

Université du Québec
INRS – Urbanisation, culture et société

CHRONIQUE D'UNE SÉGRÉGATION ANNONCÉE.

Le cas de Nordelta, une ville privée dans
la municipalité de Tigre, Buenos Aires

Par
Viviana Riwilis

Thèse présentée pour l'obtention du grade de
Philosophiae doctor (Ph.D) en Études Urbaines

Jury d'évaluation

Examineur interne et président du jury, Xavier Leloup, INRS-UCS

Examinatrice externe, Susan Spronk, Université d'Ottawa

Examinatrice interne, Hélène Bélanger, UQAM

Directeur de recherche, Frédéric Lesemann, INRS-UCS

Mai 2010

© Viviana Riwilis

REMERCIEMENTS

Plusieurs années et quelques expériences avortées se sont écoulées depuis ma décision de reprendre les études. Finalement, le commencement de cette aventure intellectuelle a été enchaîné avec un projet familial de migration au Québec! Ces années n'ont pas été faciles, mais je ne regrette pas les difficultés vécues, car la découverte de nouveaux horizons a beaucoup nourri ma recherche doctorale. Et le plus important, j'ai rencontré des gens merveilleux et je tiens à remercier de tout mon cœur tous ceux et celles qui m'ont appuyée dans la réalisation de ce rêve.

Ma reconnaissance va d'abord à Frédéric Lesemann, mon directeur de thèse. J'aimerais le remercier pour toute la confiance qu'il m'a donnée. Son savoir, son expérience, ses conseils forts utiles, sa disponibilité et sa bonne humeur ont été des éléments clés pour l'accomplissement de cette démarche intellectuelle. J'aimerais aussi souligner la pertinence des commentaires d'Anne-Marie Séguin qui m'a accompagnée les premières années de ma recherche.

De nombreux autres chercheurs et collègues du doctorat ont contribué à développer ma connaissance sur la recherche en sciences sociales et à la construction de ma propre perspective sur le phénomène urbain. Je n'essaierai pas de les nommer tous car la liste risque d'être longue. Je veux témoigner ma gratitude à tous les professeurs à l'INRS-UCS, spécialement à Francine Dansereau et à Pierre J. Hamel. Je ne veux pas oublier les professeurs de l'*Universidad de Buenos Aires*, merci à Alicia Novic et David Kullock. Merci à toute la magnifique cohorte du doctorat, Mabel, Martha, Quique, Luc, Louis, Geneviève, Manu, Philippe, Vilmont, Kellogge et Eugenio. Nous avons partagé des moments inoubliables!

Durant la recherche, j'ai reçu la collaboration des nombreuses personnes : toutes les personnes interviewées, les membres de l'organisation communautaire de *Las Tunas* qui m'ont aidée à la découverte de la face cachée de la ville privée, de mon père qui a toujours été disponible aux demandes d'information à distance ainsi qu'à Ricardo, qui m'a facilité l'accès à Nordelta. Merci à tous mes proches, ma famille, mes amis de Buenos Aires et de Montréal, pour l'incalculable soutien. Je remercie également la générosité et l'amitié de Geneviève C. ainsi que à Virginie Harvey qui a réalisé la révision linguistique de la thèse.

Un gros merci à Guy, mon amour. Sa présence, son amour et ses conseils m'ont toujours soutenue dans les moments les plus difficiles de cette fin de parcours doctoral.

Enfin, je dédie cette thèse à mes enfants, Mariana, Veronica et Pablo, vous êtes des merveilleux compagnons de route. Votre courage, votre sensibilité et votre fine sagesse m'ont toujours encouragée à continuer. Je vous aime de tout mon cœur!

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	I
TABLE DES MATIÈRES	III
LISTE DES FIGURES.....	VI
LISTE DES TABLEAUX	VII
LISTE D'ACRONYMES.....	VIII
INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE	
CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE.....	5
CHAPITRE I	
LE PHÉNOMÈNE DES QUARTIERS RÉSIDENTIELS FERMÉS.....	7
1.1. Problématique et cadre d'analyse	7
1.2. Définitions, caractéristiques et typologies.....	8
1.2.1. Un survol historique	10
1.2.2. Typologie	12
1.3. Ruptures et continuités : où est la nouveauté?.....	15
1.3.1. Les continuités des stratégies résidentielles	21
1.4. Notre perspective d'analyse	23
1.5. Questions de recherche et hypothèses explicatives	26
1.6. Évolution théorique de la notion de ségrégation	29
1.6.1. Les QRF et la ségrégation urbaine	33
1.6.2. L'accessibilité aux ressources urbaines	34
1.6.3. Les QRF et l'inégale accessibilité aux ressources urbaines.....	38
1.7. Caractéristiques politico-administratives	38
1.7.1. Le rôle de l'État et la privatisation des services publics.....	38
1.7.2. Les modèles de l'État-providence	39
1.7.3. La démocratie argentine : modèle hybride ou anomalie?	41
1.7.4. L'arrivée du néolibéralisme : privatisation des services publics	43
1.7.5. La privatisation de la gestion urbaine.....	47
CHAPITRE II	
DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	51
2.1. Une étude de cas.....	51
2.2. Une démarche qualitative	52
2.3. L'analyse de données et les outils méthodologiques	55
2.3.1. L'analyse documentaire.....	57
2.3.2. Les données secondaires.....	58
2.3.3. Les entretiens semi dirigés	60
2.3.4. Les relevés du terrain.....	62

DEUXIÈME PARTIE

GENÈSE D'UNE VILLE PRIVÉE.....	77
---------------------------------------	-----------

CHAPITRE III

NORDELTA : DE PÔLE DE DÉVELOPPEMENT REGIONAL À VILLE PRIVÉE.....	79
3.1. Les origines de Nordelta, un homme d'affaires visionnaire.....	79
3.1.1. Les caractéristiques de la localisation de Nordelta.....	80
3.1.2. Les compétences de l'entrepreneur.....	83
3.1.3. Les premiers pas.....	84
3.2. Le rêve d'une planification urbaine intégrale.....	87
3.3. Des normes flexibles : tout se transforme, rien ne se perd ?.....	93
Conclusions.....	97

CHAPITRE IV

BIENVENUE DANS LA « VILLE PARFAITE » : NORDELTA ES VIVIR MUY BIEN!	99
4.1. L'organisation formelle de Nordelta.....	100
4.1.1. Les zones résidentielles.....	102
4.2. Les services et les équipements collectifs.....	109
4.2.1. Les écoles privées de Nordelta.....	109
4.2.2. Les soins de santé privés.....	111
4.2.3. Les zones commerciales.....	113
4.2.4. Les espaces verts.....	116
4.3. L'organisation administrative d'une ville privée.....	117
4.3.1. Pierre angulaire d'un gouvernement privé.....	120
4.3.2. Finances publiques - ville privée ?.....	123
Conclusion.....	128

CHAPITRE V

L'ÉTAT LOCAL ET LA PRIVATISATION DE LA VILLE :	129
5.1. Le nouveau rôle de l'État local : première approche.....	130
5.2. Survol historique du phénomène des QRF.....	132
5.2.1. Le modèle embryonnaire.....	132
5.2.2. Loi d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol (8912/77).....	133
5.2.3. La prolifération des QRF : les années 1990.....	136
5.3. Nordelta : une ville privée.....	141
5.4. Les finances publiques municipales.....	142
5.4.1. Une première approche du contexte de Buenos Aires.....	142
5.4.2. Les contributions exceptionnelles (CM).....	143
5.4.3. L'impôt foncier.....	144
5.4.4. La municipalité de Tigre.....	146
Conclusion.....	150

TROISIÈME PARTIE

LA PORTÉE DE L'IMPLANTATION DE NORDELTA.....	155
---	------------

CHAPITRE VI

L'ACCESSIBILITÉ ET LE MODÈLE DE GESTION URBAINE	157
--	------------

6.1. Mise en contexte : délaissier l'État providence	157
6.2. Buenos Aires, métropole ou chaos d'espaces fragmentés?	159
6.3. Les politiques de décentralisation en Argentine	164
6.4. Privatisation de services publics	170
6.5. Fragmenter, décentraliser et privatiser : qui sont les perdants?	173
6.6. Le monde municipal <i>bonaerense</i> : le cas de la municipalité de Tigre	176
6.6.1. La municipalité de Tigre	181
Conclusion	183
 CHAPITRE VII	
LA FIN DU RÊVE	187
7.1. La portée de Nordelta sur l'accès aux ressources urbaines	187
7.2. L'accessibilité au réseau d'eau potable	189
7.2.1. Le réseau d'eau potable dans la municipalité de Tigre	190
7.2.2. Ville privée, ville privilégiée?	197
7.3. L'accessibilité à l'éducation : une question d'équité	201
7.3.1. La décentralisation éducative et la province de Buenos Aires	203
7.3.2. Les écoles primaires de la municipalité de Tigre	207
7.4. L'accessibilité aux services de santé	219
7.4.1. Les composantes du système de santé argentin	219
7.4.2. Les soins de santé primaires, une stratégie consensuelle	222
7.4.3. Le programme de la municipalité de Tigre	223
7.5. Les espaces verts : vitrine de la municipalité de Tigre	228
Conclusion	238
 SYNTHÈSE ET CONCLUSION GÉNÉRALE	241
Questions de recherches et hypothèses	242
Sources et méthodologie	243
Genèse d'un gouvernement privé	244
Une conjoncture de crises et de mutations	247
L'État partenaire d'une ville privée?	249
La portée de Nordelta	250
Le réseau d'eau potable	251
Les écoles primaires	252
Les soins de santé primaires	254
Les espaces verts	255
Les contradictions de l'État local	257
Nordelta, un choix résidentiel gagnant?	260
 BIBLIOGRAPHIE	263
 ANNEXE A : LISTE DES ENTRETIENS	285
ANNEXE B : GRILLE D'OBSERVATION DES ÉCOLES PRIMAIRES	287
ANNEXE C : GRILLE D'ANALYSE DU CADRE LÉGAL	289
ANNEXE D : BUDGET DE NORDELTA	292
ANNEXE E : FRAIS DU QUARTIER <i>LOS CASTORES</i>, JANVIER 2006	293
ANNEXE F : MUNICIPALITÉ DE TIGRE. CARTE DES ÉCOLES PRIMAIRES	294

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : LE RÔLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE PRIVATISATION	44
FIGURE 2 : LES OUTILS MÉTHODOLOGIQUES	56
FIGURE 3 : INDICATEURS D'ACCESSIBILITÉ AUX ÉCOLES PRIMAIRES, OBJECTIFS ET OUTILS RETENUS	71
FIGURE 4 : SCHÉMA D'UTILISATION DU SOL APPROUVÉ PAR LA MUNICIPALITÉ DE TIGRE	90
FIGURE 5 : RÉSULTATS SOCIO-ÉCONOMIQUES PRÉVUS DE L'IMPLANTATION DE NORDELTA	91
FIGURE 6 : SCHÉMA DU FONCTIONNEMENT HYDRIQUE DE NORDELTA	93
FIGURE 7 : ACTUALISATION DU SCHÉMA D'UTILISATION DU SOL	95
FIGURE 8 : SCHÉMA DE L'ORGANISATION SPATIALE DE NORDELTA	102
FIGURE 9 : NORDELTA, ZONES RÉSIDENTIELLES ET COMMERCIALES ET ÉCOLES	104
FIGURE 10 : CENTRO COMERCIAL NORDELTA	114
FIGURE 11 : LES TYPES DE PROPRIÉTÉS PRIVÉES : QRF ET NORDELTA	119
FIGURE 12 : ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ASOCIACIÓN DE VECINOS DE NORDELTA (AVN)	122
FIGURE 13 : FORMES CONCURRENTIELLES D'ACCUMULATION DU POUVOIR POLITIQUE, MÉTROPOLE DE BUENOS AIRES	184

