



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La réinvention du développement rural par la ville ? Les cas de Bahia Blanca et de Pigüé en Argentine

MME Isabelle Duvernoy, M. Christophe Albaladejo

Citer ce document / Cite this document :

Duvernoy Isabelle, Albaladejo Christophe. La réinvention du développement rural par la ville ? Les cas de Bahia Blanca et de Pigüé en Argentine. In: Économie rurale. N°276, 2003. pp. 37-52;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.2003.5423>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2003_num_276_1_5423

Fichier pdf généré le 09/05/2018



Résumé

En Argentine, certaines villes disposant de services techniques importants sont en position de se saisir du mouvement de décentralisation pour intervenir dans le développement local des zones rurales. À partir d'entretiens avec les principaux acteurs de l'agriculture de deux districts du sud de la province de Buenos Aires comportant l'un une ville de 300 000 hab. et l'autre une ville de 13 000 hab., cet article montre qu'émergent de nouveaux modes d'intervention des villes dans le rural. Ils divergent de la politique de développement agricole menée par l'État et accompagnent des initiatives nombreuses, quoique discrètes, de familles et d'entreprises et une transformation profonde des territoires ruraux.

Abstract

are cities reinventing rural development? The cases of Bahía Blanca and Pigüé in Argentina - In Argentina cities with large technical departments are in a position to grasp the strong decentralisation movement in order to attempt implementing local development in rural areas. This paper uses interviews with the main agricultural stakeholders in two districts in the southern part of the province of Buenos Aires, including an average-sized city (300,000 inhabitants) and a town (13,000 inhabitants), to show that new rural intervention methods are being used. They differ from the agricultural development government's policy in the way they support many initiatives, some of them quite inconspicuous, from small farm families and local companies and represent an important transformation of rural territories.



L a réinvention du développement rural par la ville ? Les cas de Bahía Blanca et de Pigüé en Argentine

Isabelle DUVERNOY, Christophe ALBALADEJO • INRA Systèmes Agraires et Développement, Toulouse

L'agriculture, nouveau domaine de l'action municipale ?

En Argentine, comme dans bien d'autres pays, la distinction entre le rural et l'urbain est de plus en plus difficile à établir. Les principales villes du pays croissent rapidement en termes démographiques et spatiaux et englobent les campagnes environnantes (Comisión Económica para América Latina, 2000 ; Sassone, 1998). Leur tissu urbain s'étend au détriment de terres agricoles souvent très fertiles, créant de vastes aires ayant à la fois des fonctions résidentielles et agricoles. De plus, une forte proportion d'agriculteurs, et dans certaines provinces la majorité d'entre eux, vivent aujourd'hui en ville (Balsa, 2000).

Ce flou croissant entre zones urbaines et zones rurales, conforté par la mobilité des chefs d'exploitation (limitée à une certaine catégorie de ceux-ci selon nos observations et celles de Sili [1996] pose la question de la façon dont est organisé et évolue le développement agricole, tant dans les politiques sectorielles qui le concernent que dans les politiques territoriales qui ont de plus en plus à prendre en compte des espaces aux fonctions multiples. Cette question doit également être replacée dans le contexte argentin de décentralisation et de réorganisation profonde des politiques nationales de développement agricole sous forme de grands programmes.

1. La décentralisation argentine et les nouveaux modes de gestion municipale
L'Argentine connaît, depuis 1991, une importante réforme de l'État (privatisation,

décentralisation), accompagnée d'un plan de réajustement structurel. Un des enjeux de cette réforme était la réduction du déficit budgétaire de l'État, réduction permise à la fois par la délégation de compétences (éducation, santé, transport, logement social) aux provinces et aux municipalités et par la diminution des transferts financiers vers les gouvernements provinciaux (Pacte fiscal de 1994). Ces politiques ont eu pour conséquence une diminution drastique du nombre de fonctionnaires fédéraux (qui n'étaient plus que 340 000 en 1995 contre un million en 1983 ; en revanche, les agents des administrations provinciales et municipales sont passés de 1 290 000 en 1989 à 1 469 000 en 1995 [Rapoport, 2000]).

Cette réforme de l'État a profondément transformé l'échelon municipal¹, qui n'était jusqu'alors qu'une courroie de transmission des politiques élaborées au niveau des gouvernements provincial et national. Les

1. Nommées *partidos* dans la province de Buenos Aires, les municipalités sont les plus petites unités territoriales disposant d'autorités élues, le maire et le conseil municipal, et d'une administration. Les *partidos* sont beaucoup plus vastes que les communes françaises, leur superficie représentant plusieurs milliers de km², et comprennent une ou plusieurs agglomérations (villes, ou villages pour les agglomérations de moins de 3 000 habitants), qui forment la *zona urbana* et une zone d'habitat dispersé où prédomine en général l'activité agricole, nommée *zona rural*. Dans le reste du texte nous utiliserons le terme « district » pour faire référence au *partido* et le terme « municipalité » pour désigner son administration.

administrations municipales commencent à élaborer et mettre en œuvre des politiques de développement. Bien évidemment, les municipalités les plus préparées à ce nouveau défi sont celles comportant une ville disposant de services techniques importants. Sans que l'on puisse forcément parler d'un nouveau modèle unique de gestion municipale en Argentine, on constate depuis le début des années 1990 une évolution des formes d'action municipale sectorielles ou plus globales (à travers notamment les plans stratégiques, les budgets participatifs, etc.) (Fernández, 1999).

2. L'évolution du développement agricole argentin

L'organisation nationale du développement agricole a été marquée dans les années 1990 par la diminution des ressources de l'INTA (*Instituto nacional de tecnología agropecuaria*), institut en charge de la recherche agronomique et de la vulgarisation agricole, et par la création d'une série de grands programmes nationaux de développement, financés par des fonds internationaux² : « *Cambio rural* », « *Programa social agropecuario* », « *Proinder* », « *Prohuerta* ». Les cibles et les objectifs de chacun de ces programmes diffèrent car ils s'appuient – et reproduisent – les catégories et les identités d'agriculteurs en vigueur : « *el productor* », « *el minifundista* », l'agriculture d'autosubsistance. *Cambio rural* destiné aux petites et moyennes exploitations (des *productores*) vise à les consolider en tant qu'entités économiques compétitives, à travers un conseil technique dispensé par des ingénieurs agronomes à des groupes d'une dizaine de producteurs. Ces groupes sont censés être à même de rémunérer directement ce conseil dès la troisième année. Près de 2 000 ingénieurs agronomes ont ainsi été embauchés, mais rares sont les

groupes qui ont survécu à l'arrêt de la subvention du programme. Le *Programa social agropecuario* et le *Proinder*, qui a pris sa suite, sont réservés aux petits producteurs *minifundistas* censés être incapables de s'insérer sur le marché. Ce programme prévoit des dons et des crédits subventionnés à des petits groupes de familles rurales pauvres afin d'améliorer leur production d'auto-consommation et leur permettre d'acheter du petit matériel agricole. Le programme *Prohuerta* vise spécifiquement à améliorer par l'autoproduction l'alimentation des familles urbaines et rurales qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté. Ces programmes partagent certains éléments méthodologiques et organisationnels : appui à des groupes par du personnel recruté spécifiquement dans ce but, généralisation des contrats de courte durée pour ce personnel, formation des producteurs et des familles. Deux de ces programmes, *Cambio rural* et *Prohuerta*, sont venus augmenter le budget de l'INTA qui s'en est vu confier la gestion à condition de consulter la société civile représentée au sein de Conseils provinciaux *ad hoc* (participation des syndicats, des universités, etc.).

