

---

# Le rôle des villes intermédiaires dans les espaces agricoles pampéens argentins de la Province de Buenos Aires

Analyse de la gouvernance de trois municipalités<sup>1</sup>

*The Role of Intermediate Cities in Argentinan Pampa in the Province of Buenos Aires Regarding the Structuration of Agrarian Areas: an Analysis of Governance Process in Three Municipalities.*

**Christophe Albaladejo, Laurence Barthe, Roberto Bustos, Mariano Iscaro, Marcela Petrantonio et François Taulelle**

---

- 1 Il est des régions dans le monde dont les représentations sont à l'antipode de l'urbain. C'est le cas en Argentine de la région pampéenne dont l'image courante en Europe est immédiatement associée à de vastes étendues agricoles ou pastorales, planes, à l'horizon infini, des champs sur lesquels paissent des vaches ou circulent les machines agricoles

Photo 1 : Champs près de Tandil



Source : François Taulelle, 2016.

- 2 Cette impression semble être confirmée par l'histoire, car contrairement à la hacienda hispano-américaine qui comprenait à ses origines un très grand nombre de travailleurs, l'estancia pampéenne a depuis ses débuts été associée à l'usage extensif de riches espaces agricoles et à une faible quantité de main d'œuvre (Peón, 1992). Depuis les années 1990, cette image a été considérablement renforcée par le développement des grandes cultures d'oléoprotéagineux et de céréales pratiquées sur des parcelles très étendues au sein d'exploitations gérant des superficies à chaque fois plus grandes. Plus précisément, la culture du soja est devenue le symbole de cette région du monde depuis qu'elle s'y est développée sur la base de semences OGM<sup>2</sup> et de la technique du semis direct (sans labour). Les plantes OGM disposent d'un gène de résistance à un herbicide, le glyphosate, dont l'usage est devenu massif. La réduction du travail du sol à sa plus simple expression, la diminution du nombre de passages d'applications d'herbicides ainsi que la concentration des exploitations agricoles entre les deux derniers recensements agricoles utilisables de l'Argentine (1988 et 2002, un tiers des exploitations ayant disparu), sont autant de facteurs de diminution du nombre d'emplois agricoles<sup>3</sup> qui renforcent cette image d'une immense surface agricole faiblement peuplée.
- 3 Dans ce contexte de développement agricole extensif des espaces pampéens, les villes n'apparaissent pas. Pourtant, un important système urbain hiérarchisé maille ces espaces (Vapnarsky et Gorojovsky, 1990). D'ailleurs, la plus grande partie de la population pampéenne est urbaine. En effet, même si l'on exclut de l'analyse l'aire métropolitaine de Buenos Aires-La Plata ainsi que les six grandes villes pampéennes de plus de 260.000 habitants<sup>4</sup>, le pourcentage d'urbains est important.

- 4 La majorité de ces villes insérées dans l'espace agricole sont à la tête de districts (partidos) et sont le siège d'un gouvernement local (intendencia) et d'une administration municipale (municipio). La plupart d'entre elles sont également les centres d'une bourgeoisie rurale et d'institutions locales pouvant leur donner une certaine capacité d'action sur elles-mêmes et sur leurs espaces alentours. Mais dans quelles conditions ? De quelles marges de manœuvre disposent ces municipios ? Quelle est au quotidien leur gestion des problématiques économiques et sociales ? Le travail de terrain effectué<sup>5</sup> nous a conduit à analyser les configurations d'acteurs dans trois partidos : Necochea, Villarino et Tandil. Ces trois études de cas nous ont permis d'interroger le rôle du municipio et de la intendencia de la « ville moyenne » en tant qu'acteur potentiel de développement territorial. Nous avons comparé deux villes moyennes éloignées des métropoles et situées aux centres de deux importants espaces agricoles (Tandil et Necochea), des villes ayant chacune des dynamiques de développement très différentes quant à leur articulation avec l'agriculture du district. Un troisième district, Villarino, dépourvu de ville moyenne et aussi situé hors zone d'influence d'une grande ville, nous a servi de référence pour comprendre en négatif le rôle de la ville moyenne. Les centres urbains de ce dernier district, concentrations de moins de 5.000 habitants, nous ont contraints à analyser des villages de tailles comparables dans les districts de Tandil et Necochea : Vela et La Dulce.
- 5 Le premier temps de l'article interroge la logique géographique de l'émergence des villes et en particulier des « petites villes » et des « villes moyennes » dans l'espace pampéen. Il sert aussi à justifier notre choix d'études de cas. Les étapes de la colonisation agricole seront rapidement évoquées pour saisir le cadre historique dans lequel prend place cette structuration urbaine. Le second temps sera consacré à l'analyse des systèmes de gouvernance des municipalités (municipios et intendencias, autrement dit des administrations et gouvernements locaux). Les gouvernements municipaux disposent certes de compétences mais, dans un contexte de faible maîtrise locale du budget, ils ont plutôt tendance à être les 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 le rôle majeur des acteurs socio-économiques et les relations qui se trament au quotidien entre ces différents acteurs pour faire fonctionner la ville voire le district dans le contexte décrit en seconde partie. Dans ce qui apparaît selon nous comme une sorte de « bricolage institutionnel » et de « nébuleuses d'acteurs », nous mettrons en évidence l'émergence possible de systèmes d'action locaux juxtaposés.

