une autre localité du *municipio* de Villarino, celle d'Algarabo. Il s'agit là aussi d'une structure coopérative qui vend du pain, gère l'électricité et Internet. 1200 personnes en sont membres et elle emploie ainsi 14 personnes.

Un deuxième système à dimension sociale s'organise autour des acteurs sociaux qui agissent parfois de concert avec le *municipio*. On peut distinguer un réseau de sous systèmes interconnectés ou non qui œuvrent dans le développement territorial. Il s'agit d'un système d'acteurs variés qui viennent remplacer les carences de la puissance publique, surtout dans les *municipios* dont l'action en matière de développement territorial est particulièrement faible. On y trouve d'abord des associations du type ONG (Casita Madre Teresa à Villarino) ou des centres associatifs à vocation socio-culturelle à forte coloration politique comme le centre LLancayani à Pedro Luro dans le *municipio* de Villarino. Ce sont des militants du développement social et communautaire largement investis dans des politiques d'aides aux personnes par le biais de services rendus en matière d'éducation, de culture et de prévention sanitaire. La structure Casita Madre Teresa s'investit beaucoup pour l'amélioration des conditions de vie des populations, essentiellement les enfants des producteurs d'oignon boliviens. Cet investissement auprès des enfants leur permet ainsi de travailler avec les producteurs et l'INTA vient alors en appui à travers un programme à vocation agricole qui vise à favoriser la création de petites exploitations ou d'activités maraîchères (« *Minifundia et micro huertas* »). Le centre Llancayani agit dans la même logique : ce centre gère une garderie, un restaurant et une école professionnelle. Dans le *municipio* de Villarino, le plus caractéristique pour la présence d'un tissu d'acteurs à fort engagement dans le secteur social, on note également la présence de deux organismes de micro-crédit qui proposent de modestes prêts à des porteurs de projets : c'est une initiative de la municipalité (Micro-crédit municipal) et d'un organisme associatif, El Banquito. On peut associer à cet ensemble une association de la communauté bolivienne Bolivienne (COVOLVI) qui pratique par diverses formes la solidarité et l'entraide au sein de la communauté bolivienne.

De manière plus générale, tous les *municipios* sont marqués par l'activité structurante en matière socio-culturelle menée par des associations d'animation de proximité, les *Sociedades de fomento* (sociétés d'appui aux initiatives locales). Ce sont des lieux de mobilisation des habitants, des espaces de discussion à travers des assemblées participatives qui organisent les activités festives des localités mais qui peuvent aussi financer de modestes investissements locaux comme les plaques de dénomination des rues ou des opérations plus ambitieuses comme l'aménagement et la gestion de maisons de santé publique.

Dans tous les cas, les services qui se déploient sont pilotés par des individus qui sont impliqués dans la communauté. Il est assez frappant de voir que lors des dernières élections municipales de 2011, l'*intendente* nouvellement élue dans le *municipio* de Villarino, s'appuie fortement sur ce réseau social en nommant comme

[ATELIER 14 / WORKSHOP 14]

*delegado* ou fonctionnaires municipaux la plupart des responsables de ces structures. C'est ainsi le cas pour la responsable de l'ONG Casita Madre Teresa ou encore pour le responsable du centre communautaire Llacayani qui occupent des fonctions stratégiques dans la nouvelle gestion municipale, l'une comme directrice de la communication, service très proche de l'*Intendente*, et l'autre comme délégué municipal dans la petite ville de Pedro Luro. C'est une reconnaissance du travail accompli mais cela indique aussi le fort encadrement social à l'œuvre dans le *municipio*. Comme le remarque un ancien élu, « *il est plus facile de faire campagne sur les liens privilégiés avec le pouvoir national dans le contexte actuel que de défendre des positions plus locales sans mobiliser l'échelon de l'Etat* ».

Ces sous systèmes identifiés sur le terrain font l'objet de coordinations émergentes. Le territoire est une imbrication d'espaces d'action à dimensions sociales et économiques. Analyser les deux sous systèmes séparément ne permet pas d'appréhender la complexité des relations d'acteurs. Si la pédagogie de l'exposé oblige à séparer les deux systèmes et à les décrire de manière distincte, la réalité est bien plus imbriquée et métissée.