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : TYPES DE <i>GATED COMMUNITIES</i>	14
TABLEAU 2: LES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS PROPOSÉS DANS LE PLAN DIRECTEUR DE NORDELTA	88
TABLEAU 3 : LES QUARTIERS UNIFAMILIAUX DE NORDELTA (NOMS, NOMBRE DE LOTS, SUPERFICIE ET OCCUPATION)	106
TABLEAU 4 : LES CONDOMINIUMS DE NORDELTA	108
TABLEAU 5 : FINANCES DE NORDELTA 2004. CONTRIBUTION DES QUARTIERS AUX DÉPENSES DE LA VILLE PRIVÉE.	124
TABLEAU 6 : VARIATION DU NOMBRE DE MÉNAGES DÉFAVORISÉS ET DU NOMBRE DE QRF, MUNICIPALITÉ DE TIGRE	138
TABLEAU 7: RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BUENOS AIRES : NBI (EN POURCENTAGE); LES RESSOURCES LOCALES PAR HABITANT (EN PESOS) ET L'ACCÈS AU RÉSEAU D'EAU POTABLE (EN POURCENTAGE).....	163
TABLEAU 8 : LES DÉPENSES PUBLIQUES EN POURCENTAGES DU TOTAL ET SELON LE SECTEUR GOUVERNEMENTAL	168
TABLEAU 9 : NOMBRE DE CENTRES DE SOINS PRIMAIRES DE LA PROVINCE DE BUENOS AIRES SELON LE TYPE DE GESTION	170
TABLEAU 10: POURCENTAGE DES DÉPENSES EN SERVICES. QUINTILE LE PLUS PAUVRE, ENTRE 1986 ET 1996.....	174
TABLEAU 11 : MUNICIPALITÉ DE TIGRE, 1991-2001. POPULATION AYANT ACCÈS AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ÉGOUTS	191
TABLEAU 12: L'ACCESSIBILITÉ AU RÉSEAU D'EAU POTABLE, MUNICIPALITÉ DE TIGRE ET NORDELTA	199
TABLEAU 13 : ÉCOLES PRIMAIRES DANS LA MUNICIPALITÉ DE TIGRE SELON LE TYPE DE GESTION	207
TABLEAU 14 : REVITALISATION DES ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES : OBJECTIFS, PROGRAMMES, RESPONSABLES ET RÉSULTATS OBSERVÉS.	215
TABLEAU 15 : LES ÉCOLES PRIMAIRES PRIVÉES, MUNICIPALITÉ DE TIGRE	218
TABLEAU 16 : STRUCTURE DU SYSTEME DE SANTE EN ARGENTINE.....	220
TABLEAU 17 : NOMBRE DE RENDEZ-VOUS PAR <i>CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA</i> , ÉVOLUTION 1993 - 2005	226
TABLEAU 18 : ESPACES VERTS PUBLICS DE LA MUNICIPALITÉ DE TIGRE PAR SECTEUR ET PAR DATE D'INAUGURATION	237
TABLEAU 19 : PORTÉE DE L'IMPLANTATION DE NORDELTA SUR L'INÉGAL ACCÈS AUX RESSOURCES PUBLIQUES DE TIGRE	239
TABLEAU 20: ACCESSIBILITÉ AU RÉSEAU D'EAU POTABLE DANS LA MUNICIPALITÉ DE TIGRE.....	252
TABLEAU 21: RÉSULTATS DE LA PORTÉE DE L'IMPLANTATION DE NORDELTA SUR L'INÉGALE ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES PUBLICS ET ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS	256

LISTE D'ACRONYMES

AVN	Association vecinal de Nordelta
AySA	Aguas y Saneamiento de Argentina
CABA	Cuidad Autonoma de Buenos Aires
CAI	Community Association Institute. USA
CAT	Centros de Atencion Primaria
CBT	Canasta básica total, INDEC, (panier de consommation)
CEPA	Centro de Estudios y Proyectos Ambientales
CONAMBA	Comisión nacional para el area metropolitana de Buenos Aires
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DGCYE	Dirección general de cultura y educación, Provincia de Buenos Aires
ETOSS	Ente regulador del agua (Argentine)
HOA	Homeowner's Association. USA
INDEC	Instituto nacional de estadísticas y censos
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (INDEC)
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PIIE	Programa integral para la equidad educativa
S.A.	Sociedad Anonima (Inc.au Canada)
SUTEBA	Sindicato unido de trabajadores de la education de Buenos Aires

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse la portée de l'implantation de quartiers résidentiels fermés (QRF – *gated communities* en anglais) dans les périphéries défavorisées des villes latino-américaines.

Trois caractéristiques distinguent les QRF : 1) l'accès contrôlé; 2) la présence d'une forme de clôture qui délimite physiquement l'ensemble; et 3) l'existence d'une association de propriétaires administratrice des espaces et des services en commun. Les études consacrées au phénomène des QRF interprètent l'acceptation de ce modèle résidentiel à partir de la décision des résidents, qui sont à la recherche de sécurité, d'homogénéité sociale, de services publics et d'équipements collectifs de qualité, etc. Inspirée des lectures sur la *gentrification*, cette étude amène une perspective originale des QRF, puisqu'une telle prolifération ne peut plus être expliquée seulement à partir de l'addition des décisions individuelles ou des ménages. En effet, notre travail considère les QRF à partir de l'articulation des intérêts de trois acteurs : les promoteurs immobiliers, les résidents et l'État local.

En Amérique latine, ces modèles résidentiels huppés sont situés dans les périphéries traditionnellement défavorisées des métropoles. Voilà pourquoi l'arrivée des QRF signifie des transformations urbaines majeures associées à des inégalités. Cette interaction entre les QRF et les populations avoisinantes a été annoncée dans d'autres études, mais elles ont peu abordé ce sujet à partir d'analyses spécifiques. Nous avons décidé de mener une étude de cas à partir d'un projet très innovateur : Nordelta, un méga QRF situé dans la zone métropolitaine de Buenos Aires. Présenté par les promoteurs immobiliers comme une « ville privée », Nordelta a été planifié pour plus de 100 000 habitants, compte plusieurs zones résidentielles, mais aussi des écoles, un centre commercial, son propre réseau d'eau potable, etc. En nous penchant sur ce cas assez extrême en raison notamment de sa taille, notre étude documente le rôle de l'État concernant sa capacité à diminuer la ségrégation urbaine (accessibilité différenciée aux ressources de la ville) dans un contexte où se conjuguent néo-libéralisme et diffusion rapide du modèle des QRF.

Cette étude d'une ville privée de riches, localisée dans la périphérie défavorisée de Buenos Aires (municipalité de Tigre), illustre avec acuité de nouvelles formes de ségrégation urbaine en raison d'un accès extrêmement différencié aux services publics et aux équipements urbains. Les résultats montrent que l'implantation de Nordelta a contribué à augmenter sensiblement les ressources locales (par les taxes foncières ou sur les revenus). Toutefois, la redistribution de cette richesse sociale à travers l'amélioration de l'accessibilité aux ressources de la ville est moins évidente.

La perspective originale de notre recherche contribue à l'avancement des connaissances du phénomène des QRF. Notre travail aide à mieux comprendre la portée de l'implantation d'un méga QRF sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs. Cet angle d'analyse prend encore plus d'importance dans le contexte des métropoles latino-américaines, dont les périphéries sont encore largement

sous-équipées. Cette perspective, s'intéressant à l'inégale accessibilité en reliant l'offre et la qualité des services publics et les équipements collectifs, constitue un apport original pour comprendre la transformation du rôle de l'État et certaines formes de ségrégation.

INTRODUCTION

Cette thèse vise à étudier la portée de l'implantation des quartiers résidentiels fermés (QRF) situés dans les périphéries défavorisées des métropoles latino-américaines. Notre intérêt porte principalement sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs.

Explicitons, d'entrée de jeu, quelques paramètres qui sont au cœur de cette étude. Un regard sur l'histoire des villes permet d'établir une analogie entre ces ensembles résidentiels contemporains et les villes médiévales entourées de murailles. Par ailleurs, on remarque que des éléments du discours des promoteurs de QRF sont inspirés des modèles d'utopies urbaines du XIX^e siècle, notamment ceux qui annonçaient l'harmonie sociale à partir de l'organisation spatiale. Ce n'est donc pas l'originalité, mais plutôt la prolifération du modèle qui est étonnante de nos jours. En effet, le nombre croissant des QRF illustre de profonds changements de la société actuelle : l'insécurité urbaine (Caldeira, 1996), la recherche de l'entre soi (Chevalier et Carballo, 2004), la standardisation de la consommation (Zukin, 1998), les politiques néolibérales de privatisation (McKenzie 2003), entre autres.

Cela dit, notre sujet d'étude implique l'articulation du phénomène (prolifération) des QRF, né aux États-Unis dans les années 1990, et les caractéristiques spécifiques du contexte latino-américain. En premier lieu, nous définissons comme QRF des ensembles résidentiels privés, entourés de murs ou d'autres types de clôtures et d'accès restreint aux propriétaires. Ceux-ci offrent divers services publics et biens collectifs, entre autres les services de sécurité, des espaces verts, des espaces sportifs, des écoles, etc. De multiples modèles de QRF se sont développés, mais les dénominateurs communs sont toujours la privatisation de l'espace public, les barrières physiques qui délimitent le territoire et l'inclusion de services publics et d'équipements urbains d'usage exclusif.

En deuxième lieu, notre travail considère les spécificités du contexte. Il nous semble

important de souligner que, comme les modèles étasuniens, les QRF implantés dans les villes d'Amérique latine sont situés dans les périphéries urbaines. Cependant, cette localisation signifie toute une transformation du modèle de suburbanisation traditionnel des métropoles latino-américaine caractérisé, globalement, par le centre-ville riche et la périphérie pauvre.

À Buenos Aires, par exemple, comme pour la plupart des grandes villes d'Amérique latine, la période de grande croissance urbaine a eu lieu entre les années 1940 et 1960 (moment de plein développement de l'État-providence). Le grand nombre de lotissements populaires situés dans les périphéries sont le résultat d'un mélange de laisser-faire et d'interventions gouvernementales (subventions pour le transport en commun, auto-construction, crédits accessibles et faible réglementation de l'utilisation du sol). Ces lotissements populaires ont permis aux secteurs populaires d'accéder massivement à la propriété. Certes, il y avait aussi beaucoup d'inégalités, mais la mobilité sociale de l'époque et le plein emploi laissaient néanmoins penser qu'il pouvait y avoir une solution à ces disparités (Oszlak, 1991).

L'avènement de la décennie 1990, caractérisée par une forte libéralisation commerciale et financière et une stabilité démocratique, a fait de la ville de Buenos Aires un lieu attrayant pour les investissements locaux et internationaux (Ciccolella, 1999). Par ailleurs, quelques politiques urbaines ont produit de grands changements dans la structure urbaine de la métropole. La modification de la Loi d'utilisation du sol (*Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, 8912/77*), la construction d'autoroutes et la privatisation des services publics, entre autres, ont permis la mise en valeur de terrains vacants des deuxième et troisième couronnes métropolitaines où les QRF se sont situés. Cette « suburbanisation tardive des élites » (Torres, 2001) signifie ainsi des enjeux marqués par la proximité de la richesse et de la pauvreté, aiguissant ainsi les problèmes relatifs aux iniquités sociales.

S'inscrivant au cœur de ces thématiques, un cas spécifique retient notre attention et constitue un objet d'étude intéressant. Il s'agit d'un méga QRF qui se présente comme une ville privée : Nordelta, dans la métropole de Buenos Aires. Cet ensemble résidentiel, qui

pourrait contenir plus de 100 000 habitants, s'étend sur un terrain de 1 600 hectares et inclut plusieurs zones résidentielles, un centre de santé, des écoles, des zones commerciales, des bureaux, des équipements de loisir, un réseau de distribution d'eau potable, etc. Cette ville privée est située dans la municipalité de Tigre, dans le nord de la région métropolitaine de Buenos Aires. Il s'agit d'une municipalité pauvre, mais qui dispose d'un riche patrimoine culturel et naturel. Dirigée pendant 19 ans par un maire doté d'une très forte personnalité, la municipalité de Tigre a justifié l'implantation de Nordelta et d'autres QRF à partir d'un discours qui valorisait une possible augmentation de l'assiette fiscale. Le discours établissait aussi que ces gains seraient utilisés dans l'amélioration de la qualité des services publics et des équipements collectifs de la population défavorisée de la municipalité. C'est pourquoi notre travail de terrain s'attarde à la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines de la municipalité de Tigre.

La thèse compte trois sections. Dans la première section, le chapitre I expose la revue de la littérature des notions qui sont au cœur de notre étude : les QRF, la ségrégation urbaine et la transformation du rôle de l'État local. Nous y présentons notre problématique, nos hypothèses et nos questions de recherche. Le chapitre II est consacré à la méthodologie utilisée : une étude de cas qui s'appuie sur une démarche qualitative pour laquelle nous nous sommes servis de plusieurs outils de recherche.

La deuxième section de la thèse présente la genèse de Nordelta, une « ville privée », à partir de l'interaction des intérêts des acteurs : l'État, les promoteurs immobiliers et les résidents. Le chapitre III montre l'histoire d'un projet innovateur qui a débuté dans la décennie 1970 et qui a finalement été approuvé en 1992. Le chapitre IV nous amène à découvrir le Nordelta d'aujourd'hui, « une ville parfaite » telle que présentée par les promoteurs immobiliers. Nous y abordons aussi le rôle des résidents qui ont choisi d'habiter dans une « ville » qui symbolise la réussite sociale et économique. Le chapitre V analyse le rôle de l'État, notamment à partir de l'adaptation du cadre légal, et la portée de l'implantation des QRF sur les finances publiques des municipalités.