Cette nouvelle politique a eu des effets considérables sur le contexte de travail des agents de développement de l'État dans les zones rurales. *Cambio rural* a constitué une aide indirecte de l'État à la profession d'ingénieur agronome et a consolidé la représentation du conseil technique comme une activité libérale grâce à des contrats provisoires qui étaient en réalité des salaires (précaires) de l'État. De ce fait, il a permis de réduire, voire de supprimer, un grand nombre d'agences publiques de développement rural et de recycler les anciens agents publics de développement dans la formation et l'accompagnement des ingénieurs-conseils, éloignant ainsi définitivement ces fonctionnaires d'une relation directe avec les producteurs (Albaladejo, 2002). Le programme *Prohuerta* est destiné aux mères de famille et s'il comprend une

2. *Cambio rural* et *Prohuerta* ont disposé de budgets annuels d'une dizaine de millions de dollars jusqu'en 2000.

part de conseil technique, d'autant plus nécessaire que certaines familles n'ont jamais fait de potagers, celui-ci n'est pas uniquement dispensé par des ingénieurs agronomes, d'autres professions comme les travailleurs sociaux étant aussi largement impliquées. On peut noter également que les agents du *Prohuerta* sont en grande majorité des femmes. Bien qu'ils ne soient pas liés entre eux par une vision politique globale et ont plutôt surgi comme une addition de programmes ciblés par groupes, ces programmes consolident de fait un ensemble d'appareils, de systèmes identitaires, de relations établies et institutionnalisées entre les professions (de producteurs mais aussi de conseillers) et les administrations, ensemble mis à mal par la situation argentine actuelle.

3. Cadre d'analyse, question et objectif

Nous avons choisi de formuler nos hypothèses dans le cadre théorique général proposé par Raffestin (1986, 1987) et fondé sur une vision dynamique du territoire. Pour cet auteur, le territoire est un ordre sociospatial, local et éphémère, qui subit en permanence des transformations et donc des processus de construction d'un nouveau territoire et, corrélativement, de destruction de l'ancien territoire. La nuance que nous apporterions à sa théorie est la notion de « re-territorialisation incomplète » (Albaladejo, 2003) qui pose que l'ancien territoire, lui-même parfois déjà assemblage composite et complexe des territoires du passé, n'est pas forcément en voie d'être substitué totalement par un nouveau territoire. Différents territoires peuvent coexister, se juxtaposer ou s'articuler, tout au moins durant de longues périodes de temps qui ne doivent pas alors être considérées seulement comme des « périodes de transition » d'un ordre vers un autre. En poussant un peu plus loin, nous pouvons admettre que la re-territorialisation à l'œuvre ne produit pas un territoire de même nature, incluant notamment le phénomène que Badie (1995)³ qualifie de « fin

des territoires » et qui désigne en fait la fin de la territorialité hégémonique des États-nations, pouvant ainsi laisser place aux territoires d'autres entités, comme les villes par exemple. Ce cadre nous paraît pertinent pour décrire les transformations actuelles du territoire rural argentin, où les différents programmes de « développement rural » que met en place l'État à travers de grands programmes se calquent sur des anciennes identités professionnelles des agriculteurs et des conseillers, tandis que les familles explorent de nouvelles activités et que la décentralisation municipale entraîne de nouveaux modes d'intervention, et la construction de nouvelles identités professionnelles.

Nous avons donc mené nos études autour de deux hypothèses qui permettent de décrire cette « re-territorialisation incomplète » de l'agriculture familiale argentine à deux niveaux : celui des familles agricoles, et celui de l'intervention de développement.

Notre première hypothèse est que l'on assiste actuellement à l'émergence d'un territoire d'exploitants ruraux diversifiés, où coexistent durablement des exploitations classiques visées par les programmes de développement de l'État et des exploitations mobilisant des mobilités géographique et professionnelle pour répondre à la crise de l'agriculture familiale argentine.

Notre seconde hypothèse est que l'intervention des municipalités, du fait de leurs nouvelles compétences, et de leur légitimité en terme de développement territorial, compense la fragmentation des politiques nationales de développement agricole, même si c'est de façon encore discrète. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons étudié les interventions de développement agricole et le rôle que jouaient les municipalités en nous centrant sur les actions et les pratiques des agents de développement. Dans un cas

3. Badie (1995, pages 16-20) nous rappelle que d'autres formes de territoire ont existé notamment celui de la Cité antique.

étudié, nous nous sommes centrés sur les activités de production agricole exercées à proximité d'une ville, afin de comprendre comment s'entremêlaient actions territoriales et actions de développement agricole menées par les différents acteurs d'une même administration territoriale.

Matériel et méthodes

1. Choix et présentation des zones d'étude

Nous avons mené des recherches dans deux districts du sud-ouest de la province de Buenos Aires (figure 1) : le district de Bahía Blanca, dont la ville homonyme est représentative des villes moyennes argentines ayant une fonction de métropole régionale (Sassone, 1998) et le district de Saavedra, dont le chef-lieu est la petite ville de Pigüé, célèbre en France pour son immigration aveyronnaise (Andreu *et al.*, 1993). Très différents l'un de l'autre, ne serait-ce que par leur population et par leur profil d'activité, ces deux districts nous sont apparus propices pour une telle étude parce que leurs municipalités ont mis en œuvre des « plans de développement stratégique » qui ont été l'occasion pour celles-ci de repenser leur rôle et de réorganiser leur action.