Ainsi, le système productif a une forte dimension sociale. Cependant, ce sont les formes coopératives de ce système qui sont les plus ouvertes vers les chantiers sociaux. Nous avons évoqué le rôle social des coopératives électriques. En revanche, CORFO ou bien les producteurs d'oignons n'ont pas d'initiatives fortes dans le domaine social. Il est ici question de rendements, de volumes de production et d'embauche de main d'œuvre le plus souvent bolivienne et dont les conditions de travail et de vie sont difficiles. Le système social supplée les effets du système économique. Cependant, il tente aussi d'organiser, de structurer la production et le développement des activités productives afin d'améliorer les revenus des producteurs.

Au regard de ces systèmes d'acteurs, les *municipios* des villes moyennes ont un pouvoir de concertation plus ou moins intégrateur. Ainsi, dans le cas du *municipio* de gestion, ces réseaux sont peu interconnectés et fonctionnent de manière indépendante les uns des autres. Ils restent sectoriels. L'INTA peut alors apparaître comme un acteur intégrateur du fait de sa triple fonction d'accompagnement du secteur productif, d'aide à l'insertion des plus petits producteurs et de sa fonction de relais de programmes nationaux bien que cette fonction de médiation reste partielle.

Dans le cas du *municipio* acteur intégrateur, ces réseaux spécialisés s'articulent a minima pour produire un dispositif innovant et interrelationnel. Un croisement entre la gestion de la vie quotidienne (gestion de services) et la dimension économique du développement peut ainsi contribuer à l'apparition d'une politique de développement territorial plus globale.

Les lieux de discussion et de mise en débat des enjeux d'aménagement et de développement territorial restent finalement peu nombreux. Les acteurs qui arrivent au pouvoir lors des nouveaux mandats municipaux insistent sur l'importance de la mise en place de tables rondes, d'espaces de concertation sur le développement territorial.

## Conclusion

Les analyses permettent de rendre compte des difficultés qu'ont les *municipios* argentins à intervenir de manière autonome et puissante face aux enjeux du développement économique et social de leurs territoires. Les politiques publiques nationales ou provinciales sont celles qui ont le plus d'effet sur les territoires locaux et laissent ainsi peu de marges de manœuvre aux municipalités qui dépendent fortement des ressources distribuées par l'Etat. Les exemples mobilisés ici mettent en évidence les modalités de structuration de partenariats locaux issues de bricolage institutionnel pour tenter de pallier l'absence de l'Etat central et son incapacité à gérer les situations locales

Employer le terme de « décentralisation » pour caractériser les relations entre l'Etat national et les municipalités n'est pas le terme adéquat pour décrire l'organisation et le fonctionnement du système territorial argentin. En effet, on assiste plutôt à une centralisation du pouvoir entre les mains de l'Etat national et à un mécanisme de déconcentration de certaines interventions en s'appuyant sur le relais municipal. Dans ce contexte, les municipalités des villes moyennes ont bien du mal à conduire des politiques territoriales ambitieuses compte tenu de leurs ressources pilotées et octroyées par le haut. Pourtant, dans les terrains analysés, de nombreux systèmes économiques et sociaux se déploient sur les territoires et créent des actions structurantes et dynamiques venant compléter ou parfois se substituer à la gouvernance publique municipale. De même, dans certaines villes moyennes, la volonté municipale, nourrie par la mobilisation d'élites locales et de corps sociaux et professionnels organisés et par la présence d'une ingénierie territoriale, permet d'expérimenter des formes innovantes de gouvernance locale et de mettre en marche une approche transversale et territoriale des questions de développement. Si une hiérarchie urbaine de type christallérien existe entre les villes moyennes, petites et les pueblos, l'Etat ou la *Provincia* n'ont pas de stratégie d'appui au développement à partir de ce maillage. Les villes ne constituent pas des relais des politiques d'aménagement depuis le centre alors qu'elles pourraient servir d'appui à la structuration du développement territorial.

## Bibliographie

ALBALADEJO C., 2012. Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Annales de Géographie*, vol. 686, n°Sept 2012; p. 387-409.

BALSA, J, 2006, *El desvanecimiento del mundo chacarero*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

BUSTOS C. Roberto, 2001, Desafíos de la territorialidad local. Partido de Villarino: Territorio local predominantemente rural. Nro. Especial *R.U.G.* Vol X Nro. 1 y 2 2001. Pp53-70. Bahía Blanca.

BOISIER, S., 1997, "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90s", en: *Revista Interamericana de Planificación*, 144, abril-junio.

BOISIER S., 2005, « ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización ? », *Revista de la CEPAL*, n°86, pp. 47-62.