En analysant la genèse de Nordelta à partir du rôle des acteurs, nous amenons une perspective originale des QRF, mais aussi une étape incontournable pour mieux comprendre la troisième section de notre étude : la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines. En effet, le rôle des acteurs s'est révélé décisif en ce qui concerne l'accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs de la ville de Tigre. Si les promoteurs immobiliers se sont penchés sur l'offre de services privés haut de gamme, l'État local montre une capacité restreinte à s'occuper des plus défavorisés. Le chapitre VI analyse certains éléments du contexte qui ont influencé la transformation des ressources urbaines : la privatisation, la décentralisation, la fragmentation métropolitaine et les caractéristiques du monde municipal dans la province de Buenos Aires. Finalement, le dernier chapitre établit les résultats de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs. Nous avons choisi quatre ressources urbaines : l'eau potable, les écoles primaires, les soins de santé primaires et les espaces verts. Dans la conclusion, cette thèse montre les nouvelles formes de ségrégation urbaine que l'implantation des QRF entraîne sur la population avoisinante.

PREMIÈRE PARTIE

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

CHAPITRE I

LE PHÉNOMÈNE DES QUARTIERS RÉSIDENTIELS

FERMÉS

1.1. Problématique et cadre d'analyse

Dans ce premier chapitre, nous exposerons la problématique qui guidera notre étude. Nous commencerons par une présentation des principaux travaux scientifiques qui analysent le phénomène des quartiers résidentiels fermés (QRF) : nous nous attarderons sur les définitions, les caractéristiques et les typologies. Nous procéderons ensuite en deux temps. En premier lieu, nous exposerons notre perspective qui porte sur les idées de ruptures ou de continuités associées à la prolifération de ce modèle résidentiel privé. Celui-ci ouvre une discussion sur la problématique générale des QRF et expose les limites des termes utilisés pour analyser leurs conséquences sur les populations avoisinantes. Il faut noter que dans les métropoles latino-américaines, les QRF sont situés dans les périphéries défavorisées. En deuxième lieu, nous présenterons la problématique spécifique de notre étude, à savoir la portée de l'implantation de Nordelta – une ville privée – sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux biens collectifs de la municipalité de Tigre, en Argentine.

Nous nous appuyerons, principalement, sur des études de QRF réalisées dans le contexte des villes étasuniennes (Blakely et Snyder, 1997; Le Goix, 2003; Low, 2008; McKenzie, 2005) et latino-américaines (Baires, 2003; Caldeira, 1996; Coy et Pölher, 2002; Giglia, 2002; Séguin, 2003) en mettant l'accent sur celles qui s'intéressent à la métropole de Buenos Aires (Arizaga, 2000; Libertun, 2006; Pirez, 2002; Rios et Pirez, 2008; Robert, 1999; Svampa, 2001; Szajnberg, 2000). De plus, certains textes et auteurs européens ont

été retenus pour nourrir la réflexion (Atkinson et Blandy, 2005; Billard, Chevalier et Madoré, 2005; Charmes, 2005; Glasze, 2003).

1.2. Définitions, caractéristiques et typologies

Les QRF jouissent d'une popularité croissante dans les villes contemporaines. Il s'agit d'un phénomène résidentiel complexe abordé par divers champs disciplinaires : dans les analyses de nature plus sociologique, ils sont présentés tantôt sous l'angle communautaire (Caldeira, 1996; Low, 2003a.), tantôt sous l'angle de la ségrégation (Arizaga, 2000; Baires, 2006; Roitman, 2005) ou encore comme des formes résidentielles qui menaceraient la cohésion sociale (Séguin, 2003). Dans le domaine politique administratif, on associe la prolifération des ensembles résidentiels privés au fort consensus qui entoure les politiques de privatisation d'inspiration néolibérale (Glasze, 2005; McKenzie, 2005; Pirez, 2002), en remarquant que les associations de propriétaires gèrent les QRF comme un « gouvernement privé ».

Explicitons d'entrée de jeu quelques caractéristiques principales de ce phénomène. La dénomination QRF¹ désigne un modèle résidentiel qui, à partir des années 1990, s'est développé dans plusieurs métropoles de la planète. Originaires des villes étasuniennes, les QRF sont des ensembles résidentiels privés, généralement unifamiliaux, délimités par une clôture et d'accès exclusif aux propriétaires. En plus des résidences, l'enceinte des QRF inclut les rues d'accès et les trottoirs ainsi que divers espaces et services en commun (parcs, piscines, espaces sportifs, sécurité, éclairage, écoles, etc.). L'accès aux sites résidentiels et aux services, exclusif aux propriétaires, est contrôlé par différents systèmes de sécurité : poste de garde avec gardiens armés, barrières avec mécanismes d'ouverture électroniques, caméras de surveillance, etc.

Dans leur texte, devenu un classique, Blakely et Snyder (1997) définissent les QRF à partir de trois caractéristiques : 1) l'accès contrôlé; 2) la présence d'une clôture qui

¹ Les quartiers résidentiels fermés se traduisent par *gated communities* en anglais, *barrios cerrados* ou *barrios privados* en espagnol et *condominios fechados* en portugais.

délimite physiquement l'ensemble; et 3) l'existence d'une association de propriétaires administratrice des espaces en commun. Cette définition inclut les nouveaux développements résidentiels, mais aussi la construction de clôtures à l'extérieur d'ensembles existants². Selon les auteurs, ces ensembles résidentiels enclavés, d'accès restreint, privatisent l'espace public, car les murs des QRF empêchent l'accès à l'ensemble des ressources urbaines qui, à l'extérieur des clôtures, sont accessibles à toute la population d'une localité (rues, trottoirs, parcs, terrains sportifs, écoles, etc.). Dans cette perspective, Blakely et Snyder (1997) distinguent les QRF (étasuniens) des condominiums de luxe dans lesquels la sécurisation – concierge, caméra de surveillance, etc. – vise plutôt la prévention d'un libre accès au hall ou au stationnement de la bâtisse.

L'arrivée des QRF dans d'autres régions du monde a suscité de multiples interprétations. Coy et Pölher (2002) remarquent que, dans le contexte latino-américain, les QRF doivent être analysés selon leur emplacement urbain ou suburbain, dont les premiers s'apparentent aux condominiums de luxe. C'est le cas, par exemple, des *condominios fechados* de Barra da Tijuca au Brésil étudiés par Coy et Pölher (2002) où on trouve une combinaison d'appartements de luxe et de résidences unifamiliales sécurisées entourées de murs. Baires (2006) inclut les tours de luxe de la région métropolitaine de San Salvador dans la typologie des QRF. Finalement, Prevôt-Schapira (2004), dans une étude réalisée sur les espaces résidentiels de Buenos Aires, considère que les condominiums de luxe sont des QRF « en hauteur ». Selon l'auteure, ces tours de luxe partagent les caractéristiques des QRF en offrant des services exclusifs. De plus, ces ensembles résidentiels se situent dans les zones plutôt centrales de la ville et dans certains cas, ils s'intègrent à la construction d'importants centres commerciaux ou de loisirs.

² En Amérique latine, Anne-Marie Séguin (2003 : 185) décrit le phénomène de fermeture spontanée de rues qui existent un peu partout et dans des quartiers de tous niveaux socio-économiques. Les associations de résidents, sans reconnaissance juridique, contrôlent les voies d'accès au voisinage en y posant des barrières dont la clé est distribuée aux habitants ou bien, comme à San Salvador, les résidents se cotisent afin de payer un garde armé pour protéger leurs rues. Ces associations sont parfois reconnues, *a posteriori*, par les municipalités. Ce phénomène de fermeture des rues a été aussi expliqué par McKenzie (2003) dans le contexte de villes étasuniennes.

Au-delà des différentes formes, les dénominateurs communs des QRF, qui, à notre avis, caractérisent le phénomène, sont la privatisation de l'espace public, les barrières physiques qui délimitent un vaste territoire exclusif de la ville et l'inclusion de services et d'équipements urbains³ d'usage exclusif. Dans le cadre de notre recherche doctorale, nous nous intéressons aux QRF selon la définition qu'en donnent Blakely et Snyder (1997), et plus particulièrement aux grands ensembles résidentiels privés situés dans les périphéries défavorisées de l'agglomération de Buenos Aires en Argentine. Isolés par des murs ou par d'autres types de clôtures et d'accès restreint aux propriétaires, ces modèles résidentiels privés apparaissent comme des enclaves de luxe quasi autonomes. En effet, ces QRF offrent divers services spécialisés et des équipements collectifs, comme des services de sécurité privée, des parcs, des espaces sportifs, des écoles, l'approvisionnement en eau potable, etc. dans une périphérie pauvre et sans ressources.

1.2.1. Un survol historique

Lorsqu'on regarde l'histoire des villes, ces ensembles rappellent d'anciennes villes médiévales entourées de murailles ou les utopies urbaines de la cité-jardin⁴ du XIX^e siècle. Ce n'est donc pas l'originalité, mais plutôt la prolifération du modèle qui est étonnante de nos jours (Blakely et Snyder, 1997; Coy et Pöhler, 2002; Low, 2003b). En effet, le nombre croissant des QRF serait, selon plusieurs auteurs, une manifestation des profonds changements de la société actuelle : notamment l'insécurité urbaine (Caldeira, 1996), la recherche de l'entre soi (Chevalier et Carballo, 2004) et l'acceptation des politiques néolibérales de privatisation (McKenzie 2003), etc. Implantés dans les périphéries défavorisées des métropoles latino-américaines, les QRF illustrent aussi des enjeux marqués par l'approfondissement des écarts entre riches et pauvres.

Malgré l'ampleur du phénomène, les données statistiques relatives aux QRF ne sont pas précises. Selon Setha Low (2003b : 149), en 1997, les estimations pour les États-Unis variaient entre 250 000 et huit millions d'habitants distribués dans 20 000 de ces

³ Le réseau de voirie, les trottoirs, les parcs, les égouts, la sécurité, les écoles, etc.

⁴ Le mouvement initié par Ebenezer Howard dans les dernières années du XIX^e siècle avait pour objectif la réforme sociale, basée sur l'idée de communauté, d'organisation locale et d'autogouvernement (Hall, 1996)

ensembles résidentiels privés; en outre, un tiers des nouvelles constructions résidentielles était situé dans un quartier fermé. Une étude réalisée en 2001 par l'*American Housing Survey*⁵ signalait que sept millions de ménages aux États-Unis – soit 6 % du total – habitaient dans un développement entouré de murs avec des barrières d'entrée. De ce nombre, plus de la moitié, soit environ quatre millions de ménages, disposaient de portes d'accès contrôlées par surveillance, de codage d'entrée ou de cartes magnétiques. L'*American Community Association Institute* (CAI)⁶ considère que, par rapport aux données de 2002, 50 % des nouveaux développements dans les grandes villes étasuniennes sont des *gated communities* (Atkinson et Blandy, 2005). Le CAI calcule qu'en 2005, 54,6 millions d'habitants étasuniens avaient choisi leur résidence dans un QRF, soit 18,5 % de la population du pays (McKenzie, 2005a).

À propos de Buenos Aires, Pedro Pirez (2002) a analysé la base de données de l'INDEC⁷ et a estimé la population des quartiers fermés à un peu moins de 500 000 résidents, soit 5 % du total de la population de l'agglomération⁸. Guy Thuiller (2005b) a travaillé sur la prolifération des QRF en analysant les données de la revue *Guia de countries barrios privados y chacras*. En 2000, il a dénombré, dans la région métropolitaine de Buenos Aires, l'existence de plus de 350 ensembles résidentiels fermés déployés sur une superficie totale de 300 km². Pour montrer l'ampleur de la prolifération du phénomène, l'auteur signale qu'en 1995 il y avait moins de 100 quartiers privés sur une superficie de 80 km².

En ce sens, la prolifération des QRF semble généralisée. Toutefois, cette prolifération a été accompagnée d'une diversification du modèle en donnant lieu à une typologie développée par Blakely et Snyder en 1997 puis par Grant et Mittelsteadt en 2004.

⁵ Citée dans Haya El Nasser, USA Today « Gated communities more popular, and not just for the rich ». http://www.usatoday.com/news/nation/2002-12-15-gated-usat_x.htm

⁶ Le CAI est une association des quartiers résidentiels privés des États-Unis. www.caionline.org

⁷ L'INDEC est l'Institut national de la statistique et du recensement de l'Argentine.

⁸ En 2001, la métropole de Buenos Aires comptait 11 500 000 habitants (INDEC, 2001).