## 1. Le tissu urbain pampéen de la province de Buenos Aires

### 1.1. Un semis de villes issues de la colonisation et du quadrillage du chemin de fer

- 6 La colonisation et le développement des villes de la région pampéenne se sont produits 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. La partie sud n'était pas, il y a un siècle, un « désert » et elle disposait au contraire d'établissements humains permanents composés par des créoles d'origine espagnole commerçant avec les populations d'amérindiens (Mapuches notamment). Cependant, l'espace pampéen n'a fait 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 amérindienne et, surtout avec l'avènement de l'État moderne attribuant des terres à des propriétaires et quadrillant tout le territoire.

- 7 Cette systématisation ne se matérialisera dans l'espace qu'avec le développement du chemin de fer à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> et le quadrillage des villages. Les voies ferrées ont été installées pour converger vers les grands ports (Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén) par des compagnies étrangères (anglaises essentiellement) dans le but d'exporter des céréales. Chacune des stations du chemin de fer a donné lieu à l'installation d'un « village » (pueblo), centre de services d'une zone agricole proche. Les stations de chemin de fer ont été pionnières aussi dans le domaine technique agricole en créant les premières stations d'essais expérimentaux pour les grandes cultures.

Photo 2 : L'ancienne gare au centre de Pedro-Luro (Partido de Villarino)



Reproduction d'un plan de la ville de Pedro-Luro affiché dans la Mairie montrant l'organisation de la ville avec la gare au centre.

Source : F. Taulelle, 2016.

- 8 Avec la Seconde révolution agricole des années 1960-70, se développe le réseau routier dans la région pampéenne et, avec celui-ci, les mobilités, notamment la mobilité journalière du producteur agricole moderne qui fait des aller-retour constants entre son exploitation et la résidence urbaine de sa famille établie à proximité de l'école secondaire. Romain Gagnard nous décrit ce producteur comme un homme « motorisé et vélocé » (Gagnard, 1979) Ce niveau de scolarisation est en effet devenu incontournable selon les critères de ce milieu social qui vise plus l'ascenseur social (« mon fils le docteur... »), que la reproduction sociale. Par ailleurs, les épouses des agriculteurs recherchent aussi des

éléments du mode de vie urbain. Se développent ainsi les petites villes qui sont aussi le siège une série de services de proximité pour ce nouveau personnage agricole qui est le producteur moderne autonome : siège de la coopérative, des commerces de vente d'intrants, de l'agence de développement de l'INTA<sup>6</sup>, etc (Sili, 2000). Les villages situés exclusivement sur le réseau ferré périssent, les autres qui ont la chance d'avoir une route goudronnée grossissent du transfert de la population rurale dispersée, et se placent sous la sphère d'influence d'une petite ville (le plus souvent chef-lieu de district) ayant tous les services (aujourd'hui ce sont les centres de plus de 5.000 à 10.000 habitants). Les espaces ruraux pampéens se trouvent ainsi fortement organisés par des petites villes qui maintiennent une identité agricole forte (concept d'« agroville », Albaladejo, 2012), et qui sont cependant porteuses d'identités urbaines.

## 1.2. Le système urbain pampéen en 2016 et la gouvernance des partidos.

Tableau 1 : population de la Province de Buenos Aires, Municipalités du sud-ouest et bourgs ruraux (1960- 2010)