[ATELIER 14 / WORKSHOP 14]

- BRET B., 2005, « Les notions d'intégration et de fragmentation, approche géographique », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n°4, pp. 387-392.
- CETRANGOLO O., JIMENEZ J.P., 2004, « Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina », *Revista de la CEPAL*, n° 84, pp. 117-134.
- CHIARA M., VIRGILIO M.M., 2005, *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Gal. Sarmiento, Prometeo, Buenos Aires, 231 p.
- CORRAGIO J.L., 1997, *La descentralización : el día después*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, UBA, Buenos Aires, 59 p.
- DURAN P., THOENIG J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, volume 46, n°4, août 1996.
- FERNANDEZ HASAN, V., 2003, *Municipalización y descentralización del Estado: ¿Autonomía vacía o fortalecimiento de la capacidad de gestión?*, en: *Revista Confluencia*, n° 2, año 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- GAIGNARD R., 1979. *La Pampa argentina, l'occupation et la mise en valeur*. Doctorat d'Etat de l'Université de Bordeaux III : 1174 p.
- GARCIA DELGADO, D. 1997. "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en: Garcia Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC, UBA-Universidad Católica de Salta.
- GARCIA DELGADO, D. 1998. *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Espasa Calpe Argentina S.A/Ariel, Buenos Aires Pirez, P. 1998. *Descentralización y gobierno local*, VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas.
- GISCLARD M., 2011, *Le développement rural en Argentine : transformation de l'action publique et recompositions territoriales (Une étude à partir du Chaco Argentin)*. Thèse de doctorat, Université de Toulouse, 650 p.
- INDEC, *Censos Nacionales Agropecuarios - 1988 y 2002*. (www.indec.gov.ar)
- INDEC, *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010*.
- MANZANAL M., NEIMAN G., LATTUADA M. (dir.), 2006, *Desarrollo rural – organizaciones, instituciones y territorios*, Ciccus, Buenos Aires, 448 p.
- MANZANAL M., ARZENO M., NUSSBAUMER B. (dir.), 2007, *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ciccus, Buenos Aires, 284 p.
- PETRANTONIO, Marcela y ACUÑA, Ana María, 2007, "El desarrollo local y los entramados institucionales: dos estudios de caso". En: *Diálogo Económico Local. Revista de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local* de la Red de Mercociudades. Nro. 6. Municipalidad de Rosario – UNR – Red de Mercociudades-
- PETRANTONIO, Marcela y ACUÑA, Ana, 2008, *La institucionalidad en el territorio como motor de desarrollo agroindustrial. IV Congreso Internacional de la Red SIAL*. Alfater.
- PETRANTONIO, Marcela; GOIZUETA, Mercedes y ACUÑA, Ana María, 2006, "Entramado institucional y dinámica de las MIPyMES agroindustriales: dos estudios de caso". *6ta. Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Santa Fe.
- SILI, M. 2000. *Los espacios de la Crisis Rural. Geografía de una pampa olvidada*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

Éditeur : UMR ESPACE – Avignon, Case 19, 74 rue Louis Pasteur, 84029 Avignon Cedex  
Collection : Actes Avignon  
ISBN : 978-2-9105-4509-1  
Publication éditée en janvier 2014  
Conception et réalisation : N. Brachet (UMR ESPACE – CNRS)  
<http://fronturb2013.sciencesconf.org/>

# Aux frontières de l'urbain / At the frontiers of Urban Space

22-23-24 JAN. 2014

## Actes de la conférence / Conference Proceedings

[Collection : Actes Avignon - ISBN : 978-2-9105-4509-1]

**Petites villes du monde :**  
émergence, croissance, rôle économique et social,  
intégration territoriale, gouvernance

**Small towns of the world:**  
emergence, growth, economic and social role,  
territorial integration, governance





## Avant-propos

---

La conférence internationale « Aux frontières de l'urbain. Petites villes du monde : émergence, croissance, rôle économique et social, intégration territoriale, gouvernance » s'est déroulée à l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse du 22 au 24 janvier 2014. Elle a été organisée à l'initiative d'un groupe de chercheurs de l'UMR 7300 ESPACE spécialistes de la ville et des dynamiques d'urbanisation dans le monde. Travaillant à partir de la base de données mondiale *e-Geopolis* décrivant l'évolution de la population des agglomérations urbaines à l'époque contemporaine et développée depuis les années 1980 par F. Moriconi-Ebrard, directeur de recherche au CNRS, les résultats des analyses fondées sur ces données ont souligné l'importance des enjeux des petites villes dans les dynamiques territoriales contemporaines, et ce partout dans le monde.