1.2.2. Typologie

À partir des études réalisées dans les villes étasuniennes, Blakely et Snyder (1997) ont élaboré une typologie pour guider leur analyse. À partir de quatre caractéristiques, soit : 1) les résidants (situation socio-économique, ethnie, appartenance à un groupe d'intérêt, etc.); 2) les dispositifs de sécurité (portes d'accès avec dispositif de contrôle plus ou moins sophistiqué, gardiens armés, surveillance par caméra, etc.); 3) la signification de la clôture (recherche de sécurité, de statut social, de l'entre soi, etc.); et 4) l'offre de services, les auteurs ont identifié trois types de *gated communities* :

1. *Les lifestyle communities* sont caractérisées par l'offre d'activités sportives ou de services spécialisés. Les résidants se regroupent en fonction de leurs intérêts communs et se créent ainsi une identité (par exemple les clubs de golf ou le sport nautique).
2. *Les prestige communities* sont un symbole du statut social. Ces quartiers sont le lieu de résidence par excellence des entrepreneurs ou des célébrités. Les murs leur procureraient une grande intimité et les protégeraient du reste de la société. En général, ces quartiers de prestige n'offrent pas de services ou de biens spécialisés.
3. *Les security communities* reflètent la peur du chaos des métropoles contemporaines. Elles doivent leur existence à un désir de sécurité, mais aussi à la recherche de contrôle du chaos urbain, notamment en ce qui concerne le trafic routier, la pollution, les drogues, etc. Leurs résidants appartiennent généralement à la classe moyenne supérieure.

Malgré leurs différences, ces trois types de quartiers fermés témoignent du même objectif : démarquer l'espace pour se différencier des « autres » à partir de critères physiques, sociaux, économiques ou politiques. Aujourd'hui, en raison de la prolifération des modèles de QRF dans différents contextes économiques et sociaux, on a dû élargir les premiers types et définitions.

Grant et Mittelsteadt (2004), comme on le voit dans le tableau 1 (page 14), reprennent les variables de Blakely et Snyder et en ajoutent quatre autres :

1. le mode d'occupation de la résidence (s'agit-il d'une maison principale ou secondaire? Les occupants sont-ils propriétaires ou locataires?),
2. la localisation (les QRF sont-ils urbains, suburbains, périurbains ou ruraux?),

3. la taille – Grant et Mittelsteadt reconnaissent trois groupes de QRF : un *voisinage* compte entre 10 et 100 lotissements, un *village* regroupe plus de 100 unités ainsi que des zones commerciales, tandis qu'un *méga développement* fait référence aux projets de plus de 1000 unités et qui proposent une mixité d'usage du sol,
4. le cadre légal ou la réglementation spécifique à chaque contexte : certaines villes empêchent l'implantation des CQF, alors que d'autres encouragent la fermeture de quartiers déjà existants.

Sous un angle politico-administratif, Glasze (2005) distingue trois formes d'organisation des QRF. D'abord, les types « condominiums » ajoutent aux droits de propriété individuelle (maison, terrain, appartement, etc.) les droits de la propriété privée en commun, plus précisément les espaces en commun (rues, parcs, services, etc.). Deuxièmement, la formule de la « coopérative de propriétaires » qui donne un droit d'usage exclusif des résidences à leurs occupants et un droit d'usage en commun des espaces en commun et des équipements collectifs. Finalement, la troisième forme, les « corporations » où une entreprise privée est généralement la propriétaire des espaces en commun et où les propriétaires des résidences individuelles sont considérés comme des actionnaires.

Ces aspects politiques et administratifs des QRF suscitent beaucoup d'intérêt, notamment parce qu'ils impliquent de nouvelles formes d'organisation sociale. Autrement dit, dans un quartier traditionnel les espaces en commun – les rues, les trottoirs, les parcs, les piscines – sont entretenus par le gouvernement local. Par contre, dans les QRF, les espaces en commun (et les services) sont gérés par différentes formes d'associations de voisins (les propriétaires des résidences). Selon Glasze (2005), ces associations de voisins-propriétaires sont devenues des quasi-gouvernements, ce qui accentue la séparation entre les QRF et le reste de la ville.

Tableau 1 : types de *Gated Communities*

Checklist of features defining gated communities.				
Function of enclosure	physical	economic	social	symbolic
	secure people and property	enhance property values	give visual or spatial privacy	display status and power
	create identity for project	protect club amenities	control those inside	control those outside
Security features	<i>nature of boundary</i>			
	wall	fence—opaque	physical fence—visually open	symbolic fence—electric
	low fence, chain, or bollard	fence—barbed	speed bumps or chicanes	pavement texture or colour
	faux guard station	mirrored glass on guard house	'private property' signs	'no parking' signs
	hedge or vegetation	topographic feature	water	desert
	swing-arm gate	lift-arm gate	slide gate	swing gate
	<i>nature of security</i>		devices in road bed	guards at designated times
	guards at all times	patrolling guards	card entry	code entry
	auto opener entry	surveillance cameras	armed guards	house alarms
Amenities and facilities	private roads	meeting place	activity centre	recreational facilities
	open space	landscape maintenance	quality design	commercial facilities
	institutional facilities	guards		
Type of resident	homogeneous by age	homogeneous by class	homogeneous by ethnicity, race, status	shared activity (for example, golf)
Tenure	principal residence	secondary residence	seasonal residence	public housing
	fee simple ownership	condominium ownership	land lease	rental
Location	urban	suburban	exurban	rural
	infill	greenfield	resort destination	inner-city
Size	cul-de-sac pod	neighbourhood (tens to hundreds of units)	village (hundreds of units, some commercial)	town (thousands of units and mix of uses)
Policy context	restricts gating	enables gating	growing area	stable or declining area

Bref, la plupart des travaux scientifiques portant sur les QRF considèrent qu'il s'agit d'un « nouveau modèle résidentiel » représentatif des métropoles contemporaines et lui attribuent diverses formes de ruptures urbaines. Nous tenterons de montrer que, dans une perspective plus large de la ville, le phénomène des QRF exprime une transformation et non pas une rupture de l'espace métropolitain. Nous exposerons dans les pages qui suivent les débats autour des ruptures associées aux QRF, car ces premières études constituent une plateforme d'analyse incontournable pour mieux comprendre l'ampleur du phénomène. Ensuite, nous expliciterons les limites que ses perspectives comportent dans l'étude des effets de l'implantation des QRF sur les populations avoisinantes.

1.3. Ruptures et continuités : où est la nouveauté?

Pour mieux saisir les ruptures et les continuités associées à la prolifération des QRF, nous survolerons les principales perspectives d'analyse du phénomène. Globalement, nous avons repéré deux types de raisons explicatives :

1. les explications qui s'attachent aux préférences et aux stratégies des habitants (approche micro) analysent les QRF à partir de la recherche d'une communauté idéale, de l'entre soi, de l'homogénéité sociale, de la lutte contre l'insécurité urbaine, du maintien de la valeur des investissements, etc.;
2. les explications qui s'intéressent aux transformations de l'État (approche macro) expliquent, entre autres, la prolifération des QRF comme le résultat des actions de l'État local : les municipalités encouragent l'implantation des ensembles résidentiels privés dans leur territoire en raison de possibles gains fiscaux.

Pour mieux comprendre le phénomène des QRF, on doit faire référence aux diverses logiques résidentielles des métropoles contemporaines. Pour Setha Low (2003a), ce nouveau concept d'habitat s'articule autour de cinq éléments : la sécurité, l'isolement, l'homogénéité sociale, les agréments et les services spécialisés. Evans McKenzie (2003) signale que les quartiers fermés seraient surtout un reflet du fort consensus autour des idéologies néolibérales qui, en s'appuyant sur la privatisation, ont fait dériver les fonctions et les rôles traditionnels du domaine public vers le privé. En prenant en considération le rôle redistributif de l'État local, Séguin (2003) signale que la prolifération du phénomène de QRF pourrait conduire à une forte érosion de la cohésion sociale. D'ailleurs, compte

tenu de l'exclusion sociale (Low, 2003a), de la « privatisation » de l'espace public (Robert, 1999; Prévot-Schapira, 2002) et de la ségrégation (Arizaga, 2000; Atkinson et Flint, 2004; Baires, 2003; Roitman, 2005) qui leur sont associés, les QRF sont souvent considérés comme une manifestation des symptômes des pathologies urbaines (Le Goix, 2005).

Blakely et Snyder (1997 : 3) affirment que les QRF reflètent largement la conception américaine de la communauté et de la citoyenneté, notamment à partir de la nécessité de construire des frontières physiques entre les différents quartiers, de contrôler les accès ainsi que la forte adhésion aux politiques de privatisation. Par ailleurs, ces auteurs remarquent que la société américaine est à la recherche d'une communauté idéale dans laquelle l'entre soi et l'homogénéité sociale sont des valeurs prépondérantes. Finalement, la rupture observée par la prolifération des QRF a amené à se questionner sur la viabilité d'un contrat social dans une société qui n'a pas de lien social (Blakely et Snyder, 1997 : 7). Ce questionnement a été repris par Donzelot (1999), qui affirme que la forme extrême de sécession des QRF invite à repenser la capacité politique de la ville à « faire société » parce que des riches qui la fuient ne veulent « faire ville » qu'entre eux. L'auteur remarque que les habitants des QRF rompent le contact avec la société en fragmentant la ville :

C'est un fait : la ville, autrefois agglomérante depuis son centre ou ses activités industrielles, a aujourd'hui tendance à se fragmenter en une multiplicité d'archipels obéissant à une logique de regroupement affinitaire, comme les communautés fermées américaines. Donzelot (1999 : 87)

Ces deux notions présentées par Donzelot, la fragmentation et la sécession, sont les plus fréquemment utilisées pour souligner la rupture urbaine associée aux QRF. D'une part, la fragmentation fait référence au processus de déconnexion physique marqué par les murs des QRF, mais aussi à la matérialisation d'une rupture sociale plus large. Elle est caractérisée, entre autres, par la recherche de l'entre soi, de l'homogénéité sociale et de la sécurité manifestée par ses habitants. La deuxième notion, celle de la sécession, signifie l'action de se séparer volontairement d'une partie de la population (Blakely et Snyder, 1997). Dans le cadre des QRF, la notion de sécession est abordée aussi sous l'angle

politique administratif du phénomène en considérant les associations de voisins des QRF comme des quasi-gouvernements privés qui détiennent de plus en plus un pouvoir politique très large dans leur territoire (McKenzie, 2005a).

Appliquée à la ville, une lecture chronologique du terme fragmentation, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, remarque une transformation de l'usage. Selon Navez-Bouchanine (2002), dans les années 1960, le terme désignait un fractionnement horizontal et vertical des pouvoirs et des organismes de gestion des villes en phase de suburbanisation. Cependant, à l'époque, les travaux portant sur l'analyse de la fragmentation ont toujours été accompagnés par des efforts tendant à associer les fragments⁹. Cette signification est largement dépassée vers la fin de la décennie 1980 et le terme prend des acceptions plus globales :

Concerne désormais la fragmentation de la société urbaine et suggère qu'à la ville unitaire, organique et solidaire a désormais succédé un ensemble aléatoire de formes socio-spatiales éclatées, marquées par des processus de territorialisation forte, non seulement coupées les unes des autres, mais campées dans une sorte de retranchement social et politique. (Navez-Bouchanine, 2002 : 19).

Finalement, dans les années 90 on décèle une transformation radicale entre les rapports *espace / société*. Le terme fragmentation urbaine vise à relier une rupture à la fois sociale et spatiale. Il a connu un succès largement médiatisé et, notamment dans le contexte scientifique anglo-saxon, son utilisation est associée à une fragmentation de la forme urbaine¹⁰. Selon Navez-Bouchanine (2002), les QRF sont devenus une matérialisation de la fragmentation urbaine associée à une rupture plus systématique, voire irréversible, de l'espace urbain : le royaume de l'entre soi, de l'individualisme, de la création de frontières physiques et institutionnelles, de la privatisation de l'espace public, de la communauté fermée, etc.

Sous cette perspective, plusieurs travaux portant sur les QRF associent la fragmentation urbaine à la prolifération du modèle. Rowland Atkinson, *et coll*, (2003) considère que ces ensembles accroissent le caractère féodal des contacts urbains et approfondissent les

⁹ Ce qui annonçait les courants de pensée sur la gouvernance, conclut l'auteure.