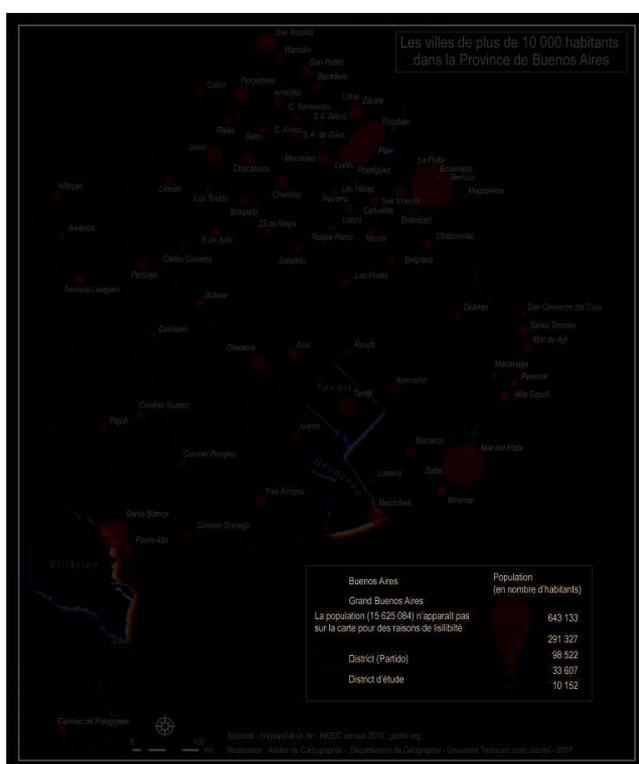
		1960	1970	1980	1991	2001	2010
Province de Buenos-Aires	Partidos	6766108	8774529	10865408	12827974	13827203	15594428
Villarino	Municipalité					26517	31014
	Pedro-Luro						11170
	Medanos						5447
Tandil	Municipalité	69005	76933	91873	101231	108109	132343
	Vela	3023	1446	2021	1857	1822	
Necochea	Municipalité	43500	51145	73634	84581	89096	92933
	La Dulce	1662	2185	1856	2013	1978	2131

Source : Recensements nationaux de la population et du logement 1960 à 2010, INDEC.

- 9 Juste au-dessous des six grandes villes pampéennes de plus de 260.000 habitants, 43 villes de plus de 30.000 et ne dépassant pas 150.000 habitants maillent la région pampéenne. Ces villes rentrent dans la catégorie des « villes intermédiaires<sup>7</sup> » de la littérature de la géographie urbaine argentine (Randle P.H. *et al.*, 1992 ; Sassone, 2000 ; Manzano et Velázquez, 2015), assumant des fonctions importantes pour leurs espaces ruraux de

proximité. La moitié de ces villes pampéennes intermédiaires (22 très exactement) se situent dans la province de Buenos Aires, qui apparaît ainsi comme la province pampéenne la plus densément quadrillée par le réseau urbain. Ainsi, dans la province de Buenos Aires (en excluant là encore les 34 districts de l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires-La Plata, mais également les districts des deux villes de plus de 260.000 habitants : Bahía Blanca et Mar del Plata), plus des deux tiers des 99 districts restants de la province ont pour chef-lieu une concentration humaine d'une taille comprise entre 10.000 et 130.000 habitants (Carte 1) et acquièrent ainsi le statut de « ville » selon les critères de la plupart des urbanistes et géographes urbains argentins (Prieto, 2011). Le seuil de 10.000 habitants est intéressant, car la constitution nationale de 1994 donne à ces concentrations<sup>8</sup> la possibilité de dicter leur propre carta orgánica<sup>9</sup>. De même, D. Arroyo (2014), estime que commence à apparaître une administration pouvant être qualifiée d'« État local » (autrement dit un corps technique professionnalisé autonome) en région pampéenne à partir de concentrations de plus de 10.000 habitants.

Carte 1 : les villes de plus de 10 000 habitants de la province de Buenos-Aires



Sources : citypopulation.de ; INDEC census 2010 ; gadm.org

Réalisation : atelier de cartographie – Département de géographie – Université Toulouse Jean Jaurès – 2017.

- 10 De nouveau l'examen de la carte 1 des villes de plus de 10.000 habitants montre clairement une différence marquée dans la structure de l'espace urbain entre le nord et le sud de la province de Buenos-Aires en termes de densité de l'implantation des villes. Dans ce maillage de petites villes se détachent un petit nombre de villes moyennes de plus de 50.000 habitants. Dans le sud de la province, il est possible d'identifier un petit nombre de villes disposant d'une zone d'influence agricole propre (Tandil, Necochea, Tres Arroyos, Olavarría). Tandis qu'au nord, beaucoup de ces villes sont sous une forte influence de Buenos Aires (Luján) ou bien de l'axe de communication Buenos Aires – Rosario et des

activités portuaires et industrielles (San Nicolás, Zárate, Campana). Parmi les villes de plus de 50.000 habitants de la moitié nord, seules Junín et Pergamino semblent être susceptibles d'être intégrées à un espace agricole environnant dépassant largement les limites de leurs propres districts. Cependant, afin d'être certain d'éviter l'influence urbaine de Buenos Aires (plus précisément de l'aire métropolitaine des villes de Buenos Aires et de La Plata), nos recherches se sont concentrées sur la moitié sud de la province dans laquelle aucune ville ne dépasse 130.000 habitants (sauf Mar del Plata et Bahía Blanca que nous écartons de l'analyse car elles sont centrées sur d'autres grandes activités que l'agriculture, celle-ci n'ayant dans ces villes qu'une influence très marginale). Ainsi, nous avons retenu deux zones agricoles disposant comme centre d'une ville de plus de 50.000 habitants : Tandil (ville industrielle et touristique) au centre d'une zone agricole mixte diversifiée et misant sur les spécialités (charcuteries, fromages, appellations d'origines, etc.) et Necochea-Quequén comme centre d'une zone de grandes cultures et centrée sur les commodités (blé, orge pour la bière, etc.). Par contraste, en gardant le partido comme cadre d'analyse, nous avons choisi une zone agricole qui n'a clairement pas de ville de cet ordre de grandeur comme centre et qui est éloignée des grandes villes : Villarino, partido qui comprend deux petites villes de l'ordre de 5.000 habitants, l'une de la zone irriguée (Pedro Luro) et l'autre de la zone pluviale (Médanos).