La ville de Bahía Blanca, située à 700 km au sud de la métropole de Buenos Aires dans une zone de transition entre la Pampa humide et la Pampa sèche, comprend actuellement près de 300 000 habitants (soit plus de 95 % des habitants du district). Pôle de concentration des richesses extraites de la Patagonie avant leur expédition vers l'étranger ou vers Buenos Aires, elle dispose d'un important port céréalier et d'un très important pôle pétrochimique. Le district comprend également deux autres concentrations urbaines, Cerri (5 789 habitants en 1991) et Cabildo (2 212 habitants à la même date), et une zone rurale de moins de 300 exploitations. Seule ville de cette importance au sud de

la province, sa zone d'influence s'étend à plus de 250 km pour ce qui est de l'accès aux services (éducation supérieure, santé) ou de la commercialisation de la production agricole (Municipalidad de Bahía Blanca, 2000). La ville de Pigüé, située à 130 km plus au nord, est d'ailleurs comprise dans cette zone d'influence. Le début de la dernière décennie a été marqué par le déclin économique et l'augmentation du chômage dus au démantèlement des grandes entreprises de l'État (privatisation du port, suppression des joutes de céréales et de viande qui géraient des entreprises de stockage, etc.) et à la faillite ou baisse d'activité d'entreprises locales (abattoirs de Cerri, usines d'engrais, etc.). À partir de 1995, l'implantation d'entreprises de dimension internationale dans le port, le pôle pétrochimique puis la construction d'hypermarchés lui redonnent un essor économique (Bustos Cara, Marenco, 2000). Dans le même temps, la croissance urbaine prend des formes territoriales nouvelles : les quartiers « spontanés » se consolident progressivement (Formiga, Garriz, 2000) et des quartiers fermés privés apparaissent. Hormis une zone maraîchère à l'ouest du district (zone de Cerri, cf. figure 2) et dans une moindre mesure au nord de la ville, les exploitations agricoles font de la polyculture-élevage. L'espace urbanisé s'étend peu à peu sur ces zones agricoles avec la construction de nouvelles résidences mais également le développement d'activités d'extraction de matériaux pour le bâtiment. Notre zone d'étude a plus particulièrement couvert les zones de production agricole incluses dans la « zone urbaine » du district.

La petite ville de Pigüé (13 000 hab.), chef-lieu du district de Saavedra, est née, au début du xx^e siècle, de la colonisation agricole par des Aveyronnais puis par des Italiens, des Majorquins, etc. Elle est le domaine des exploitations moyennes de polyculture-élevage, de 300 à 600 ha, dangereusement endettées depuis 1991.

La ville dispose aussi de petites industries, d'une coopérative agricole fondée par des Aveyronnais (*La Alianza*), ainsi que des meuneries privées et d'une usine de vêtements de sport ayant appartenu à Addidas.

2. Méthodes d'investigation

Dans ces deux districts, en 2000, nous avons réalisé des entretiens avec une sélection d'exploitations agricoles et d'agents de développement (conseillers agricoles, animateurs de groupes d'agriculteurs, ingénieurs des agences privées) ainsi qu'avec les employés municipaux en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de développement de ces districts.

Les exploitations agricoles ont été choisies en partie grâce aux informations de différents agents de développement, mais cet échantillonnage a été complété quand des types d'exploitations observables dans le paysage ou signalées par les agriculteurs rencontrés n'étaient pas identifiées par ces agents (dans le cas de Bahía Blanca : ferme pédagogique, élevages, jardins potagers collectifs). En tout, une dizaine d'entretiens ont été menés autour de la ville de Bahía Blanca et dans le district de Pigüé. Ils ont porté sur les exploitations (origines, modifications, projets) et sur leurs insertions dans les différents programmes de développement nationaux, provinciaux ou municipaux, ainsi que sur l'insertion urbaine des producteurs (habitat, emploi, commercialisation des produits).

Les entretiens menés avec les agents de développement ont porté sur leur conception et la pratique de leur métier. Les entretiens avec les employés municipaux (architectes en charge des plans de développement des districts, planificateurs, délégués municipaux) ont visé à identifier la façon dont l'agriculture était prise en compte dans leurs actions d'aménagement et de développement.

Agriculture et développement agricole à Bahía Blanca

1. L'agriculture autour de la ville de Bahía Blanca

Le maraîchage reste l'activité agricole principale autour de la ville de Bahía Blanca. Exercée dès la fin du siècle dernier par des immigrés italiens, et plus récemment par des immigrés boliviens et des familles du nord-ouest de l'Argentine, cette activité s'éloigne progressivement de la ville à mesure que celle-ci s'étend. Nous avons compté seulement une dizaine d'exploitations maraîchères familiales au nord de la ville tandis qu'une cinquantaine ont été recensées par A. Lorda (Lorda, Duvernay, 2001) au nord-ouest, dans la localité de Cerri. Depuis une dizaine d'années, le développement des transports puis l'installation d'hypermarchés ont favorisé la concurrence des grands bassins de production nationaux (Grand Buenos Aires, Mar del Plata, Rosario par exemple) alors que jusque-là c'était surtout les maraîchers locaux qui approvisionnaient la ville par le biais d'un marché coopératif et d'un marché privé où certains disposaient d'un poste de vente aux détaillants et jouaient le rôle d'intermédiaires pour les autres producteurs (Ockier, 1996). On estime que, durant cette période, les maraîchers de Bahía Blanca ont perdu 40 % de leurs parts de marché local. Il s'agit d'exploitations de petite taille, ne dépassant guère 5 ha au nord de Bahía Blanca ou dans le bas du bassin versant de Cerri, et 20 ha (dont à peine la moitié irrigable) dans la partie moyenne du bassin versant. Généralement, il s'agit d'un maraîchage de plein champ, faiblement mécanisé, certaines familles ne disposant même pas de véhicule pour transporter leur production.

À l'intérieur de la zone urbaine, beaucoup d'exploitations ont été vendues ces vingt dernières années, libérant des terres pour la construction de résidences secondaires ou principales. Les exploitants que

nous avons rencontrés considèrent également que leurs enfants ne reprendront pas leur exploitation. Beaucoup développent des solutions originales pour maintenir leur activité, « solutions » qui passent par des formes diverses d'articulation à « la ville » (Lorda & Duvernoy, 2001). Certains développent une activité commerciale soit en ouvrant un magasin de légumes, soit en effectuant des livraisons à des restaurants ou des casernes. Cela leur demande souvent de compléter l'offre de leurs exploitations par des achats à d'autres maraîchers, voire par un approvisionnement sur d'autres marchés éloignés de plus de 500 ou 1 000 km. D'autres participent à un plan de « maraîchage raisonné », sous la marque d'une chaîne coopérative locale disposant de nombreux supermarchés à Bahía Blanca et d'un hypermarché. Certains entretiennent les terrains voisins promis à la construction, mais encore sans usage, pour lutter contre les incendies. Nos recherches montrent que ces solutions sont majoritairement mises en œuvre par les producteurs les mieux dotés en capital économique, et en tout cas disposant du capital social et culturel leur permettant d'imaginer et de mettre en œuvre ces articulations à la ville. C'est une des raisons pour lesquelles l'intervention publique de développement est nécessaire, afin de ne pas confiner ces tentatives dans des expériences à la fois « réservées », isolées et parfois en concurrence.

Le maraîchage d'autoconsommation, sous une forme généralement individuelle mais aussi parfois collective, s'est développé sous l'impulsion du programme *Prohuerta*, en s'appuyant sur des organisations locales urbaines (associations de quartier, groupes municipaux d'alphabétisation, *manzaneras*) dans des quartiers construits spontanément, mais où les conflits fonciers sont résolus. Un potager collectif d'un hectare a été réalisé par une association de quartier (*sociedad de fomento*), avec l'aide de la municipalité (salaires, équipement) et du programme *Prohuerta* (semences et conseil technique),

sur un terrain privé inutilisé. L'objectif de ce projet est à la fois de fournir du travail aux chômeurs et des aliments frais à la population de ce quartier : légumes et fruits sont distribués gratuitement aux cantines scolaires, aux maisons de retraite du quartier ainsi qu'aux habitants.