¹⁰ Cela évoque une conception plutôt postmoderne de la ville. Voir Dear et Flusty (2002).

tendances ségrégatives des métropoles. L'auteur soutient qu'en réalisant les difficultés de gouverner le chaos des villes contemporaines, la population mieux nantie quitte le jeu et s'enferme dans l'univers contrôlé des QRF. L'image conférée aux QRF est celle d'une résidence sécuritaire dans un endroit de rêve où l'on peut se réfugier et échapper au chaos de la ville (Atkinson, 2006; Low, 2008). Par ailleurs, plusieurs travaux concluent que les habitants des QRF fixent leurs priorités vers l'intérieur en renforçant l'entre soi. Selon Chevalier et Carballo (2004 : 334), les résidants des QRF excluent les personnes différentes et construisent des regroupements électifs qui représentent un nouveau phénomène à la fois social et spatial. Bien entendu, les habitants des QRF utilisent les murs pour tenir à l'écart de leurs maisons, de leurs rues et de leurs équipements collectifs tous ceux qui sont différents, car cette différence est perçue comme un danger. Ces gestes de sécession désigneraient, selon Donzelot (2004), une volonté de désolidarisation des classes moyennes supérieures ainsi qu'un refus de payer pour les autres. Une réalité qui progresse également dans les villes européennes (Jaillet, 1999).

Sous un autre angle d'analyse, on décèle que le terme « communauté » domine les discours de promoteurs immobiliers des QRF. Selon Wilson-Doenges (2000), dans les métropoles contemporaines, le déclin du sens de communauté est vécu socialement comme une perte. C'est probablement à partir de ce « besoin de communauté » que les promoteurs des QRF ont élaboré une stratégie de marketing dans laquelle on associe le modèle du quartier fermé à la création d'une communauté. Maristella Svampa (2001) reproduit dans son livre des extraits d'entretiens avec les résidants de plusieurs quartiers fermés à Buenos Aires. On y remarque que l'importance de la communauté intra-muros repose sur la tranquillité et la confiance d'être entre égaux. Les habitants semblent ressentir la nécessité d'affirmer leur choix en soulignant les bénéfices d'une communauté et d'une nouvelle vie sociale intra-muros, à savoir la confiance, la solidarité et les activités partagées. Enfin, malgré la vision utopique et même nostalgique du village associée aux QRF, notamment des contacts personnels plus étroits, des bons voisinages et de la socialisation sans conflit, Robert (1999) soutient que l'enfermement entraînerait un coût social très élevé en remarquant que les discours des promoteurs visent à construire et surtout à vendre un décor, un monde social simulé. Or, selon l'auteur, les QRF montrent

un type de socialisation qui restreindrait les décisions individuelles. Ces contradictions propres aux QRF révèlent une communauté illusoire, un scénario, un *reality show* (Chevalier et Carballo, 2004).

En ce qui concerne le contexte latino-américain, Jordi Borja (2000)¹¹ affirme que l'omniprésence des QRF représente une négation de la ville. L'auteur remarque que l'homogénéité associée à la faible densité des QRF appauvrit la vie urbaine. À travers son travail portant sur l'agglomération de Buenos Aires, Thuiller (2005b) souligne que les QRF configurent une rupture de l'urbanité de la métropole latino-américaine. L'auteur définit l'urbanité suivant trois axes : la forme urbaine, le couple fonctions / pratiques urbaines et les relations sociales. En plus, son analyse inclut deux échelles : un regard intra-muros, pour mieux comprendre la transformation de l'urbanité des habitants des ensembles fermés, et un regard vers l'extérieur, pour saisir les effets de l'enfermement sur la population avoisinante. Thuiller conclut que les QRF montrent une rupture é sous plusieurs aspects : la forme urbaine; les fonctions de la ville; les pratiques urbaines; les relations sociales; le rôle des espaces publics et les identités communautaires.

Pour mieux saisir les conclusions de l'étude réalisée par Thuiller (2005a), il faut tenir compte des particularités du modèle traditionnel de suburbanisation des villes latino-américaines, un schème centre / périphérie, où généralement, les riches sont situés au centre et les pauvres à la périphérie. À Buenos Aires, les protagonistes de la suburbanisation (1940-1970) ont notamment été les secteurs populaires, qui ont défini l'actuelle structure urbaine de la périphérie : mal desservie par les services publics et axée sur l'auto construction (Torres, 2001). Par contre, en 1990, l'implantation des QRF amène une population plutôt riche ainsi que la prestation de services urbains haut de gamme dans les périphéries défavorisées. Cette proximité physique fait ressortir de forts contrastes sociaux. Dans cette perspective, on explique le phénomène des QRF à partir d'une logique de fragmentations et de ruptures.

11 Voir aussi une interview parue dans le journal *Clarín*, Mai 9, 2007. *Los vecinos tienen derecho a protestar, pero hay que tener en cuenta a los otros ciudadanos.* <http://www.clarin.com/diario/2007/05/09/um/m-01415477.htm>

Notre survol des déclinaisons du terme fragmentation urbaine associée aux QRF amène à réaliser que ce terme est chargé de présupposés qui limiteraient l'analyse et l'interprétation d'un phénomène tout nouveau. Remy (2002) soutient que son utilisation exprimerait une nostalgie par rapport à un modèle de ville en transformation. Poche (1998, cité par Remy, 2002 : 105) affirme que la fragmentation peut aussi être observée comme une propriété de base de la vie sociale, « *une dynamique collective qui reposerait sur la construction des univers particuliers qui ont une propension à se fédérer autour des enjeux communs* ». La vie sociale serait donc, selon cette vision, le résultat d'une combinaison de forces qui s'opposent (centripètes et centrifuges), d'un jeu de distances et de proximités.

Nous restons plutôt prudents vis-à-vis les tendances à considérer les QRF comme une matérialisation de la rupture de l'espace métropolitain. Le risque est de créer des liens mécaniques entre la configuration de l'espace physique et de l'espace social. Autrement dit, il serait simpliste d'annoncer qu'une fragmentation de l'espace physique comporte une fragmentation de l'espace social, sans entreprendre des analyses en profondeur. C'est pourquoi, dans l'objectif d'analyser les spécificités du modèle de QRF, nous nous sommes penchée sur une réflexion visant la continuité de ce type résidentiel. Il nous apparaît que tant la prolifération que la localisation des QRF peuvent être observées comme une transformation plutôt qu'une rupture du modèle urbain; comme une suburbanisation « tardive » des élites (Torres, 2006), plus proche du modèle de villes américaines et au détriment de l'ancien modèle européen. Un regard plus large sur les logiques résidentielles des couches supérieures évoque des stratégies en commun : se maintenir à l'écart des autres (pour dénoter la volonté et la vigilance), la recherche de l'entre soi et de l'homogénéité sociale, etc. Ces stratégies peuvent être prises comme les marques d'une continuité des logiques résidentielles. Voyons maintenant plus en détail ce que ces continuités impliquent.

1.3.1. Les continuités des stratégies résidentielles

Dans l'objectif de retracer certaines continuités des logiques résidentielles des couches nanties avant et après la prolifération des QRF, nous avons choisi de reprendre, en guise d'exemple, la ville de Buenos Aires vers la fin du XIX^e siècle. À l'époque, la bourgeoisie *porteña*¹² habitait, dans le secteur sud de la ville, les actuels quartiers de San Telmo et de Monserrat. Les textes savants affirment qu'une épidémie de fièvre jaune a motivé leur déplacement vers le nord de la ville¹³. Cependant, Sebrelli (2003) remarque l'existence d'autres facteurs sociaux, politiques et économiques plus significatifs qui ont poussé la création du nouveau « *Barrio Norte* » (quartier nord), notamment l'actuel secteur de *La Recoleta*. À ce moment-là, précise Sebrelli, l'arrivée des capitaux de l'extérieur et les fortes vagues migratoires ont favorisé l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie industrielle¹⁴. Ces premières manifestations du capitalisme moderne ont transformé les aspirations de classes supérieures et ont fortement influencé la transformation de l'habitat résidentiel. On voulait changer l'austérité espagnole des vieilles maisons du quartier sud pour le luxe des grandes bâtisses construites selon un style français ou anglais. Cela a eu comme résultat la création d'un nouveau quartier de riches, pensé pour tenir ensemble et pour protéger une nouvelle élite urbaine (Sebrelli, 2003). En effet, on constate que la forme presque labyrinthique des premières rues de *La Recoleta* désorientait les non résidents. À l'évidence, la forme du nouveau quartier marquait une rupture de la trame urbaine : à la monotonie orthogonale de la ville de Buenos Aires, on opposait des rues en courbes, des fontaines, de rues finissant en cul-de-sac.

Ce rapide survol historique des logiques résidentielles de la population plus nantie nous permet de distinguer certains éléments récurrents dans les QRF argentins : une nouvelle forme urbaine qui rompt avec la trame existante et une forte homogénéité sociale renforcée par la création de barrières – formelles et symboliques – qui excluent les non résidents. En outre, il nous semble intéressant de souligner les ressemblances entre la

¹² Habitants et des personnes originaires de la métropole de Buenos Aires. Le mot fait référence au port (porteños) de Buenos Aires.

¹³ Voir, atlas ambiental de Buenos Aires, <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/> ; Novick et Caride, (2001); Hardoy et Gutman, (2007); Torres (1978).

¹⁴ En opposition à la bourgeoisie traditionnelle de l'Argentine axée sur l'agriculture et l'élevage de bétail.

raison explicative qui a justifié, d'une part, la construction du *Barrio Norte* et d'autre part, celle des QRF, à savoir la sécurité. Dans le premier cas, la sécurité a été axée sur la santé – la crainte de l'épidémie de fièvre jaune – dans le deuxième, plutôt sur la protection contre l'insécurité urbaine (les agressions, les cambriolages, etc.).

Les argumentations basées sur l'insécurité urbaine ont beaucoup contribué à la prolifération des QRF. Plusieurs auteurs considèrent l'insécurité comme l'un des facteurs déterminants dans l'acceptation puis dans la prolifération des QRF. Selon Caldeira (1996), le choix résidentiel des habitants des QRF est guidé par la quête d'une sécurité relative des biens et des personnes. Setha Low (2003b) montre, à partir de résultats d'entretiens¹⁵, que les résidents ont peur d'être volés, agressés ou attaqués. Ceux-ci associent la différence à la criminalité : ceux qui sont économiquement, racialement ou ethniquement différents sont souvent perçus comme des criminels. L'auteure conclut que dans les métropoles contemporaines, la distance physique entre « riches et pauvres » est tellement minime que l'idée de la proximité engendre la peur. C'est pourquoi les résidents des QRF construisent des murs, pour tenir « les autres » à l'écart. Par contre, Charmes (2005) est plutôt critique sur la signification du terme sécurité, car il croit que nous risquons d'être aveuglés par l'omniprésence politique et médiatique de ce thème. Des entretiens réalisés par l'auteur dans le cadre d'une étude sur des communautés fermées lyonnaises confirment bien que le « sentiment » d'insécurité est la raison la plus citée pour habiter dans de telles communautés. Cependant, en abordant la « signification » de l'insécurité, les réponses des résidents ne considèrent pas les vols, les cambriolages ou les agressions, mais plutôt le « sentiment d'insécurité ». C'est pourquoi Charmes signale qu'une trop forte insistance sur l'insécurité sans analyse de sa signification pourrait favoriser les dispositifs de contrôle sans aborder la vraie problématique des QRF.

Revenons aux continuités des logiques résidentielles. Pinçon et Pinçon-Charlot (1989) affirment que les beaux quartiers ont toujours procuré l'un des plaisirs les plus universels : celui d'être en compagnie de ses semblables, de partager avec eux le quotidien à l'abri des

¹⁵ Cette étude porte sur les QRF de trois villes caractérisées par une population nombreuse et une grande mixité culturelle et qui dénotent une forte croissance de la criminalité urbaine.

remises en cause et des promiscuités gênantes. En outre, l'entre soi a toujours contribué à la reproduction des positions dominantes : le monde parfait et homogène des beaux quartiers – des QRF dans notre cas – n'est rompu que par les gardiens, les jardiniers, les femmes de ménage, le personnel de service, etc., ce qui renforcerait la supériorité des classes dominantes (Pinçon et Pinçon-Charlot, 1989). Par contre, la nouveauté des QRF, ou plutôt la réussite des stratégies du marché immobilier (nous y reviendrons plus loin), est d'avoir séduit une partie de la classe moyenne. En effet, les discours d'exclusivité, d'entre soi, de statut social, etc. qui auparavant étaient réservés aux élites sont aujourd'hui présents chez les professionnels, les fonctionnaires, les gestionnaires, etc. Une classe moyenne supérieure qui représente les gagnants de la nouvelle économie est associée aux habitants des QRF (Svampa, 2001).

Ce survol de la continuité des logiques résidentielles nous amène à constater que la construction de barrières ne signifie pas un instrument unique de différenciation sociale. Le refus de la mixité, la désolidarisation sociale, la ségrégation urbaine, etc. qui caractériseraient les QRF ne leur sont pas exclusifs. Bien que l'on puisse contester les inégalités croissantes associées à la prolifération des QRF, d'un point de vue scientifique, faire des conjectures sur leurs effets ségrégatifs risque de faire preuve d'un déterminisme spatial et physique.