- 11 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. Par municipio nous désignons ici précisément l'administration municipale, en la distinguant théoriquement de l'intendencia, pouvoir élu qui gère le partido (le gouvernement local) sous la conduite du maire (élu au suffrage direct). La limite entre l'intendencia et le municipio est parfois difficile à tracer, tant l'administration municipale est peu professionnalisée et voit ses cadres et responsables changer après chacune des élections, une des raisons pour lesquelles l'emploi le plus souvent critique en Argentine du mot « d'État local » ne nous paraît pas toujours adapté pour désigner el municipio.
- 12 La « ville chef-lieu » est en réseau avec les pueblos proches qui fonctionnent aujourd'hui comme de petites « communautés rurales » de moins de 2000 habitants (selon le seuil fixé par le service national des statistiques). Dans ces pueblos, la relation avec le secteur agricole rythme fortement l'activité économique et sociale.

### 1.3. Trois villes moyennes du Sud de la province de Buenos Aires

- 13 Les trois partidos de notre échantillon ont des profils différents.
- 14 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 en grandes cultures (céréales et oléoprotéagineux) 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, Buenos Aires 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.

- 15 En revanche Necochea, avec ses 93.000 habitants, est une ville portuaire, tête de pont d'une puissante activité d'exportations de céréales et oléoprotéagineux. Elle accueille des activités touristiques liées au littoral. Son arrière-pays se compose d'une zone d'agriculture traditionnellement 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 Estación La Dulce, en référence au nom de l'ancienne gare (les villages pampéens ont souvent deux noms en Argentine).
- 16 Le Partido de Villarino (Bustos Cara, 2001) est très différent des deux précédents. Situé à l'extrême sud-ouest de la province de Buenos Aires, ce partido qui compte 32.000 habitants est un territoire de transition avec la région patagonique : 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). Deux petites villes se partagent les fonctions principales du partido : Pedro Luro et Médanos, ce dernier centre de 5 245 habitants en 2010 étant le chef-lieu du district.
- 17 Globalement, les municipios agissent sur un territoire très vaste : ici de 4 700 pour Necochea à 11 400 km<sup>2</sup> pour Villarino.

Photo 3 : Voie désaffectée. Partido de Necochea



Photo : F. Taulelle, 2015.

- 18 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.

- 19 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 termes de fonctions.
- 20 Dans les trois cas, l'importance de la route et des mobilités quotidiennes structurent le rapport à l'espace rural. Tout passe par cet axe bitumé qui sert de lien avec les villes proches, que ce soit Necochea, Tandil (moins de 60 km). Bahía Blanca est par contre trop éloigné des bourgs de Villarino pour permettre des mobilités quotidiennes importantes (130 km).

Tableau 2 : Habitants, superficie et densité des trois partidos de l'étude. Données de 2010.

Partidos	Habitants	Km2	Densité (hab.km2)
Tandil	132343	4935	20
Villarino	31014	11400	2,3
Necochea	92933	4791	20,6

Source : Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

- 21 Points névralgiques de la structuration historique de l'activité agricole, nous avons choisi d'interroger la place de ces villes moyennes dans l'organisation et le développement territorial argentin.

## 2. Le système d'action municipal dans le contexte de la décentralisation en Argentine : le cas de la province de Buenos Aires

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

- 22 L'Argentine est une république démocratique fédérale. Chaque province dispose ainsi statutairement 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'État (Boisier, 1997, 2005), et a été souvent un prétexte pour réduire le rôle de l'État au cours des périodes d'ajustement structurel (Albaladejo, 2003). Il s'agit d'un processus en cours consistant en un transfert du pouvoir central vers les collectivités locales de niveau inférieur que sont les 23 Provinces et les 2112 municipios. La constitution de 1994 (article 123) reconnaît d'ailleurs « l'autonomie des municipios » et donne de nouvelles fonctions au gouvernement local, mais uniquement pour les municipios dont le centre peut accéder à la catégorie de « ville ».