L'élevage, interdit dans les zones classées résidentielles, est en net déclin autour de la ville. L'élevage bovin profite néanmoins des interstices urbains non construits et des vastes opérations spéculatives menées par des compagnies de promotion immobilière qui ont acheté de grands domaines, laissés au pâturage en attendant d'être valorisés. À l'incertitude foncière, il faut ajouter les vols fréquents d'animaux qui obligent les éleveurs à demeurer près de leur cheptel, alors que leur famille réside en ville. À terme, ces exploitations cherchent à se réinstaller à une distance plus grande de Bahía Blanca, les familles continuant toutefois de résider en ville. Fermes pédagogiques et clubs d'équitation connaissent les mêmes problèmes de précarité foncière et de vols d'animaux, ce qui les pousse également à s'éloigner, alors même que leur clientèle était attachée à cette proximité.

Pour les programmes officiels que nous avons décrits plus haut, ces expériences relèvent de stratégies de survie ou d'alimentation familiale, quand ils ne sont pas considérés comme totalement en dehors de la sphère de la production agricole (fermes pédagogiques) bien qu'ils puissent également avoir besoin de conseil technique. Les rares exploitations d'élevage restant à proximité de la ville, sur des tenures précaires, sont de toutes manières trop isolées pour pouvoir bénéficier de ces programmes qui ne fonctionnent qu'avec des groupes d'agriculteurs.

2. L'action de développement agricole : de multiples articulations avec la municipalité

La municipalité est une échelle importante d'articulation des grands programmes natio-

naux de développement agricole⁴ de politiques provinciales et d'initiatives privées avec des actions municipales. En revanche, nous avons constaté que l'intervention municipale en direction de l'agriculture reste fragmentée selon les secteurs de production (maraîchage, agriculture-élevage), tandis que les différents services en charge de la planification et de l'aménagement urbain l'ignorent.

En 1997, la municipalité de Bahía Blanca, tout comme de nombreuses autres municipalités argentines, a élaboré un plan de développement stratégique du district, plan comprenant un diagnostic, des objectifs et définissant des lignes d'action. Sa réalisation, confiée à une équipe recrutée pour l'occasion et dirigée par un architecte, a duré deux ans et a largement fait appel à la consultation de la population, ou plutôt, des différents acteurs et secteurs sociaux de Bahía Blanca. S'il concernait *a priori* l'ensemble du district, ce plan s'est en fait focalisé sur les zones urbaines et le secteur industriel, le domaine agricole étant réservé traditionnellement aux gouvernements provincial et national qui, seuls, ont officiellement des services agricoles⁵. Les agents de développement agricole que nous avons rencontrés, employés par l'État, la province ou la municipalité, qui travaillent dans la zone urbaine et périurbaine de Bahía Blanca n'ont guère participé à l'élaboration du plan stratégique, ne retrouvant pas leurs préoc-

cupations professionnelles dans les discussions.

La planification urbaine (zonage urbain et plan d'aménagement) a une grande incidence sur les rapports entre ville et agriculture, puisqu'elle délimite la zone urbaine et y fixe l'usage des sols, et donc leur constructibilité. Aux dires de cette administration, la zone urbaine de Bahía Blanca, délimitée en 1986 pour absorber la croissance démographique jusqu'en 2015, est trop ample, ce qui entraîne une morphologie urbaine très étalée avec de nombreux « vides », parmi lesquels des espaces ayant encore un usage agricole. Même si certaines zones urbaines en limite de la zone rurale sont dotées de très faibles coefficients de construction pour promouvoir des activités récréatives et de promenade dans un paysage rural, les activités agricoles existantes n'y sont pas prises en compte.

Pour ces deux services de la municipalité, planification stratégique et aménagement, l'activité agricole des pourtours de la ville se résume au maraîchage, alors même qu'on peut constater la présence d'élevage dans certains de ces « vides » urbains. Ils convergent d'ailleurs pour estimer que le maraîchage devrait être concentré hors de la ville de Bahía Blanca (à Cerri pour l'un, où un « parc d'activité maraîchère » devrait compenser les pertes d'emploi dues à la fermeture d'un abattoir, au nord de la ville pour l'autre pour des raisons environnementales : éloignement du pôle industriel, approvisionnement en eau). Ockier (1996) signale même un jugement négatif vis-à-vis du maraîchage dans le plan d'aménagement urbain de 1986, qui a favorisé la vente des exploitations et l'apparition des « vides » urbains.

Pourtant, d'autres secteurs de la municipalité sont impliqués dans des actions d'appui au maraîchage urbain, en articulation avec des programmes supra-municipaux. Dès 1995, la municipalité de Bahía Blanca a mis en place un programme de développement de la « ceinture maraîchère » à

4. On peut s'étonner *a priori* que ces programmes dits de « développement rural » soient présents dans ces zones urbaines (à l'exception du programme *Cambio rural* fortement implanté en zones rurales et disposant de l'infrastructure INTA). D'après une animatrice des programmes *Prohuerta*, *Proinder* et du *Programa social agropecuario*, cela procède largement du fait que les animateurs ne disposent que de leur véhicule personnel (c'est-à-dire pour certains simplement d'un vélo) pour exercer leur métier, et se cantonnent donc à proximité de leur lieu de résidence.

5. Dépendant pour la province d'un ministère et pour la nation d'un secrétariat d'État du ministère de l'Économie.

travers une convention signée avec le Département d’Agronomie de l’Université et a recruté deux ingénieurs agronomes. Ceux-ci travaillent avec les maraîchers de la localité de Cerri (où est installé leur bureau) mais également avec ceux installés au nord et au nord-est de la ville. Leur action a commencé par un recensement exhaustif des producteurs, sans critère de taille et sans écarter les familles pluriactives. Les fonctions assurées sont celles d’un conseil technique gratuit mais vont également bien au-delà et concernent l’animation d’actions collectives à propos de la commercialisation, de l’irrigation et aussi du petit équipement.

Ce programme municipal joue un rôle essentiel pour l’articulation des actions aux différentes échelles de gouvernement. Les programmes nationaux d’aide aux petits producteurs, comme le *Programa social agropecuario* et le *Proinder*, aident des groupes de maraîchers de Cerri, en proposant des prêts pour l’achat de matériel en commun, mais ils ont besoin du programme de la municipalité pour compléter l’équipement, certains types de matériel n’étant pas éligibles, pour organiser les tours d’utilisation, et surtout pour inscrire ce travail dans le temps, les budgets des programmes nationaux n’étant pas automatiquement reconduits d’une année sur l’autre, et les contrats des animateurs de terrain étant d’une durée très courte (un à trois mois) bien que reconductibles.