1.4. Notre perspective d'analyse

On ne peut pas se limiter aux premières perceptions du modèle. Il y a ainsi évidence d'un besoin de plus d'études de cas approfondies. Certaines études font d'ailleurs valoir l'intérêt d'aborder le phénomène sous l'angle de la différence. Notre étude propose une vision originale de la compréhension du phénomène des QRF ainsi qu'une réflexion théorique plus large sur les effets de leur implantation dans les périphéries défavorisées de l'agglomération de Buenos Aires. En effet, observer les QRF sous une perspective axée sur la continuité des logiques résidentielles nous a amené aux travaux portant sur la

*gentrification*¹⁶, notamment ceux qui soutiennent que ce phénomène ne peut plus être expliqué uniquement par l'addition de décisions individuelles (Beauregard, 1986; Rose, 2006). De même, les études qui cherchent à expliquer la prolifération des QRF soulignent la recherche de la sécurité, de l'entre soi, du sens de communauté, de l'homogénéité sociale, de l'exclusivité, du statut social, etc., mais elles ne mettent en lumière que la volonté des résidents. Il nous semble important de rappeler que cette dynamique résidentielle a été souvent favorisée par les politiques publiques ainsi que par les promoteurs immobiliers.

Dans ce contexte, McKenzie (2005b) se distingue en remarquant l'importance du rôle des promoteurs immobiliers concernant la construction des QRF ainsi que des accords octroyés par les municipalités. En effet, les QRF sont construits par des promoteurs immobiliers qui conçoivent le projet, achètent la terre, négocient le financement puis construisent et vendent les propriétés. Cependant, il ne faut pas ignorer que les municipalités ont le pouvoir d'accepter ou de refuser des projets. En envisageant un angle d'analyse assez innovateur, McKenzie dégage des spécificités du phénomène des QRF comme le résultat de l'interrelation des intérêts de trois acteurs, à savoir les développeurs immobiliers, l'État local et les habitants. En premier lieu, les développeurs immobiliers se sont consacrés aux QRF quand l'augmentation de prix du sol urbain a limité la rentabilité de la construction des maisons unifamiliales :

It is no accident that this form of housing has exploded during a time of greatly increasing land costs that would undoubtedly have priced traditional single-family housing out of the reach of the American middle class in many markets, were any developers still trying to construct it. For example, it is simply impossible to offer the typical middle-class southern California homeowner a big plot with a swimming pool, as was done throughout much of the post-war housing boom, because the home would be prohibitively expensive. However, it is quite feasible to build 100 homes on small lots, create a common area with one swimming pool and a few small parks, put the whole thing under the governance of an association, and sell the homes at a price that many middle-class families can afford. McKenzie (2005 : 3b)

¹⁶ La notion de *gentrification* est apparue dans les années 60 pour désigner les transformations à la fois matérielles, sociales et symboliques des centres-villes liées à l'arrivée d'habitants relativement aisés. Ce processus se traduit par la réhabilitation des bâtiments et l'accroissement des valeurs immobilières. Voir : Smith, (2003); Beauregard, (1986).

En deuxième lieu, McKenzie analyse l'intérêt des municipalités réceptrices des projets résidentiels privés. Au premier regard, on suppose une certaine opposition des États locaux à l'implantation des QRF dans la mesure où les associations de propriétaires (AP) pourraient représenter un pouvoir concurrentiel au pouvoir municipal. En effet, les AP gèrent les QRF comme de vraies villes privées (Le Goix, 2003). Elles ont beaucoup de liberté et de pouvoir à l'intérieur de leur territoire où leurs responsabilités couvrent un large éventail de fonctions caractéristiques d'un gouvernement local : la collecte des déchets résidentiels, l'entretien des rues, l'éclairage, l'application des règlements, la création de règles, etc. Il faut noter qu'aux États-Unis, la plupart des juristes reconnaissent le statut des AP comme un quasi-gouvernement (Le Goix, 2005). Or, McKenzie a constaté que les municipalités encouragent fortement l'implantation de ces modèles résidentiels privés dans leur territoire. Ces appuis sont expliqués en raison des revenus inattendus : l'installation des QRF implique une forte augmentation des recettes publiques sans les dépenses qui accompagnent habituellement un nouvel ensemble résidentiel hors des murailles (par exemple, la construction et l'entretien du réseau de voirie, le prolongement des infrastructures, la création des espaces verts, etc.). Dans les QRF, les promoteurs construisent tous les équipements urbains, puis les résidents cotisent à leur AP pour les entretenir. Pour mieux expliquer l'importance de ces enjeux des finances publiques municipales, McKenzie (2005b) fait remonter son analyse à 1978 : à l'époque, les municipalités étasuniennes, pour faire face au coût de l'élargissement des services demandés par les nouveaux ensembles résidentiels, ont dû augmenter le fardeau fiscal de toute la population, ce qui a provoqué une forte opposition de leurs habitants. Une révolte contre les taxes foncières – *property tax revolt* – qui a stimulé les gouvernements locaux à s'intéresser aux nouvelles pratiques de développement local, notamment celles axées sur des formes innovatrices d'utilisation du sol. C'est donc dans ce contexte de « finances publiques » que les municipalités acceptent les QRF comme un modèle qui mènerait au développement local sans alourdir le fardeau fiscal des autres habitants de la ville.

En troisième lieu, la forte préférence des résidents des QRF a joué un rôle majeur pour la consolidation du phénomène. McKenzie (2005b) suggère trois incitatifs décisifs dans le choix des résidents : le prix des maisons, la stabilité de l'investissement et la forte offre du

marché immobilier. En effet, si l'on considère les équipements associés aux QRF, le prix devient un élément très important : comparativement, une résidence avec piscine, parcs aménagés, cours de tennis, etc. atteindrait un prix inabordable hors d'un QRF. En plus, il faut noter que l'entretien des équipements est partagé par plusieurs résidants, ce qui diminue considérablement son coût. Concernant la stabilité de la valeur des investissements, McKenzie signale que les habitants des QRF ont plus de contrôle sur le budget et la planification de l'entretien des espaces en commun, ce qui permet d'éviter des problèmes de gestion gouvernementale, des décisions politiques, des priorités des investissements publics, etc. L'idée est que cette indépendance aide à mieux maîtriser un possible déclin du quartier et, par conséquent, à prévenir la perte de la valeur patrimoniale. Le dernier incitatif suggère que les maisons neuves offertes par le marché immobilier sont davantage construites dans les QRF. Comme nous l'avons déjà souligné, les données statistiques restent rares; cependant, une étude rapportée par Mackenzie montre qu'en Californie, deux tiers des résidences unifamiliales neuves ont été construites dans les QRF, un constat qui conditionnerait – par surabondance de l'offre – le choix des consommateurs.

1.5. Questions de recherche et hypothèses explicatives

L'angle d'analyse que présente McKenzie nous apparaît très pertinent et nous inspire pour notre étude. Nous proposons d'analyser la portée de l'implantation des QRF sur les populations avoisinantes, à partir de l'articulation des intérêts de l'État local, des entrepreneurs immobiliers et des résidants. Sous cet angle d'analyse, notre recherche doctorale tente de répondre à deux questions.

La première s'accorde sur la perspective présentée par McKenzie (2005b) et vise à savoir *quel était le rôle joué par les différents acteurs dans la genèse du projet Nordelta?* Les spécificités du contexte de notre étude de cas ont motivé l'élaboration d'une deuxième question de recherche, plus spécifique, concernant l'accès inégal aux biens collectifs et aux services publics. À l'aide des observations empiriques, nous proposons ainsi de réfléchir plus largement à la portée de l'implantation de Nordelta dans la municipalité de

Tigre : *quelle est la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines dans la municipalité de Tigre?*

Pour répondre à la première question, nous aborderons le rôle des trois acteurs principaux de la genèse de Nordelta. De toute évidence, un ensemble de l'envergure de Nordelta – un investissement de plusieurs millions de dollars, approuvé par l'État sous la forme d'un nouvel arrondissement¹⁷ et pensé pour recevoir plus de 100 000 habitants – implique une articulation d'acteurs importante pour la compréhension du phénomène. Toutefois, un premier survol du contexte de notre étude exige certains ajustements à la perspective présentée par McKenzie. En effet, à Buenos Aires, comparativement aux États-Unis, l'implantation des QRF pourrait être porteuse de transformations plus radicales. Pedro Pirez (2002 : 149) signale :

Gated developments are often built on low-cost land, with projects often sited in distant locations, although strategically placed near fast access roads. They are concentrated within a 40-kilometre radius of the city centre... Because of their peripheral location, in many cases these developments are located close to low-income settlements, thus highlighting the city's growing inequalities.

On revient donc à l'idée de l'implantation des QRF comme une suburbanisation « tardive des élites » soutenue par Torres (2001). Toutefois, ce rapprochement du modèle de ville américaine signifie aussi une cohabitation avec l'ancien modèle de ville européenne. Autrement dit, l'implantation des QRF dans les périphéries défavorisées de Buenos Aires implique une proximité physique marquée par une très grande distance sociale. Dans ce contexte, les stratégies de marketing des entrepreneurs pèsent plus lourd, car elles doivent aussi surmonter la stigmatisation des périphéries défavorisées : l'insécurité, le manque de services et d'équipements de base, etc. C'est pourquoi l'offre de certains services privés – la sécurité, l'eau potable, les espaces verts bien aménagés, les écoles, etc. – a été un argument de vente incontournable pour la réussite du modèle. En outre, cette offre de services exclusifs constitue, selon Capron *et coll.* (2006), un discours qui renforcerait la ségrégation, notamment parce qu'elle est accompagnée d'un style de vie exclusif, de l'homogénéité sociale, d'un entre soi, d'une « communauté tranquille », etc.

¹⁷ Les arrondissements sont nommés *localidad* dans la province de Buenos Aires.

Toutefois, cette réussite n'aura pas été possible sans l'accord des autorités municipales. Sous cet angle, l'appui de l'État local – municipalités et gouvernement provincial – reflète des spécificités d'un contexte étatique marqué, selon Bresser-Pereira (2001), par une crise généralisée des finances publiques. Comparativement aux municipalités étasuniennes, le développement de nouvelles stratégies d'utilisation du sol des municipalités *bonaerenses*¹⁸ a été le guide pour leur besoin d'augmenter les recettes publiques. L'acceptation des QRF garantissait des revenus directs (produits sur leur territoire¹⁹, sans besoin de passer par l'État provincial ou fédéral)²⁰. Par ailleurs, on observe d'autres actions de l'État, notamment le fédéral et le provincial, qui ont favorisé l'implantation des QRF : la construction d'autoroutes, la privatisation des services publics, etc. Nous y reviendrons.

Malgré les différences par rapport aux modèles étasuniens, les QRF ont toujours été présentés par les acteurs gouvernementaux comme un élément de développement local. C'est l'argument qu'on trouve, par exemple, dans les justifications de changement de zonage ainsi que dans le discours des élus. Dans le contexte de notre étude, l'arrivée des QRF a toujours été soulignée comme symbole d'investissements visant l'augmentation de la richesse sociale locale et par conséquent, une amélioration de la qualité de vie de toute la population, notamment en ce qui concerne l'accessibilité aux biens collectifs et aux services publics.

Finalement, on remarque que l'implantation d'une ville privée comme Nordelta dans la municipalité de Tigre comporte une proximité physique de couches sociales très différentes; un voisinage si proche était tout à fait nouveau dans l'agglomération de Buenos Aires. L'observation des caractéristiques de ce voisinage, et notamment de l'accès inégal aux ressources de la ville, nous semble pertinente et utile.

La portée de Nordelta pourrait être abordée à partir de divers angles d'analyse. Notre étude vise à examiner, de façon exploratoire, les nouvelles formes de ségrégation urbaine

¹⁸ Dénomination qui fait référence aux habitants ainsi qu'aux biens et services situés dans la province de Buenos Aires.

¹⁹ Par exemple, les taxes pour les services de proximité ou les permis de construction.

²⁰ En Argentine, notamment à Buenos Aires, l'impôt foncier est à la charge du gouvernement provincial. Nous y reviendrons plus tard.

que l'implantation de cette ville privée pourrait engendrer sur les populations avoisinantes. Nous avons choisi de retenir un angle d'analyse s'appuyant sur l'interaction de deux axes théoriques intimement reliés : 1) la ségrégation urbaine, définie comme l'inégale accessibilité aux équipements collectifs; et 2) les caractéristiques politico-administratives du contexte d'étude, plus spécifiquement le processus de privatisation et de décentralisation et la transformation du rôle de l'État local, qui se sont développés au cours des trente dernières années.