- 23 Le maire (indendente) est à la tête du municipio, il représente le pouvoir exécutif. Il est accompagné dans son action par un conseil municipal (consejo deliberante) composé de conseillers dont le nombre est défini en fonction de la taille de la population. 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 (vote des décrets, ordonnances). Par ailleurs, l'intendente est assisté par une administration municipale (municipio) constituée de fonctionnaires répartis dans différents secrétariats. Ce personnel joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre, voire la conception, de politiques locales. Ce rôle semble même être plus important que celui des conseillers.
- 24 L'intendente nomme des délégués municipaux (delegados municipales) qui sont ses représentants dans les pueblos éloignés de la ville centrale : c'est le cas à Vela et à La Dulce. 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 marge de manœuvre afin de décider par un vote auprès des habitants des projets à financer.
- 25 Plusieurs nuances sont à apporter à propos de 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 cinq provinces sur 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 dans cette province et du rôle peu contraignant de l'État sur cette question (Cetrángolo et Jimenez, 2004).
- 26 Ensuite, du point de vue des budgets dont disposent les collectivités locales (équivalent à environ 65 millions de dollars pour Tandil, 50 pour Necochea et 20 pour Villarino en 2016), la part de l'État national est écrasante. En effet, en 1983 sous la Présidence d'Alfonsín, après les années de dictature, 40 % des ressources budgétaires étaient attribuées par la Nation et 60 % par les Provinces. Aujourd'hui c'est l'inverse : en 2012, sous la présidence de Cristina Kirchner, 75 % des ressources budgétaires sont attribuées par le pouvoir central.
- 27 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. De fait, il s'agit bien d'un processus de déconcentration c'est à dire d'une gestion des actions de l'État dans les territoires par des administrations dont on attend d'elles un rôle de relais local et non d'État local (« Estado local »).
- 28 Tout est fait par ailleurs pour que l'échelon provincial soit contourné. Les politiques publiques nationales s'adressant directement aux municipios à travers de grands programmes destinés aux territoires locaux sans intervention ou coparticipation des acteurs provinciaux. Ceci est particulièrement vrai pour les politiques dont le slogan s'affiche en tout lieu sur les panneaux présentant le financement des projets : « Aquí también crece la nación » (« Ici aussi la nation croît »), affichant clairement l'origine des financements. Rappelons que, même si les choses se sont complexifiées par la suite, la montée au pouvoir du Kirchnerisme a fortement reposé à son origine sur une alliance

avec les acteurs municipaux et avec les mouvements piqueteros (autrement dit les organisations des chômeurs) et moins sur les acteurs provinciaux et les organisations de travailleurs qui sont pourtant les appuis traditionnels du péronisme (Rodríguez, 2014).

Photo 4 : Panneau de chantier financé par l'État. El Calafate.



Source F. Taulelle, 2015.

## 2.2. Des municipalités aux marges de manœuvre restreintes

- 29 Deux caractéristiques définissent le fonctionnement de l'échelon municipal dans la province de Buenos-Aires.
- 30 La première concerne leur fonction de relais des politiques de l'État (García Delgado, 1997). Une conséquence immédiate 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. Ainsi, dans le municipio de Villarino, l'intendente gère directement l'attribution des logements sociaux aux personnes jugées les plus défavorisées. Les familles demandeuses remplissent une grille d'évaluation de leurs conditions de logement. Ces grilles, élaborées par l'administration nationale, sont distribuées et recueillies par le municipio et, sur leur base, est établi un classement des demandes selon les difficultés de la famille. Il revient in fine à l'intendente de procéder à l'attribution des maisons construites sur les fonds de l'État national. Á Villarino par exemple, l'État a construit 37 logements alors que 400 demandes ont été enregistrées, ce qui souligne le fort taux de sélection et donc de déçus. La deuxième conséquence est la difficulté dans laquelle se trouvent l'intendente et les delegados municipales, dans leurs responsabilités d'interlocuteur direct pour la population. Élu par elle, l'intendente n'a pas une grande marge de manœuvre pour répondre aux demandes portées par les citoyens. 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 ils justifient auprès des bénéficiaires ce contournement de l'administration légitime sur le fait qu'ils peuvent accéder ainsi à de solides relais des politiques nationales, en raison de la proximité de ces relais avec le pouvoir en place. Comme l'essentiel des ressources vient de l'État ou de la Province, 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. Ceci 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.

- 31 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 (Chiara et Virgilio, 2005). 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, 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.
- 32 Capacités d'action contraintes, champs d'action sectorisés ou limités placent les municipalités dans des postures singulières quant à l'affirmation de leurs stratégies et leurs positionnements dans le jeu d'acteurs locaux : elles n'imposent pas partout leur leadership.

### 3. Municipios et réseaux d'acteurs

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

- 33 Nos travaux de terrain permettent d'identifier deux types de profils dans les stratégies municipales des petites et moyennes villes que nous avons choisi d'étudier.
- 34 Un premier profil caractérise des municipios agissant dans une logique de gestion des affaires communes où la priorité est de répondre aux besoins primaires de la population locale. Ils agissent essentiellement dans deux registres : le secteur social et le secteur des œuvres publiques. Ils 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'usager 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.