De même ce programme municipal, en association avec le secteur coopératif, est articulé avec une politique provinciale de promotion du maraîchage raisonné (plan *Bajo Impacto Ambiental*) où la province édicte, contrôle et certifie les normes de production. Une chaîne locale de supermarchés organisée sur le mode d’une coopérative de clients, la Cooperativa Obrera, et qui dispose même d’un hypermarché à Bahía Blanca, a activé cette disposition provinciale en engageant un ingénieur agronome afin de faire le suivi technique de

cette filière (prescription des pesticides et des modes d’application autorisés) et impose aux maraîchers locaux qui sont ses fournisseurs de respecter ce cahier des charges. La municipalité accompagne et s’associe à cette initiative du secteur privé, en projetant la construction d’une petite usine de conditionnement des légumes (lavage, calibrage, constitution de barquettes). Le financement de l’usine provient d’un appel d’offre national, le terrain est mis à disposition par la municipalité et la Cooperativa Obrera participe à la construction de l’usine et s’engage à un écoulement minimal de la marchandise produite.

Le maraîchage d’autoconsommation, individuel ou collectif, très soutenu par les animateurs du programme national *Prohuerta* (fourniture de semences, formations, visites) n’est pas inclus dans le programme municipal de développement de la ceinture maraîchère de Bahía Blanca. En revanche, le service d’action sociale de la municipalité intervient largement pour soutenir le jardin collectif.

D’autres actions sont menées par la municipalité de Bahía Blanca pour son agriculture, comme les crédits subventionnés pour la « recomposition du cheptel de ruminants » présentant notamment l’originalité de réintroduire les ovins dans les exploitations.

Malgré le constat d’un manque de coordination et d’information entre différents secteurs et actions municipaux, la municipalité de Bahía Blanca met progressivement en place un ensemble d’actions de développement articulées à des programmes nationaux et provinciaux. Ces actions visent une population traditionnellement ignorée des services officiels de développement agricole, même si nous avons constaté des formes très différentes d’agriculture, diversement insérées professionnellement (accès aux programmes nationaux notamment). Ces actions de la municipalité jouent un rôle nécessaire pour la mise en œuvre locale des programmes

nationaux (support financier, agents de développement employés par la municipalité). Toutefois cette articulation n'est pas accompagnée d'une prise en compte explicite de l'activité agricole dans la planification et l'aménagement, ce qui en limite la portée et peut poser à moyen terme un problème de continuité des actions ou bien de concurrence territoriale.

Pigüé : réponse à la crise des familles agricoles et nouvelles formes d'intervention

1. Des innovations discrètes

En région plus rurale, dans le district de Saavedra, il existe un monde riche d'initiatives et très différent du monde des innovations « officielles » (Albaladejo, 2001). C'est par exemple une mère de famille qui, lorsque son mari a perdu son emploi, a décidé de reprendre et mettre en production une fermette de 2 ha à proximité de la ville de Pigüé. Elle y élève des poules, des porcs et des lapins. Son mari l'aide les week-ends et effectue des emplois temporaires en semaine. Elle s'est associée avec six autres familles exploitant d'autres « fermettes » (2 ha, ce qui est très peu dans cette région où les techniciens agricoles estiment qu'aucune exploitation n'est viable en dessous de 550 ha...). Ils effectuent ensemble les travaux les plus lourds, achètent en commun du matériel, transforment les produits à la ferme (conserves) et envisagent de créer leur marque. C'est l'initiative de cette femme qui a donné une stabilité et une perspective à sa famille, grâce à une façon de pratiquer l'agriculture, certes non reconnue mais efficace. Il est inutile de préciser qu'elle n'a vu aucun technicien des agences de développement, sauf ceux de la municipalité, mais nous y reviendrons.

C'est aussi le cas de l'épouse d'un « producteur traditionnel » qui, il y a une douzaine d'années, a décidé de produire de la confiture de lait dans sa cuisine et de la

vendre dans des boulangeries en ville. Dix ans plus tard, ce qui était l'activité d'une mère pour aider sa famille s'est transformée en une entreprise ayant créé des emplois à temps plein pour elle, ses deux fils et deux employés. L'atelier de confiture de lait a absorbé toute la production du troupeau de son mari, puis de deux autres exploitations laitières. Aujourd'hui, c'est l'atelier de confiture de lait qui a sauvé l'exploitation endettée à cause des grandes cultures. Ce cas est en passe de se transformer en une « innovation vedette » à Saavedra, mais certainement pas officielle comme elle nous le fait comprendre : « *Tout ce que les techniciens du développement connaissent de ma fabrique, c'est la cuillère de confiture de lait qu'ils aiment prendre avec leur café quand ils viennent rendre visite à l'exploitation de mon mari* ».

À Goyena, un village du district de Saavedra, un éleveur a décidé de monter simultanément un atelier de charcuteries et une épicerie. Il a créé de la sorte des emplois pour toute sa famille et même pour un cousin ayant perdu son exploitation du fait d'un trop fort endettement. Il a créé sa propre marque de charcuteries et vend principalement dans le district. Il a eu l'idée de mettre à profit le fait de vivre dans une colonie d'immigrés de l'île de Majorque, dont il est originaire, pour se créer une image et diffuser des produits typiques (comme la souressade, peu connue en Argentine).

Classiquement, ces expériences font partie des territoires ruraux et du développement « non officiels » que l'on ne montre pas, parfois simplement parce que ces expériences sont considérées comme relevant de la sphère privée. Un visiteur étranger, guidé par les organismes officiels, n'aura ainsi aucune chance de rencontrer ce genre d'expériences, à moins que l'objet de sa visite ne soit précisément inscrit dans des programmes spécifiques comme *Prohuerta* ou le *Programa minifundios* de l'INTA. Leurs protagonistes ne se mettent pas en valeur, se déclarent peu intéressants et renvoient les

visiteurs vers des exploitations plus « classiques ». Il ne s'agit pourtant pas de marginaux ou de résistants, ils sont souvent l'envers de la monnaie du développement et des territoires ruraux « officiels » : ce sont notamment les épouses des « producteurs » ou les travailleurs saisonniers de ceux-ci... En revanche, ils sont très demandeurs de formations et d'informations qu'ils obtiennent dans leurs propres réseaux, en apparence hétéroclites en tout cas qui ne sont en rien comparables aux réseaux professionnels ou groupes professionnels locaux mis en évidence par certains auteurs, en France notamment (Darré, 1986). Ces individus sont activement et densément reliés à d'autres producteurs ruraux, des commerçants, des entreprises parfois importantes, et très connectés à la ville malgré une apparence souvent trompeuse de « ruralité profonde ». Ils sont aussi de plus en plus reliés à de nouvelles institutions municipales de développement. Tous ces éléments nous conduisent à formuler l'hypothèse qu'il s'agit en fait de nouveaux territoires ruraux en émergence et, ainsi que nous allons le voir maintenant, de nouvelles pratiques du développement (Albaladejo, 2002).