1.6. Évolution théorique de la notion de ségrégation

Généralement, la ségrégation urbaine évoque les effets négatifs qu'elle produit, comme la reproduction de la pauvreté et les inégalités associées à la violence urbaine ou au décrochage scolaire (Clichevsky, 1999). Afin de réexaminer les liens directs entre l'implantation des QRF et les effets ségrégatifs, nous ferons, tout d'abord, un survol de la signification du terme *ségrégation urbaine*. Ensuite, les réflexions théoriques portant sur la ségrégation urbaine nous amèneront à bien préciser leur signification dans le cadre de notre recherche.

En sociologie urbaine, l'utilisation du terme « ségrégation » remonte à la fin du XIX^e siècle. Dans leurs travaux portant sur la ville de Chicago²¹, Burgess, McKenzie, Park et Wirth ont mis en évidence l'importance d'analyser la distribution – et la concentration – des groupes sociaux dans le territoire. Burgess explique la configuration de la ville à partir d'un modèle de cercles concentriques²² qualifiés d'*aires naturelles*. Avec l'expansion de la ville, les usages et les habitants de chaque aire ont tendance à déborder vers la suivante. Catherine Rhein (1994) rapporte qu'en 1928, Burgess consacre son premier texte exclusivement à la ségrégation résidentielle, un phénomène qui a été observé comme faisant partie d'un processus de différenciation sociale inhérente à la croissance métropolitaine. Dans ce texte, Burgess conclut que la ségrégation, au début du XX^e siècle,

²¹ Voir Grafmeyer et Joseph (1979).

²² Voir Burgess (1979).

est la résultante d'interactions complexes de localisation des groupes dans un contexte de forte croissance urbaine (et pas seulement du racisme).

À la suite des travaux de l'École de Chicago, d'autres études sur la ségrégation résidentielle ont été entreprises. Toutefois, le sens premier attribué à cette notion a évolué au cours du temps. Tout d'abord, on observe un élargissement qui donne lieu à des usages multiples du terme, par exemple, tantôt axés sur les différentes formes prises par la ségrégation, tantôt sur les processus qui la produisent. Par ailleurs, Grafmeyer (1994) soutient que la ségrégation est à la fois un outil d'analyse pour les chercheurs et un outil opérationnel pour les praticiens²³, ce qui ajoute une source de malentendus à la polysémie du terme. Ainsi, la ségrégation, d'après Francine Dansereau (1992 : 1), est devenue un vilain mot qui mobilise adhésion ou opposition, *en tant qu'images repoussoirs ou projections du devoir être collectif et des descripteurs de certains types de rapports sociaux*. Jacques Brun (1994) remarque que le contenu sémantique du terme varie selon les situations historiques, selon les acteurs et notamment selon le moment du discours d'un même locuteur.

En visant la précision du terme, on constate qu'au sens étymologique, le mot ségrégation signifie d'une part, l'action de mettre à part, de se séparer de l'ensemble de la société, des individus ou des catégories de population, et, d'autre part, le résultat de cette action. Quelques repères sémantiques effectués par Yves Grafmeyer (1994) déterminent la ségrégation comme une action, comme un état et comme un processus. Dans le premier cas, on considère la ségrégation comme l'action de séparer, de mettre à part. Cependant, il est important de souligner que cette action n'est pas toujours directement reliée à l'acteur responsable; il faudra suivre les logiques du contexte (sociales, économiques, historiques, etc.) pour que la ségrégation, en tant qu'action, prenne sa forme. Par exemple, dans le cas des QRF, on constate que la plupart des travaux scientifiques se sont focalisés sur l'action des habitants, en analysant, entre autres, la volonté de se mettre à l'écart de la population la plus pauvre (Baires, 2003; Chevalier et Carballo, 2004; Low, 2003a; Svampa, 2001).

²³ Par exemple, certaines politiques sociales urbaines s'appuient sur les indicateurs de ségrégation pour l'élaboration des stratégies de promotion de la mixité sociale, pour le choix de localisation des équipements collectifs, etc.

Par contre, les logiques sociales, économiques ou historiques du contexte, de même que les actions d'autres acteurs importants (l'État et les promoteurs immobiliers, par exemple) ont été moins étudiées.

Dans le deuxième cas, le Dictionnaire de la sociologie, (Larousse, 1989) détermine que la ségrégation est *une forme de distance sociale qui se traduit par une séparation dans l'espace*. Pour Grafmeyer (1994 : 86), il s'agit d'un état, d'une situation susceptible d'être décrite et mesurée. Cette perspective, en apparence plus « technique »²⁴ mesure, entre autres, des indices de concentration spatiale (ou ségrégation), l'ampleur des écarts entre divers groupes sociaux, etc. Dans cette perspective, on calcule, entre autres, depuis les travaux de Duncan et Duncan (1955), les coefficients de ségrégation. Cette méthode analyse la relation proportionnelle d'un groupe partageant une caractéristique (ethnie, niveau d'instruction, niveau économique, etc.) en se demandant dans quelle mesure une unité spatiale prédéterminée (municipalité, quartier, secteurs du recensement, etc.) capte une proportion plus ou moins élevée que la concentration observée au niveau d'une unité spatiale plus grande : l'agglomération, la région, etc.

Dans le dernier cas, on conçoit la ségrégation comme un processus, c'est-à-dire comme un ensemble de phénomènes ou une façon de procéder observée dans le temps. En mettant l'accent non pas sur les formes de la ségrégation telles qu'elles peuvent être repérées, mais sur la nature du processus causal des actions qui produisent ces formes de séparation physique, Brun (1994 : 105) distingue trois processus de ségrégation :

1. La ségrégation qui découle d'une action organisée, légale ou illégale, par la force ou simplement par l'exclusion, subtile ou criante, directe ou indirecte, aimable ou malveillante, moraliste ou pragmatique. Dans tous ces cas, l'intention ségrégative est explicitement présente dans les volontés collectives qui sont au principe des faits de séparation physique;
2. Indépendamment de toute intentionnalité, la ségrégation peut aussi résulter du simple effet des inégalités de ressources et de positions produites par la différenciation sociale telle que celle qui sépare les riches des pauvres, les moins instruits des instruits, les personnes mal habillées des bien habillées, etc.;

²⁴ Cette conception garantirait un usage neutre et objectif de la notion de ségrégation parce qu'elle ne reflèterait pas une signification négative (Grafmeyer, 1994).

3. La ségrégation est le résultat des comportements individuels discriminatoires. Cette dernière dénote une perception consciente ou inconsciente du sexe, de l'âge, de la religion, de la couleur, ou de n'importe quel élément qui sert de base à la prise de décisions.

Enfin, Anne-Marie Séguin (2003 : 188) fait référence au texte de Francine Dansereau (1992) et affirme que la ségrégation peut être définie de trois manières qui ne sont pas exclusives :

La ségrégation peut être définie d'une façon descriptive, elle réfère alors à la concentration dans l'espace urbain de ménages appartenant à des catégories sociales spécifiques basées sur la race, l'ethnie, la classe sociale ou le revenu [...] La ségrégation peut aussi être définie comme un accès inégal à des équipements et services collectifs. [...] Enfin, il y a la ségrégation définie comme la stratégie de mettre à distance certaines catégories sociales.

Selon Grafmeyer (1994), ces trois usages du terme ségrégation sont conceptuellement différents. Dans la première perspective, on repère la localisation des groupes dans l'espace en fonction de critères tels que la position sociale, l'origine ethnique, le niveau d'éducation, etc. Globalement, les travaux basés sur cette définition se consacrent à la création des indices de ségrégation. Cette conception de la ségrégation, continue Grafmeyer, ne porte intérêt que si les distances physiques sont un indicateur de la distance sociale²⁵.

La deuxième porte sur l'accès inégal aux ressources – matérielles et symboliques – de la ville. Cette perspective constitue, selon Catherine Rhein (1994), une approche originale de la signification du terme ségrégation qui a été développée à partir de 1975 par l'équipe de chercheurs du Centre de sociologie urbaine en France et a été intégrée, entre autres, par Pinçon et Pétrecelli. Cette conceptualisation de la ségrégation peut être observée selon diverses théories : d'après une interprétation wébérienne, les différents groupes sociaux sont placés dans l'espace selon les ressources, le statut social, le prestige ou la participation à la vie publique (Grafmeyer, 1994). Une vision plutôt marxiste²⁶ conçoit la localisation dans la ville comme une matérialisation des rapports de force ou de domination des classes sociales. Suivant cette dernière perspective, de nombreux travaux

²⁵ Voir : Park (1979).

²⁶ Voir : Castells (1974).

des années 1970 font référence à une triple ségrégation du secteur ouvrier des grandes villes françaises : ségrégation de l'accès inégal au logement (qualité ou localisation) et aux équipements collectifs, et ségrégation imposée par les distances entre la résidence et le lieu de travail (Grafmeyer, 1994 : 89). Dans les deux cas, soit la vision wébérienne et la vision marxiste, la division sociale de l'espace est perçue comme la matérialisation des logiques sociales de pouvoir.

Troisièmement, en cernant la ségrégation comme une stratégie qui vise à écarter certaines catégories sociales, on s'approche de l'idée de la discrimination ou de l'exclusion, car l'action de mettre à part, de séparer, est partie d'un processus qui implique la hiérarchisation et, finalement, l'exclusion, affirme Francine Dansereau (1992). Sous cet angle, le terme ségrégation a longtemps été associé aux pratiques institutionnalisées : l'obligation pour les Juifs d'habiter dans les ghettos sous le régime nazi, l'apartheid d'Afrique du Sud, etc. Aujourd'hui, quand on parle de ségrégation, on ne fait pas référence aux cas si extrêmes.

1.6.1. Les QRF et la ségrégation urbaine

Les QRF pourraient être étudiés sous ces trois définitions de ségrégation. En premier lieu, il s'agit d'une concentration d'un groupe social assez homogène dans un espace délimité. Cette conception plus « technique » semble garantir un usage neutre et objectif de la notion de ségrégation parce qu'on ne mesure que la concentration spatiale (ou ségrégation) qui ne porte pas nécessairement une connotation négative (Grafmeyer, 1994). Cependant, le type d'information obtenue ne justifie pas une étude particularisée. À Buenos Aires, par exemple, on sait bien que les résidents des QRF appartiennent à la même catégorie socio-économique²⁷. Implantés dans les périphéries défavorisées, les QRF annoncent une forte concentration spatiale (ou ségrégation) des couches sociales plus nanties dans un ensemble plus large (la municipalité) majoritairement pauvre.

²⁷ Il existe aussi des QRF pour les personnes âgées, les groupes religieux ou les amateurs de golf. À Buenos Aires, Maristella Svampa (2001) souligne que les résidents de QRF représentent « les gagnants » de la nouvelle économie : les professionnels, les gens d'affaires, les gérants de multinationales ou de multimédias, etc.

Sous un autre angle, les QRF pourraient relier la ségrégation à la figure de l'enclave ou du ghetto développée par Park, Wirth et d'autres auteurs dans le contexte de l'École de Chicago. On peut constater que les QRF, en créant un entre soi, construisent une stratégie de mettre à distance les « autres ». Cependant, chez les auteurs de l'École de Chicago, cette conception de la ségrégation a été pensée plutôt comme une situation transitoire, en visant un processus d'intégration.

Enfin, l'analyse de la ségrégation axée sur l'accès inégal aux biens et services offerts par la ville expliquerait aussi la division sociale de l'espace urbain. Dans le cadre de notre recherche doctorale, nous avons retenu cette définition de la *ségrégation urbaine, spatiale ou résidentielle* (Dansereau, 1992), car elle se montre plus pertinente à l'analyse des conséquences de l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité aux ressources de la ville. Cette conception de la ségrégation urbaine ayant une double dimension spatiale – de groupes sociaux et des équipements – représente un élément essentiel des relations (et du pouvoir) des acteurs sociaux (Préteceille, 2004). En outre, l'accès inégal aux équipements collectifs de la ville matérialise les effets des politiques sociales et urbaines (Pinçon-Charlot, Préteceille, et Rendu, 1986 : 5), donc traduit le rôle de l'État local en ce qui concerne la lutte contre la ségrégation urbaine. Voyons maintenant plus en détail ce que signifie l'accès aux ressources urbaines.

1.6.2. L'accessibilité aux ressources urbaines

L'évolution des équipements collectifs ainsi que des services publics est directement associée à celle de la concentration territoriale de la population. De toute évidence, une société dispersée pourrait bien décider de laisser aux individus la gestion de leurs besoins d'eau potable, de gestion de déchets, de transport, etc. (Pirez, 2000). Par contre, les besoins engendrés par les villes doivent être résolus collectivement, soit parce qu'il existe une limite naturelle (capacité d'absorption environnementale), soit parce qu'il s'agit d'une question d'efficience ou d'efficacité.