- 35 La municipalité de gestion se singularise par plusieurs traits d'organisation.
- 36 D'abord, l'agenda politique local n'est pas construit par agrégation d'intérêts économiques et sociaux. L'intendente construit sa politique, mais des pans entiers de la société locale agissent en parallèle avec leurs propres agendas, sans cohérence 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), développent des stratégies propres pour le développement économique, voire social, qui peuvent être chacune très cohérente mais sans forte articulation avec la municipalité.
- 37 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 l'intendente est dans la mouvance kirchnériste, son territoire sera fortement servi par diverses politiques publiques nationales ou projets singuliers. Tels sont les cas de Necochea ou de Villarino : dans ces districts, les élus du Frente para la Victoria ont construit un programme électoral expliquant que de grands projets (d'infrastructures, d'équipements sociaux) pourraient se réaliser sur le territoire du fait que ces acteurs disposaient d'un lien direct avec le pouvoir central.
- 38 Cette figure du municipio de gestion témoigne de la difficulté pour de nombreuses municipalités à agir en tant qu'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. Elles ne parviennent pas à s'émanciper d'une organisation descendante du pouvoir (Fernandez Hasan, 2003).
- 39 La deuxième figure est celle de la municipalité-acteur, coordonnateur 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.
- 40 L'intendente et son administration construisent une action beaucoup plus offensive. Ils cherchent clairement à se positionner dans une stratégie de développement territorial local. Plusieurs caractéristiques permettent de décrire cette figure.
- 41 En premier lieu, le municipio assure les services de base en matière sociale et d'équipements publics. Pour cela, il prélève de nombreuses taxes sur les usagers. Il crée parfois même de nouveaux services, pour mieux répondre aux besoins des populations (un hôpital par exemple). Cette démarche atteint cependant rapidement 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.
- 42 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.
- 43 Á 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 cofinancer 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 dans l'action publique locale.

- 44 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, mais aussi dans le taux de recouvrement des taxes qui est dans ce cas très fort.
- 45 L'exemple du municipio de Tandil peut illustrer cette figure de la municipalité acteur fédératrice du développement territorial.
- 46 Au-delà de ces deux figures idéal-types des logiques d'action des municipalités, il convient de préciser que celles-ci 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

- 47 La faiblesse de l'action municipale en matière de développement territorial est liée, d'une part, aux manques de ressources propres en matière financière et humaines et, d'autre part, au fort centralisme politique au niveau national. Cependant cette faiblesse n'empêche pas la mise en place de systèmes d'action concrets pour faire face aux besoins et enjeux de développement des territoires (Manzanal, Arzeno *et al.*, 2007). Le territoire n'est pas inerte, bien au contraire. Ces systèmes d'action s'organisent autour des systèmes productifs et du secteur social et des services. On constate 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 qui peut être qualifiée de « bricolage » et « d'ajustement spontané » à travers une action fragmentée pour traiter des problématiques locales. Il existe ainsi 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 réguler, ces défis résultant principalement des effets pervers du modèle productif dominant. Cependant, cela n'empêche pas la mise en place d'actions innovantes, certes peu structurantes, mais qui peuvent préfigurer l'apparition de nouvelles alternatives de développement. L'Instituto Nacional de Tecnología 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 (Petrantonio et Acuña, 2007).
- 48 Un premier système d'acteurs se structure autour du secteur productif et il est possible d'identifier 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 ressources 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.

- 49 Une deuxième configuration d'acteurs est composée de structures coopératives du secteur productif disposant 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. Elles 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 la localité de La Dulce (municipio de Necochea), la coopérative d'assurance 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 projet récent a consisté à développer de l'enseignement à distance abrité dans les locaux de la coopérative en lien avec les universités proches. Ainsi, dans le municipio de Villarino et plus spécifiquement dans la localité de Pedro Luro, le Centre Communautaire Llancayani avait un projet de construction d'une école professionnelle : c'est la coopérative électrique qui a servi d'intermédiaire pour recevoir l'argent de l'État. 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'Algarrobo. 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 à temps plein 14 personnes.
- 50 Un deuxième système à dimension sociale s'organise autour des acteurs sociaux qui agissent parfois de concert avec le municipio. Comme nous l'avons vu, l'Administration municipale ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre en dehors de la ventilation des moyens issus des politiques nationales et provinciales. De fait, 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 par exemple gère une garderie, un restaurant, une école professionnelle. Le municipio de Villarino est le plus caractéristique de nos trois cas d'étude pour la présence d'un tissu d'acteurs à fort engagement dans le secteur social. On y note notamment la présence de deux organismes de micro-crédit qui proposent de modestes prêts à des porteurs de projets. Il s'agit d'une initiative de la municipalité (micro-crédit municipal) et d'un organisme associatif, El Banquito. Le siège de cette société de micro-crédit est à Coronel Rosales, autre municipio de la Province de Buenos Aires. On peut assimiler 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.