2. Des procédures participatives, et des réseaux de compétences

L'agence de développement INTA de Pigüé a établi, depuis 1993, une convention avec la municipalité de Saavedra dénommée « accord pour un appui complémentaire opérationnel et financier » (*Carta Acuerdo de Complementación Operativo-financiera*). Le titre lui-même donne une bonne idée de l'intention : compléter les ressources à chaque fois plus maigres allouées par l'INTA aux deux agents de vulgarisation de son agence. Il n'est pas rare en effet que les camionnettes de l'INTA restent au garage pendant des mois par manque d'argent pour acheter du carburant. Cet accord leur a permis de faire un certain nombre de réunions et de dispenser des formations techniques aux

producteurs, concernant « *en fait surtout les activités productives de [grande] culture-elevage [bovin viande], mais on a aussi appuyé des euh... disons certaines activités comme les porcs [...] les plantes aromatiques, de nouvelles formes de commercialisation...* ». Comme le montrent les modalités utilisées dans cette citation, sortir d'un conseil aux producteurs dits « traditionnels » (céréales-bovins viande) n'est pas simple pour les professionnels du développement agricole, mais des efforts sont faits, surtout lorsqu'il s'agit de se justifier auprès d'une administration locale territoriale. La municipalité leur a octroyé une subvention de 8 000 dollars par an, pour ce travail, subvention qui a été réduite à 3 000 dollars lorsque l'INTA a décidé de regrouper physiquement tous les agents de vulgarisation des trois agences de Saavedra, Puán et Adolfo Alsina (couvrant aussi les districts de Coronel Suárez, Pringles, Guaminí) en un seul lieu qui ne soit aucune de ces trois agences.

En 1995, la municipalité de Saavedra a effectué son propre « Plan de développement stratégique » qui a abouti, entre autres, à la création d'un service de développement ayant recruté quatre jeunes formant une équipe pluridisciplinaire, dirigée par un architecte. Le plan de développement stratégique du district de Saavedra prévoit la mise en place d'une fondation pour le développement local rassemblant les principales organisations (entreprises, administrations, associations), parties prenantes du développement du district. Cette fondation, en mettant en relation des institutions qui sont présentées par nos interlocuteurs comme « endormies » dans des fonctionnements parfois bien éloignés de leurs finalités initiales ou officielles, est censée les impliquer dans le développement, en les remettant en scène les unes par rapport aux autres et en les contraignant à produire des discours et des attitudes de légitimation par rapport à la population locale. Hormis la municipalité à l'origine de la proposition, les ins-

titutions qui se sont le plus engagées dans cette idée sont la Chambre de commerce et l'INTA.

On retrouve par ailleurs le même esprit participatif au sein du service de développement : s'appuyer sur les qualités personnelles et les initiatives des employés.

« Y. [le chef de service qui dépend directement du maire] est un architecte qui est en fait un collègue parce qu'il n'a jamais mis avec nous la casquette de chef. Bon, il met la casquette de chef quand il le faut, mais rarement. Il fait aussi partie de notre groupe de travail. Une des choses étranges que permet Y. est la prise de décision. Euh... en tant que chef il devrait dire « fais comme ça ! » et non, non... Je dirais même qu'il demande souvent « comment peut-on faire avec ça ? » et la décision n'est pas d'un d'entre nous, mais de tous, tous nous participons aux décisions et c'est ainsi que le groupe s'est fortifié »⁶. En fait, comme dans certaines entreprises, les municipalités essaient de passer des qualifications (une définition technique et standardisée des qualités engagées dans l'activité) aux compétences (une définition faisant place aux qualités de la personne au sein de ses réseaux singuliers de collaboration) (De Terssac, 1998). Cela passe par un effort important de formation du personnel qui n'est pas réalisé de façon isolée des autres municipalités. En fait, en observant les pratiques sociales et la circulation des idées, nous nous trouvons rapidement face à un réseau de villes consolidant mutuellement leurs projets et compétences. Pigüé a fait venir plusieurs agents municipaux de Bahía Blanca spécialistes d'un thème donné ou ayant bénéficié d'une formation. Les cadres de Pigüé vont régulièrement en formation dans d'autres grandes villes (La Plata, etc.). Des liens existent avec les équipes d'autres municipalités de taille équivalente dans la région, et même si ces réseaux ne sont pas forma-

lisés, ils sont très actifs, notamment pour échanger des idées mais aussi mener des projets, voire s'accorder sur des décrets municipaux ou préparer des accords (sur la législation en matière de sécurité alimentaire, pour le contrôle et la commercialisation des aliments produits localement, par exemple).

Conclusion : **Le rural, un nouveau domaine pour les politiques urbaines ?**

Les mesures de réforme de l'État, particulièrement fortes depuis une dizaine d'années en Argentine, ne pourraient aboutir à une réelle transformation de l'action publique si elles ne rencontraient pas un processus de transformation de la société argentine ainsi que des tentatives d'innovations de la part des services et des agents des différentes administrations. C'est bien ce que nous observons dans le cas du développement rural en Argentine pour les districts de Bahía Blanca et de Saavedra. Ces derniers ne sont pas « représentatifs » du pays, mais ils nous renseignent sur un « possible » dans les processus de transformation de l'action publique et sur les tendances à l'œuvre dans le monde du développement rural. Veltz (1996) nous rappelle que les grands États modernes, à l'exception de la Chine, sont issus du pouvoir des villes, mais qu'ils se sont construits contre elles, affirmant progressivement ce que Braudel appelle « l'économie territoriale » par opposition à « l'économie urbaine ».

Il semblerait bien qu'une économie urbaine émerge aujourd'hui en Argentine, et que dans les cas étudiés, elle se montre plus apte à faire du développement territorial que ne le fait l'État... En effet, si la réaction de l'État argentin a été de consolider les corps professionnels constitués, l'action permise au niveau des municipalités par les lois et décrets de décentralisation aboutit dans l'étude réalisée à une réinvention des compétences dans le déve-

6. Entretien avec un employé du service de développement.

loppe ment et des identités professionnelles (ingénieur agronome, architecte et urbaniste, travailleur social). Cela passe par la construction d'un jeu politique local, le maire n'est plus un « bâtsisseur », simple relais de l'État, mais un « entrepreneur » devant jouer avec une grande pluralité d'acteurs publics et privés, notamment des entreprises appelées à intervenir dans le développement, comme *la Cooperativa Obrera*. Dans une ville légitimée par la démocratie directe et la concertation, les quartiers, urbains et périurbains, deviennent des unités démocratiques de base et de fait, les délégations municipales jouent un rôle nouveau. La vieille « planification quinquennale » est abandonnée au profit d'un plan flexible constamment révisé. La ville n'est plus une simple surface dont les administrateurs chercheraient à maîtriser en périphérie les « débordements ». D'autre part, elle ne peut plus être considérée comme un simple reflet ou une déclinaison de la vie politique provinciale ou nationale (à travers des réseaux de clientèle ou d'allégeance), elle devient un système politique autonome ainsi que le décrivait déjà Castells en 1972. C'est alors que l'espace péri-urbain n'est plus considéré comme « un territoire en transition » ou mal équipé, ni l'espace rural comme une « zone vide ». La municipalité urbaine y projette une stratégie qui se manifeste, dans le contexte étudié, par des programmes de développement suivis, des agences de conseil technique, des animations. Cela est d'autant plus notable que les types d'exploitations agricoles visées étaient ignorés de l'action publique de développement et leurs modalités de travail

nouvelles par rapport au développement pratiqué par l'État depuis trente ans avec d'autres types d'exploitants.