L'objectif de la conférence était de présenter ces résultats et de les confronter à d'autres recherches privilégiant d'autres approches ou prenant part à d'autres disciplines afin d'éclairer ces travaux issus de la géographie quantitative. La conférence se distingue ainsi par une grande diversité, alors que l'équipe de recherche à l'origine de cet événement est animée par la conviction que diversité et pluralité fondent la réflexion et la science.

La volonté de laisser une trace de la conférence est à l'origine de cette publication. Celle-ci permet en outre de promouvoir les travaux inédits des chercheurs qui ont participé à l'évènement.

La structure des Actes correspond à l'organisation des communications lors de la conférence. Les Actes distinguent d'abord les textes des conférences et ceux issus des sessions en ateliers. Ces derniers sont répartis en 18 chapitres correspondant aux 18 ateliers organisés. Néanmoins, tous les papiers présentés lors de la conférence ne figurent pas dans ce recueil, certains ne nous ayant pas été transmis sous forme d'articles complets. Nous précisons que les articles complets n'ont pas été relus et sont publiés ici en l'état.

Nous remercions chaleureusement l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, l'UMR 7300 ESPACE, le CNRS, l'entreprise Renault et l'association *e-Geopolis* qui ont soutenu cet événement. Nous exprimons aussi toute notre reconnaissance aux membres du comité scientifique pour leur expertise dans la sélection des articles et leur accompagnement dans la mise en place de la manifestation. Enfin, nous adressons toute notre gratitude aux membres du comité d'organisation qui se sont entièrement dévoués à la préparation de la conférence et à l'édition de ces Actes durant plusieurs semaines. Sans leur aide, leur efficacité et leur volonté, l'organisation de la conférence « Aux frontières de l'urbain » à Avignon et la publication des Actes n'auraient pu se dérouler dans un esprit solidaire et stimulant.

## Foreword

---

The international conference "At the Frontiers of Urban Space. Small towns of the world: emergence, growth, economic and social role, territorial integration, governance" was initiated by a group of researchers at UMR 7300 ESPACE, specialists of cities and urbanization dynamics in the world. Using the international database *e-Geopolis*, which describes the evolution of the urban agglomerations population during the contemporary era and is developed since the 1980's by F. Moriconi-Ebrard, research director at CNRS, the analyzes results highlighted the challenges of small towns in contemporary territorial dynamics anywhere in the world.

The aim of the conference was to present those results and compare them to other research focusing alternative approaches or taking part in other disciplines to highlight the work from quantitative geography. The conference is therefore distinguished by great diversity, while the research team behind this event is driven by the belief that diversity and plurality are the base of thinking and science.

The desire to leave a trace of the conference is the origin of this publication. It also helps to promote the original work of researchers who participated to this event.

The structure of Acts corresponds to the organization papers at the conference. Acts distinguish the plenary conferences from the workshop sessions. These are divided into 18 chapters corresponding to the 18 workshops. However, all the papers presented at the conference are not included in this collection, some of them not having been sent as full papers. We note that these articles were not reviewed and are published as we received them.

We thank the University of Avignon, the UMR 7300 ESPACE, the CNRS, the Renault firm and the *e-Geopolis* association who supported this event. We also express our gratitude to the members of the scientific committee for their expertise in the selection of papers and their support in the implementation of the event. Finally, we express our appreciation to the members of the organisation committee who were fully dedicated to the preparation of the conference and to the publication of these Acts for several weeks. Without their help, efficiency and will, the organisation of the conference and the publication of the proceedings would not have taken place in a stimulating spirit of solidarity.

## Présentation de la conférence

---

Lorsqu'on évoque « la » ville, l'attention des médias, des chercheurs et des institutions se concentre traditionnellement sur quelques métropoles mondiales. Or, en réalité, **la moitié de la population urbaine de la planète vit dans des villes petites et moyennes** qui se comptent en milliers (Moriconi-Ebrard, 1994).

Ces agglomérations ont **un rôle moteur dans la croissance, tandis qu'elles présentent des profils et des dynamiques hétérogènes qui s'écartent de ce que l'on observe dans les métropoles** (Denis, 2012). Dès lors leur étude vient enrichir et approfondir le concept d'urbain.