- 51 De manière plus générale, tous les municipios sont marqués par les activités 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 centres de santé publique.
- 52 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'intendante nouvellement élue dans le municipio de Villarino, s'appuie fortement sur ce réseau social en nommant comme délégués 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 Llancayani qui occupent des fonctions stratégiques dans la nouvelle gestion municipale, l'une comme directrice de la communication, service très proche de l'intendante, et l'autre comme délégué municipal dans la localité 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'État ».
- 53 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. La rédaction d'un article oblige à séparer les deux systèmes pour les décrire, la réalité est bien plus imbriquée et métissée.
- 54 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 comme c'est le cas pour les coopératives électriques. En revanche à Villarino la société d'irrigation 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.

- 55 Au regard de ces systèmes d'acteurs, les *municipios* 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, mais cette fonction de médiation reste partielle.
- 56 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.
- 57 Les lieux de discussion et de mise en débat des enjeux d'aménagement et de développement territorial restent finalement peu nombreux. C'est pourquoi 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

- 58 Nos analyses nous permettent de rendre compte des difficultés qu'ont les *municipios* des villes intermédiaires pampéennes à intervenir de manière autonome et forte face aux enjeux du développement économique et social de leurs territoires.
- 59 Les politiques publiques nationales 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'État.
- 60 Les exemples mobilisés ici mettent en évidence les modalités de structuration de partenariats locaux issues de bricolages institutionnels pour tenter de pallier l'absence de l'État national et son incapacité à gérer les situations locales.
- 61 Une hiérarchie urbaine de type *christallérien* existe entre les villes moyennes, les petites villes et les *pueblos*, par contre l'État et 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., 2003, Brutalité des réformes de « décentralisation » en Argentine et émergence discrète et fragile d'un développement rural local, in Bonnassieux A. (ed.) *Regards croisés Nord-Sud*

sur la *décentralisation*, Co-édition INRA et UMR Dynamiques Rurales, avec le concours de la Maison des Sciences de l'Homme de Toulouse, Toulouse, pp. 35-61.

Albaladejo C., 2012, Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Les Annales de géographie*, 2012/4, n° 686, p. 387-409.

Arroyo D., 2014. Clase 10 : La desmunicipalización del Desarrollo Local : perfil productivo, etapas y situación actual en la Argentina, *Diploma Superior Desarrollo local, territorial y economía social*, Buenos Aires, FLACSO, 26 p.

Bustos Cara R., 2001, Desafíos de la territorialidad local. Partido de Villarino : Territorio local predominantemente rural. N°. Especial *Revista Universitaria de Geografía*, Universidad del Sur (Bahía Blanca, Argentina), vol. X n° 1 y 2. pp. 53-70.

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

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

Cetrángolo 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.

Fernandez Hasan, V., 2003, Municipalización y descentralización del Estado : ¿Autonomía vacía o fortalecimiento de la capacidad de gestión ?, *Revista Confluencia*, n° 2, año 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Gaignard R., 1979, *La Pampa argentine, l'occupation et la mise en valeur*, Doctorat d'Etat de l'Université de Bordeaux III, 1174 p.

García Delgado- D. 1997, « Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión », in García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC, UBA-Universidad Católica de Salta.

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.

Manzano A.-F. & Velázquez G.-A., 2015, La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina, *Revista UERJ*, Rio, n° 27, p. 258-282.

Petrantonio M., Acuña, A.-M., 2007, El desarrollo local y los entramados institucionales : dos estudios de caso, *Revista de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local de la Red de Mercociudades*, N° 6, Municipalidad de Rosario, UNR-Red de Mercociudades.

Prieto M.-B. 2011, Cambios y continuidades del sistema de asentamientos de la población en el sudoeste bonaerense, *Huellas* n° 15, p. 221-243.

Randle, Patricio H. ; Francini, Graciela ; Sassone, Susana. M. ; De Nistal, María A.I. & Vidal, Sonia. 1992, *Ciudades intermedias*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, Argentina, 144 p.

Rodríguez D.-A., 2014, Populismo y liderazgo en la democracia Argentina : Un cruce comparativo entre el menemismo y el kirchnerismo, *Postdata* (Buenos Aires), vol. 19 ; p. 1-24.

Sassone S., 2000, Reestructuración territorial y ciudades intermedias en la Argentina, *Ciudades y territorios, estudios territoriales*, XXXII (123), p. 57-92.

Sili M. 2000, *Los espacios de la Crisis Rural. Geografía de una Pampa olvidada*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

Vapnarsky C., Gorojovsky N., 1990, *El crecimiento urbano en la argentina*, Grupo editor latinoamericano (GEL), Buenos Aires.