Derrière ce nouveau style de développement et ces nouvelles compétences en émergence et encore particulièrement « discrètes », nous retrouvons en fait un réseau d'administrations de villes, de tailles diverses, s'échangeant de façon informelle des spécialistes, des conseils, des formations, et un réseau d'universités. Ces dernières sont d'ailleurs plus liées que les instituts de recherche au niveau local d'action dont certaines équipes sont prêtes à appuyer des nouveaux modes d'action. L'influence possible de Bahía Blanca sur le monde rural dépasse largement le cadre de l'aire périurbaine de son district, qui semble jouer pour l'instant le rôle d'un terrain d'apprentissage pour un nouveau mode d'intervention en agriculture. Mais comme le dit Wachter (1995) pour le cas français, « la ville ne doit pas se faire contre l'État », d'autant plus que ces expériences semblent encore très fragiles et demandent à être mises en valeur et consolidées. Sans soutien de la part des organismes nationaux de développement, et sans reconnaissance, ces nouveaux modes d'intervention dans le rural auront des répercussions limitées, voire seront résorbés. ■

Cette recherche prend place dans le programme « Recomposiciones territoriales en la zona de transición sur-pampeana » appuyé par le « Comité d'Evaluation-orientation de la Coopération Scientifique (ECOS) », Argentine-Chili-Uruguay et mené à bien par l'INRA-SAD, l'Université de Toulouse Le Mirail et la Universidad del Sur (Bahía Blanca).

Figure 1. Localisation des terrains d'étude.

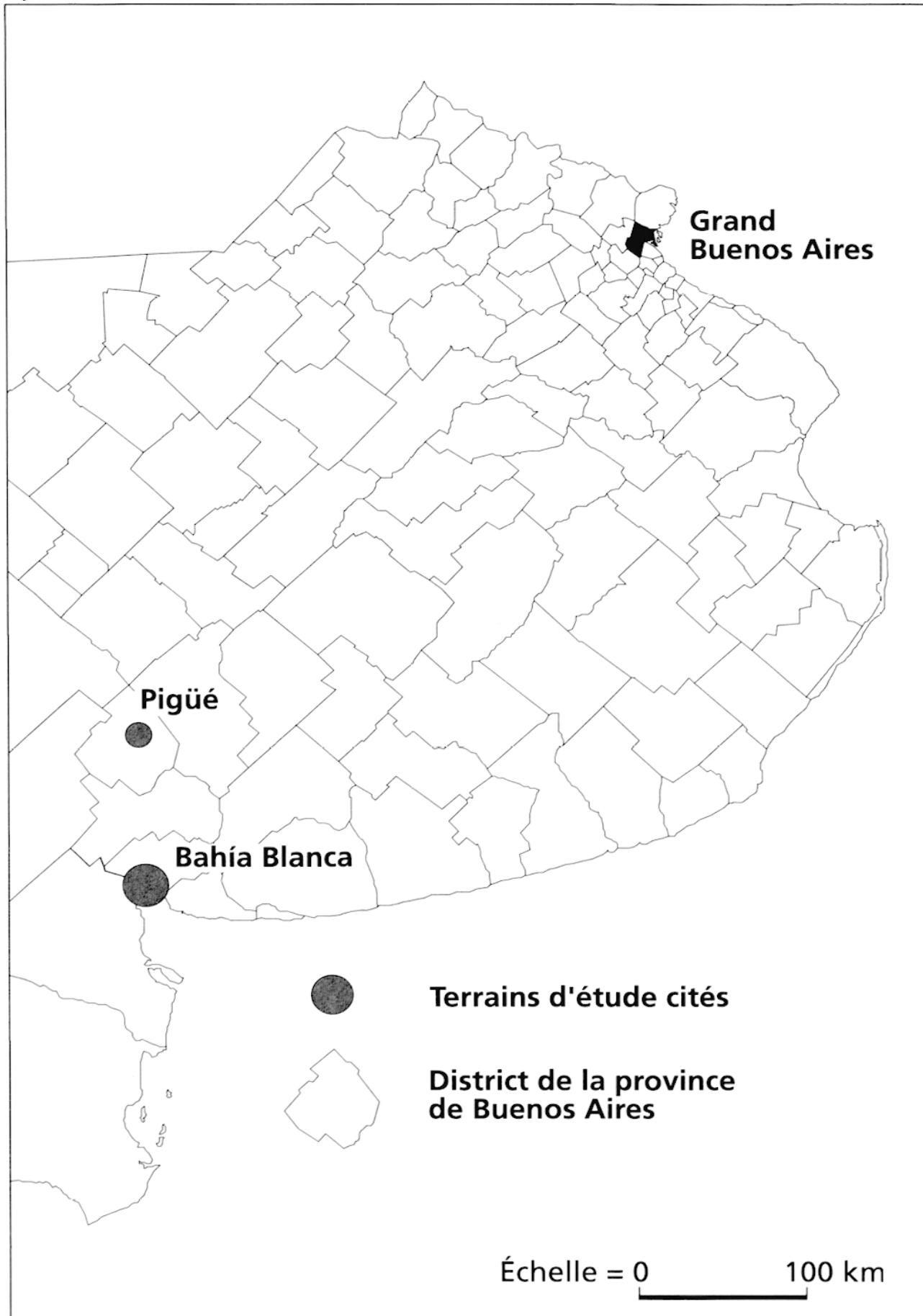
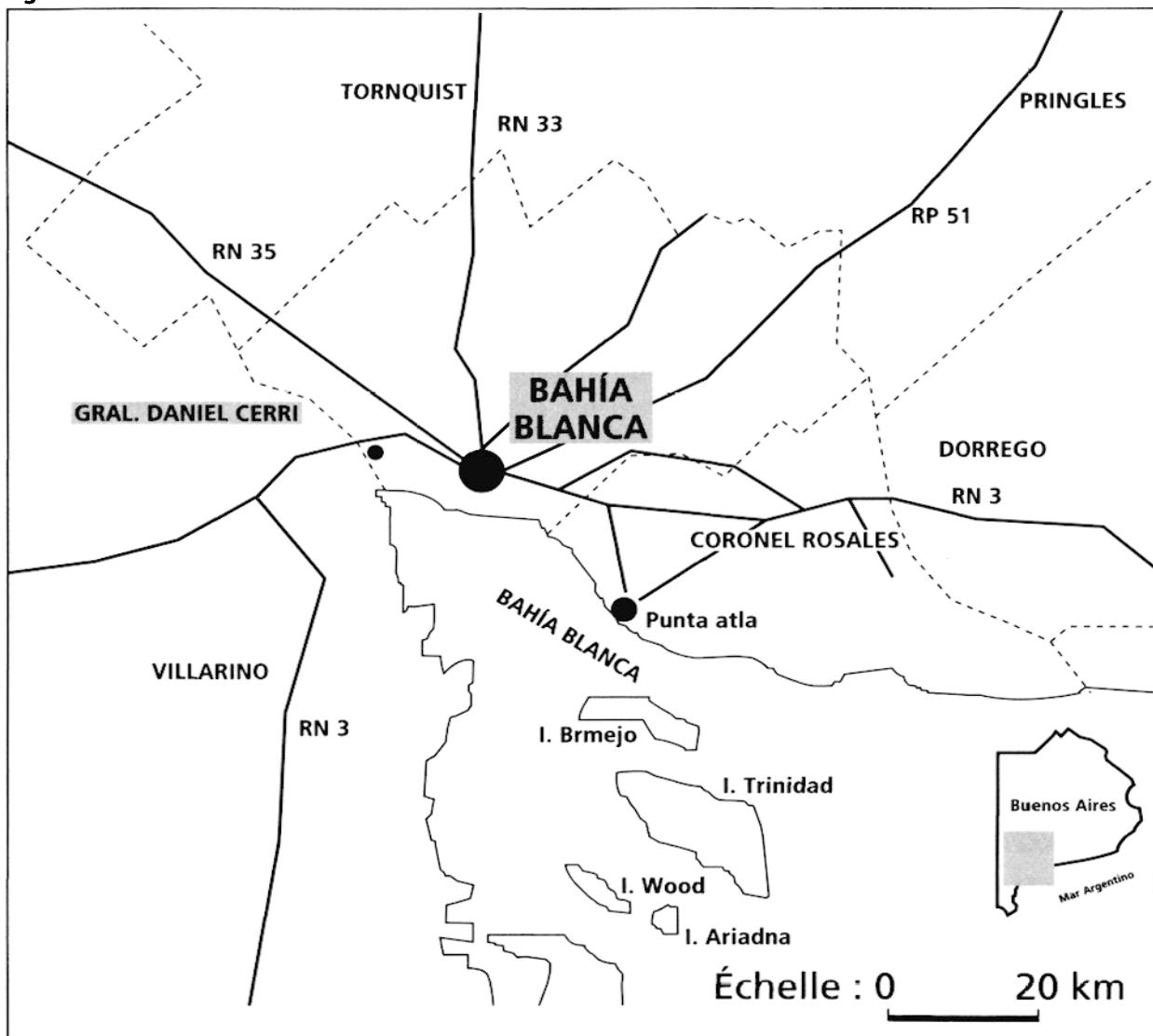