Chercher à définir ces villes, c'est aussi éprouver les catégories d'espace et aller au-delà d'une simple dichotomie urbain/rural de plus en plus remise en cause. Quels critères permettraient de définir un seuil entre ces espaces ? Peut-on parler de territoire de l'entre-deux ? En termes de processus, **les petites villes questionnent ainsi les différentes étapes de la croissance urbaine : genèse, développement, mutation, régression.**

Sur le terrain, l'observation est confrontée à **l'arbitraire des définitions officielles de l'urbain** qui diffèrent d'un pays à l'autre, contribuant à renforcer **le flou des limites objectives entre « petite ville » et « village »**. Le changement de statut des villes peut entraîner un changement de la fiscalité, de règles environnementales et d'urbanisme : **l'accès au statut urbain constitue ainsi un enjeu majeur pour le développement d'une localité et du territoire** (Giraut, 2005). Quel est l'impact des politiques publiques urbaines sur ces villes ? Suffit-il de déclarer une localité « urbaine » pour qu'elle le soit ? Les petites et moyennes villes posent-elles des problèmes de gouvernance particuliers ou bien sont-elles à l'origine de propositions originales en matière d'aménagement du territoire ?

Dans un marché globalisé où les économies d'agglomération sont mises en avant, les métropoles semblent constituer les seuls espaces compétitifs. Or, les petites villes ont souvent été **des lieux d'innovation capables de s'insérer directement dans des réseaux mondiaux** (Bairoch, 1984). Quels sont leurs atouts face aux grandes mégapoles ? Comment se positionnent-elles face aux enjeux territoriaux majeurs de nos sociétés : mobilité, accès à la terre, compétition foncière, exploitation des ressources locales, approvisionnement, protection de l'environnement. Ces enjeux dépendent clairement des formes d'organisation spatiale qui sont le résultat de processus de concentration plus ou moins intenses : clusters, corridors urbains, semis dispersés représentent-ils des types d'organisations spécifiques à ces villes de l'entre-deux ?

## Conference presentation

---

When we speak of cities, the attention of researchers, the media, and institutions is traditionally focused on large metropolises. Yet in reality, **half the urban population of the world lives in hundreds of small and medium-sized cities** (Moriconi-Ebrard, 1994).

These agglomerations play a **key role in urban growth**. They have **heterogeneous dynamics and profiles that diverge from what is observed in metro cities**. Therefore, studies of the base of the urban hierarchy enrich and deepen the urban concept as a whole.

Defining these agglomerations also requires the testing of categories of space which go beyond a simple, and increasingly problematic, urban-rural dichotomy. What criteria should define the threshold between these spaces? Can we speak of an “in-between” territory? In terms of process, **small cities highlight the different stages of urban growth: genesis, development, mutation, and regression**.

In the context of fieldwork, researchers’ observations are faced with the **arbitrary official definition of urban areas**, which differ from one country to the next. This contributes to the **fuzziness of objective boundaries between “small towns” and villages**. The change of the status of small agglomerations can lead to modifications in fiscal, environmental and urban rules. **Access to urban status is a major issue for the development of a locality and territory** (Giraut, 2005). What is the impact of urban policies on such towns? Is it enough to proclaim that a locality is “urban”? Are there specific governance issues that come with the small and medium town? Are these issues at the basis of original proposals concerning country planning?

In a global marketplace, where agglomeration economies are prioritized, metro cities seem to be the only competitive spaces. In reality however, small towns are often **spaces of innovation capable of taking their own place in wider global networks** (Bairoch, 1984). What are the major assets of such towns compared with larger metro cities? How do they face the major spatial issues of a society: mobility, land access and competition, exploitation of local resources, procurement, and environmental protection? These issues are dependent on forms of spatial organisation, which are themselves the result of intense processes of concentration and dispersion. Do clusters, urban corridors and dispersed settlements represent specific organisational types of such intermediary, “in-between” spaces?

## Comités / Comitees

---

### Scientifique

- Julien Bordagi  
*Doctorant Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse et Institut Français de Pondichéry*
- Cathy Chatel  
*Docteur en Géographie, e-Geopolis*
- Eric Denis  
*Chercheur CNRS, UMR Géographie-cités*
- Michel Dimou  
*Professeur en Economie, Université du Sud Toulon-Var*
- Marie-Eve Fererol  
*Docteur en Géographie urbaine, Université de Clermont Ferrand*
- Hervé Gazel  
*Maître de conférences en Géographie, Université Lyon III*
- Frédéric Girault  
*Professeur en Géographie, Université de Genève*
- Dominique Harre-Rogers  
*Consultante. Docteur en socio-économie*
- Philipp Heinrigs  
*Economiste, OCDE*
- Jean-Paul Hubert  
*Directeur de recherche, INRETS*
- Jacques Imbernon  
*Chargé de recherche en agronomie, CIRAD*
- Kamala Marius  
*Maître de conférences HDR en Géographie, Université de Bordeaux III*
- Jordi Marti-Henneberg  
*Professeur en Géographie, Université de Lleida*
- François Moriconi  
*Directeur de Recherche CNRS, UMR 7300 ESPACE*
- Thierry Rebour  
*Maître de conférences en Géographie, Université d'Amiens*
- Mounir Redjimi,  
*Maître de conférences en Géographie, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse*
- Alexandra Schaffar  
*Maître de conférences en Economie, Université du Sud Toulon-Var*