## NOTES

1. Cet article entre dans le cadre du programme de coopération ECOS Sud-MINCYT (Argentine), Articulations socio-territoriales entre villes moyennes et espaces ruraux : les enjeux des innovations. Vision comparée France et Argentine, 2017-2019.
2. Organismes génétiquement modifiés.
3. Nos interlocuteurs agriculteurs estiment qu'il fallait 10 journées de travail pour préparer et ensemercer 100 ha de soja avant le semis direct, il n'en faut à présent que la moitié.
4. Si on prend en compte les populations des agglomérations: Rosario, La Plata, Mar del Plata, Santa Fe, Bahía Blanca et Paraná.
5. Pour le terrain réalisé en commun : trois séjours d'une semaine en 2010, 2011 et 2012 dans le cadre du projet INTERRA de l'Agence Nationale de la Recherche ANR-09-STRA-04
6. INTA : Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organisme en Argentine assumant la fonction de recherche agronomique et de développement agricole.
7. Le concept de « ville intermédiaire » permet d'éviter de focaliser sur la taille et de se centrer sur le rôle fonctionnel de la ville dans une hiérarchie et un réseau urbain, et vis-à-vis de son espace rural proche..
8. C'est la taille retenue pour les provinces pampéennes qui ont accepté ces articles d'autonomie municipale des villes : Córdoba et Entrerriós. Buenos Aires, Santa Fe et La Pampa n'ont pas reconnu ces articles.
9. Il s'agit d'une sorte de « Constitution » du district, ensemble de règlements définissant la vie institutionnelle, politique et économique du district.

---

## RÉSUMÉS

La région pampéenne argentine a depuis l'Europe une image de vastes étendues agricoles très faiblement peuplées où se pratiquent l'élevage bovin et les grandes cultures (essentiellement le soja) sur de grandes exploitations. Pourtant, dans la Province de Buenos-Aires, au sud de la capitale, les villes maillent fortement un territoire qui représente près de la moitié de la France. Les périmètres de gestion combinent des villes moyennes ou des petites villes chefs-lieux d'un district (partido) siège du gouvernement local (intendencia) et de l'administration municipale (municipio) avec des villages (pueblos)'. Dans un contexte de forte centralisation du pouvoir, la thématique de la décentralisation est au cœur des débats politiques : les municipalités revendiquent davantage de compétences, mais elles disposent de marges de manœuvre réduites. Pourtant, une analyse détaillée de différentes situations conduit à repérer des modèles de gestion contrastés : d'une part, deux municipios qui se contentent de gérer les affaires courantes en lien direct avec le gouvernement central (Necochea et Villarino). D'autre part, un municipio acteur du développement territorial qui essaie de construire un projet de territoire (Tandil). En appui à

ces processus de développement territorial, deux systèmes, l'un à dimension sociale et l'autre à dimension économique, ont un rôle essentiel dans la recherche de solutions aux lourdes problématiques économiques et sociales que connaît le pays.

The Argentinan Pampa has an image of vast and expanded fields structured around large farms of cereals production or breeding units. However, in the Province of Buenos Aires, around the south of the capital, the urban network structures an area of the size of nearly half of France. These areas are managed around medium-sized cities, chief towns of the district (partido) seat of local government (intendencia) and municipal (municipio) with what they call « pueblos ». In a context of centralized government, the theme of decentralization is at the heart of the political debate: municipalities ask for more responsibilities but they have very low budget. But a detailed analysis of different situations illustrates patterns of a contrasting management: first municipios who merely deal with the affairs directly related to the central government (Necochea et Villarino). On the other hand, we can observe a municipio which acts as a main character of local development (Tandil). In this perspective, they try to build a regional project by supporting two systems: one with a social dimension and another one around economic dimension to resolve serious social and economic problems.

## INDEX

**Mots-clés** : décentralisation, gouvernance municipale, villes petites et moyenne, Argentine, Pampa

**Keywords** : decentralization, municipal government, small and medium-sized towns, Pampa, Argentina

## AUTEURS

### CHRISTOPHE ALBALADEJO

Directeur de recherches  
INRA (Agriterris)  
Universidad Nacional de La Plata CONICET/IMHICIHU, Argentine  
albalade@me.com

### LAURENCE BARTHE

Maître de conférences  
UMR LISST-Dynamiques Rurales (Agriterris)  
Université de Toulouse  
barthe@univ-tlse2.fr

### ROBERTO BUSTOS

Professeur, Universidad Nacional del Sur (Agriterris)  
Bahia Blanca  
Argentine  
usbustos@uns.edu.ar

**MARIANO ISCARO**

doctorant

Université de Mar del Plata (Agriterris)

Argentine

marianoiscaro@hotmail.com

**MARCELA PETRANTONIO**

Professeur

Université de Mar del Plata (Agriterris)

Argentine

petrantonio@gmail.com

**FRANÇOIS TAULELLE**

Professeur

UMR LISST-CIEU (Agriterris)

Université de Toulouse

francois.taulelle@univ-jfc.fr