Figure 2. Localisation de la zone de Cerri.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Albaladejo C. *Brutalité des réformes de « décentralisation » en Argentine et émergence discrète et fragile d'un développement rural local.* In Bonnassieux A. (Dir.), « 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, Toulouse, 2003, p. 54-74.
- Albaladejo C. *Les fonctionnaires et le développement rural en Argentine depuis 1991 : entre la profession et le territoire, entre l'État et la ville.* Autrepart, IRD Paris et Ed L'Aube, septembre 2002, n° 23, p. 43-56.
- Albaladejo C. *Una Argentina discreta... La integración social y territorial de las innovaciones de las familias rurales en el partido de Saavedra.* Revista Universitaria de Geografía, Bahía Blanca, Argentina, 2001, vol. 10, n° 1 et 2, p. 131-148.
- Andreu J., Bataillon C., Bennassar B., Gaignard R., Tulet J.-C. *Les Aveyronnais dans la Pampa. Fondation, développement et vie de la colonie aveyronnaise de Pigüé - Argentine, 1884-1992.* Privat et Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 1993, 2^e éd., 286 p.
- Badie B. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* Fayard, Paris, 1995, 276 p.
- Balsa J. *Incidencia de la radicación urbana de los productores rurales bonaerenses en las características de las explotaciones agropecuarias.* Mundo Agrario, Revista de estudios rurales, Universidad de La Plata, 2000, n° 1.
- Bustos Cara R., Marenco S. *Proceso de reestructuración en una ciudad intermedia. Bahía Blanca.* In Bustos Cara R. et Cernadas de Bulnes M.N. (Dir.), Estudios Regionales Interdisciplinarios, volúmen II. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, 2000, p. 137-151.
- Castells M. *La question urbaine.* Maspéro, Paris, 1972, 451 p.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) *El rostro cruel.*, suplemento de vivienda, n° 91 del 28 de octubre 2000, Pagina/12, Buenos Aires, Argentina, 2000, 4 p.
- Darré J.-P. *Comment les façons de faire et de penser se transforment. L'étude des réseaux de dialogue.* Agriscope, Angers, 1986, n° 7, p. 143-151.
- De Tersac G. *Autonomie dans le travail.* PUF, Paris, 1998, 279 p.
- Fernández M.I. *Gestión local y programas sociales.* Algunas reflexiones vinculadas con la implementación del Programa materno infantil y nutricional (Promin) en el municipio de Berazategui. www.argropolis.com.ar, 1999.
- Formiga N., Garriz E. 2000. *El proceso de regularización dominial en áreas marginales de la ciudad de Bahía Blanca.* Mundo Urbano, 2000, n° 7.
- Lorda M.A., Duvernoy I. *Crecimiento de las áreas periurbanas y evolución del cinturón hortícola. El caso de General Daniel Cerri en Bahía Blanca (Argentina).* In « 8º encuentro de geógrafos de América Latina », Santiago du Chili, 2001, 9 p.
- Municipalidad de Bahía Blanca. *Plan estratégico Bahía Blanca. Etapa de formulación.* Municipalidad de Bahía Blanca, 2000, 279 p.
- Ockier C. *Retracción del uso del suelo hortícola. Alternativas para el cambio.* Anales de la Sociedad Chilena de Estudios Geográficos, 1996, n° 4, p. 219-227.
- Raffestin C. *Territorialité : Concept ou paradigme de la géographie sociale ?* Geographica Helvetica, 1986, n° 2, p. 91-96.

- Raffestin C. *Repères pour une théorie de la territorialité humaine*. Cahier du Groupe Réseaux, 1987, n° 7, p. 263-279.
- Rapoport M. (Dir.) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000, 1 148 p.
- Sassone S.M. *Reestructuración territorial y ciudades intermedias en la Argentina*. Signos Universitarios, 1998, n° 34, p. 15-70.
- Sili M. *Crise et recomposition du monde rural de la Pampa. Espaces et sociétés en mutation dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires*. Doctorat Etudes Rurales, spécialité Géographie, Université de Toulouse le Mirail, 1996, 311 p.
- Veltz P. *Mondialisation, villes et territoires*. In *L'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996, 263 p.
- Wachter S. *La ville contre l'État ?* GIP Reclus, Montpellier, 1995, 93 p.