## **Organisation**

- Julien Bordagi,  
*Doctorant UMR 7300 ESPACE et Institut Français de Pontechéry*
- Nathalie Brachet,  
*Technicienne PAO UMR 7300 ESPACE*
- Cathy Chatel,  
*Docteur en Géographie, e-Geopolis*
- Loïc Grasland,  
*Professeur Université d'Avignon et de Pays de Vaucluse,  
Co-directeur de l'UMR 7300 ESPACE*
- Michel Guerin,  
*Secrétaire-gestionnaire, UMR 7300 ESPACE*
- François Moriconi,  
*Directeur de Recherche CNRS, UMR 7300 ESPACE*
- Mounir Redjimi,  
*Maître de conférences Université d'Avignon et de Pays de Vaucluse,  
UMR 7300 ESPACE*

## Sommaire / Contents

---

CONFERENCES .....	11
ATELIER 1 / WORKSHOP 1 .....	53
Faut-il mailler l'ensemble du territoire de petites villes ? <i>Should distribute small towns through the whole territory?</i>	
ATELIER 2 / WORKSHOP 2 .....	93
Les petites villes des Suds : un modèle pour tous ? <i>Small towns of southern countries: a model for all?</i>	
ATELIER 3 / WORKSHOP 3 .....	96
La décentralisation créatrice de quelles petites villes ? <i>What kind of small towns decentralization is creating?</i>	
ATELIER 4 / WORKSHOP 4 .....	137
Entre urbain et rural. Villages, bourgs ou petites villes ? <i>Between urban and rural. Villages, small towns or small cities?</i>	
ATELIER 5 / WORKSHOP 5 .....	221
Une société des petites villes ? <i>A small town society?</i>	
ATELIER 6 / WORKSHOP 6 .....	293
Session spéciale / Special session Suburbain (Subaltern urbanisation in India)	
ATELIER 7 / WORKSHOP 7 .....	334
Les temps de la petite ville : inertie ou changement ? <i>Small towns times: inertia or change?</i>	
ATELIER 8 / WORKSHOP 8 .....	396
L'économie des petites villes entre local et mondial : le grand écart ? <i>The economy of small towns between local and global: the splits?</i>	
ATELIER 9 / WORKSHOP 9 .....	462
L'urbain : aux frontières de la mobilité ? <i>Urban space: at the frontiers of mobility?</i>	
ATELIER 10 / WORKSHOP 10 .....	526
Aux frontières des métropoles : le périurbain ? <i>At the frontiers of the metropolises: the periurban space?</i>	

ATELIER 11 / WORKSHOP 11 .....	547
La fabrique des hiérarchies urbaines. Les pouvoirs publics, chefs d'orchestre ? The factory of urban hierarchies. Public policies, conductors?	
ATELIER 12 / WORKSHOP 12 .....	591
Session spéciale / Special session ESPON : Small and medium-sized town in Europe: the ESPON TOWN project	
ATELIER 13 / WORKSHOP 13 .....	594
Les petites villes au risque de l'aménagement du territoire Small towns at risk of town and country planning	
ATELIER 14 / WORKSHOP 14 .....	619
La mise en mouvement des hiérarchies urbaines : l'économie des petites villes comme moteur Urban Hierarchies in movement: the economics of small towns as a dynamic	
ATELIER 15 / WORKSHOP 15 .....	658
Session spéciale / Special session ESPON : Small and medium-sized town in Europe: the ESPON TOWN project	
ATELIER 16 / WORKSHOP 16 .....	689
Habiter la petite ville : l'urbanisme en réponse Living in the small towns: urbanism in reply	
ATELIER 17 / WORKSHOP 17 .....	738
Le tiers espace existe-t-il ? Does third space exist?	
ATELIER 18 / WORKSHOP 18 .....	758
L'État-providence : quand les petites villes jouent dans la cour des grandes Welfare state: when small towns plays with the big league	