En outre, les fonctions spécifiques municipales (bibliothèques, écoles, infrastructures urbaines, sécurité, etc.) et les ressources urbaines (équipements collectifs et services publics) comblent un grand nombre d'activités et de relations sociales, à savoir la production économique, la reproduction de la force de travail, la reproduction des relations sociales, etc. Le texte de Pinçon-Charlot, Prêteceille, et Rendu (1986), qui est devenu un classique dans l'analyse de l'accessibilité aux équipements collectifs, porte sur une définition large des ressources urbaines en incluant celles de gestion publique et privée. Cette conception correspond aussi à la définition des équipements collectifs du Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (DAU) :

[...] Un équipement « collectif » n'est pas forcément « public ». Le fait qu'une école, un réseau téléphonique, une salle de spectacle, un terrain de sport ou un parc soit privé, ne lui enlève pas son caractère d'équipement collectif, même si la qualité et la nature du service rendu sont différentes [...] (DAU, page 312).

Par ailleurs, l'ensemble des ressources urbaines implique un système normatif et *une articulation variable entre les acteurs publics et privés dans l'objectif de la production et de la gestion des équipements* (Pirez, 2000 : 12). Il faut noter que les ressources urbaines manifestent, d'une part, la capacité d'une ville à produire une « richesse sociale ». D'autre part, en observant les critères de redistribution, on y décèle les formes d'exercice du pouvoir et la dynamique de la constitution des États, ce qui inclut la forme spécifique de relation avec les organisations privées (Lavergne, 1979). Il est important de noter que les villes distribuent – parfois inégalement – les biens socialement produits. Dans le contexte des villes latino-américaines, les équipements collectifs ont toujours été caractérisés par l'offre territoriale inégale en excluant, généralement, la population plus défavorisée.

Pedro Pirez (2000) affirme que la distribution des ressources de la ville dépend de trois types d'actions : du marché, du gouvernement et des actions sociales. Les premières, les actions du marché, se caractérisent par l'opposition entre les besoins de la population et les profits économiques des investisseurs. Les actions du gouvernement servent à modifier les premières pour garantir l'accès égal aux équipements. Enfin, les actions sociales permettent à la population de régler directement ses besoins à partir de l'intervention d'organismes communautaires.

Talen (1998) précise la définition d'équité en rapport à l'accessibilité des équipements collectifs en dénombrant quatre conceptions du terme. D'après la première vision, l'équité est définie en lien avec l'égalité : les bénéfices sont universels, sans aucune relation avec les besoins ou la capacité de payer des bénéficiaires. Cela déterminerait une répartition des biens collectifs et services proportionnelle à la distribution de la population. La deuxième conception prend en compte les besoins de la population. En conséquence, les quartiers plus pauvres auraient besoin de plus d'équipements collectifs et de services. Les parcs, par exemple, devraient être plus nombreux, plus grands ou diversifiés dans les quartiers plus pauvres, puisque leur population habite des logements plus petits et n'a pas les moyens de se promener hors de la ville. Dans la troisième vision, l'équité est pensée par rapport à la demande qui peut s'exprimer économiquement ou politiquement. La question est de savoir si une population économiquement défavorisée possède la capacité d'exprimer la demande d'un service spécialisé (cours de langues dans les écoles, bibliothèques multilingues, etc.). Finalement, la quatrième conception définit l'équité en rapport au marché : coûts du service, capacité ou volonté de payer et efficience sont les déterminants de la distribution de biens et services publics ou encore privés.

Il nous semble important de souligner que l'accessibilité aux ressources urbaines de bonne qualité est de plus en plus considérée comme une stratégie appropriée de lutte contre la pauvreté (Séguin et Divay, 2002). Cette perspective d'équité compensatoire a été présentée par Wicks et Compton (1987) dans leur étude sur l'accessibilité aux espaces verts et aux équipements de loisir et examinée par Talen (1998). Les auteurs considèrent qu'une population ou un groupe social démunis peut nécessiter l'implantation de services supplémentaires. Ainsi, en augmentant le rôle redistributif des services publics, on améliore les opportunités compensatoires des désavantages économiques.

Pierre J. Hamel²⁸ soutient qu'il est assez complexe de mesurer l'accessibilité et encore plus de définir le sens du terme équité parce que cette dernière est fortement influencée par l'orientation théorique ou encore par la conception du rôle de l'État. Du point de vue de la république américaine, remarque Pierre J. Hamel, l'équité pourrait être de n'avoir

²⁸ Professeur à l'INRS-UCS, entretien réalisé en 2003 dans le cadre du cours EUR 8212, méthodologie qualitative de la maîtrise en études urbaines.

aucun État. Cependant, on peut retrouver aussi des États qui s'impliquent dans la sécurité alimentaire, le logement, l'eau potable, l'éducation, etc. Dans l'objectif de surmonter les différentes conceptions et de minimiser l'obtention de résultats erronés, une analyse portant sur l'accessibilité en lien avec l'équité, doit tenir compte de diverses variables : le coût, la proximité, l'offre de services, la qualité, les besoins, les préférences, etc.

Plusieurs travaux ont étudié l'accès inégal aux ressources urbaines sur le plan de l'offre et de la proximité de services publics et privés (Apparicio et Séguin, 2005; Pinçon-Charlot, Préteceille, et Rendu, 1986). Dans une autre perspective, Séguin et Divay (2002) signalent l'importance d'analyser aussi l'accessibilité en lien avec la qualité des divers services publics et privés parce qu'ils peuvent montrer des situations fort variables. Pirez affirme qu'en Amérique latine, la qualité des équipements collectifs offerts à la population plus défavorisée est carrément inférieure. Par exemple, l'étude de Fournier (2001) sur l'eau dans les villes d'Amérique latine montre, entre autres, qu'à Puebla, au Mexique, personne ne boit le même type d'eau potable. Un secteur de la population boit l'eau fournie par des camions-citernes, d'autre, l'eau du réseau municipal (qui n'est pas toujours de très bonne qualité) et finalement, il y a un secteur de la population qui préfère acheter de l'eau embouteillée. Un autre facteur qui dénote l'accès inégal porte sur la quantité d'eau potable consommée : la population plus nantie, qui représente 10 % des habitants de Puebla, consomme 300 litres d'eau par personne par jour. Par contre, les groupes plus pauvres, soit 42 % de la population totale, n'utilisent que 158 litres par personne par jour.

Federico Robert (1999) remarque que la ségrégation relative à l'accès inégal aux biens et aux services urbains doit être analysée en profondeur, parce que la prolifération de QRF n'est qu'une manifestation parmi d'autres tendances plus généralisées. En effet, dans un contexte de fort consensus de politiques de privatisation de services, Setha Low (1996) signale que l'accès inégal aux biens collectifs et aux services urbains est le reflet d'une distance sociale croissante. L'auteure a observé la consolidation de deux groupes bien différenciés. D'une part, ceux qui sont sur le nouveau marché du travail, qui disposent de hauts revenus et qui ont les moyens financiers de compenser la crise de l'État en ce qui concerne l'offre de services, et qui dans le contexte de notre étude, habitent

majoritairement les QRF. D'autre part, « les autres », la population défavorisée et exclue des nouveaux modèles de privatisation des ressources urbaines et qui dépend des services étatiques pour survivre.

1.6.3. Les QRF et l'inégale accessibilité aux ressources urbaines

Dans le cadre de notre étude, nous avons retenu la qualité des services comme un facteur qui déterminerait l'inégale accessibilité aux ressources publiques et privées de la ville. Cette façon de voir nous amène à considérer plus spécifiquement les conditions dans lesquelles les services ou les biens collectifs s'effectuent, se fournissent ou se développent (Pinçon-Charlot, Préteceille et Rendu., 1986). L'application de cette perspective, c'est-à-dire aborder l'accès inégal sous une perspective qualitative, constitue un apport original de notre étude. Elle pourrait nous conduire à mieux comprendre les nouvelles formes de ségrégation urbaine qui résultent de l'implantation d'une ville privée dans un contexte défavorisé.

1.7. Caractéristiques politico-administratives

Le marché, idole dont « la main invisible » corrige les aspérités et les dysfonctionnements du capitalisme; la concurrence et la compétitivité, qui « stimulent et dynamisent les entreprises, les amenant à une permanente et bénéfique modernisation »; la déréglementation; la privatisation; la libéralisation, etc. Toujours « moins d'État ». La répétition constante lui confère une telle force d'intimidation qu'elle étouffe toute tentative de réflexion libre, et rend fort difficile la résistance contre ce nouvel obscurantisme²⁹.

1.7.1. Le rôle de l'État et la privatisation des services publics

En Argentine, l'évolution des services publics reflète des paradigmes dominants jusqu'à la décennie 1970 : l'État-nation impulsait le développement social par la production, l'offre et la commercialisation des ressources urbaines selon un modèle économique d'inspiration

²⁹ Ignacio Ramonet, La pensée unique, Le Monde diplomatique, janvier 1995, <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/1144>

keynésienne (Duhau, 1997). Ce modèle avait comme principe de base le contrôle national (responsabilité du gouvernement fédéral) des conditions de vie de la population. La gestion étatique des services publics témoignait donc d'une forte centralisation des décisions.

Les années 1980 montrent le début d'une crise qui amène, en 1990, une grande transformation des caractéristiques politico-administratives de l'Argentine. Pour mieux comprendre ces transformations, nous considérons pertinent de commencer par un survol historique. Nous nous attarderons sur les principales caractéristiques du modèle d'État-providence, sur l'arrivée des politiques néolibérales de privatisation et finalement, sur une révision théorique du rôle régulateur de l'État dans la gestion des services publics privatisés.

1.7.2. Les modèles de l'État-providence

Jose Nun (2001) signale qu'en Amérique latine, les débats en profondeur sur la démocratie, le rôle de l'État, les politiques publiques, l'organisation de la société, les inégalités sociales, etc. sont rares ou suscitent très peu d'intérêt. Selon cet auteur, il y a à cela plusieurs raisons : tout d'abord, les gouvernements actuels sont encore évalués comparativement aux dernières dictatures militaires toujours présentes dans la mémoire collective. Ensuite, le discours hégémonique des politiques néolibérales, très populaires en Argentine, élimine toute pensée alternative : la restructuration de l'État, la décentralisation administrative, la privatisation des services publics, etc. sont devenues des réponses uniques pour qu'un système soit en « équilibre ». En outre, les crises économiques récurrentes et le fort processus d'exclusion sociale ont désarticulé l'identité de vastes secteurs populaires qui historiquement soutenaient la participation et la discussion politiques. Enfin, la pensée sociale latino-américaine a été construite sous des régimes populistes, dictatoriaux ou oligarques, en reléguant les débats sur la démocratie (Nun, 2001 : 11).

Les remarques de Nun évoquent les contradictions d'un modèle de développement démocratique qui soutient l'égalité de tous les citoyens dans un système capitaliste qui génère des inégalités. Dans les pays dits industrialisés, la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'ONU en 1948, est un document de référence pour comprendre l'ampleur des débats. Celui-ci a fixé trois groupes de droits individuels qui doivent être appliqués universellement à toute personne ou citoyen : les deux premiers sont les droits civils (liberté d'expression, d'association, de pensée, etc.) et les droits politiques (participation et libre élection dans le gouvernement ou dans le secteur public). Le troisième groupe, les droits sociaux, caractériseraient, selon Marshall (1963)³⁰, la conception de la citoyenneté moderne en incluant le droit au travail, l'équité salariale, la protection sociale (maladie, vieillissement, chômage, etc.), le droit de percevoir un salaire qui permette une vie digne et qui assure la santé, le bien-être et le repos, l'accès à l'éducation ainsi qu'à la culture. Il s'agit, bel et bien, des droits que l'État doit mettre en pratique en créant les lois et les ressources nécessaires. Cependant, dans les pays non industrialisés³¹, les droits sociaux ont été relégués, oubliés, ou mis en place partiellement (Nun, 2001). Le cas de l'Argentine est intéressant à étudier, car il se situe entre les deux (pays industrialisés et non industrialisés) et bien encadré par rapport aux lois. En pratique, par contre, le modèle d'État-providence appliqué est plutôt considéré un hybride³² (Barbeito et Lo Vuolo, 1992).

Esping-Andersen (1999) présente trois types théoriques d'État-providence : 1) le *welfare state*, libéral ou résiduel; 2) l'État-providence bismarckien ou conservateur; et 3) l'État-providence universaliste ou social-démocrate. Merrien (1996 : 420) souligne que ces trois modèles manifestent diverses formes de solidarité sociale. Dans le premier cas, on tente d'assurer un minimum aux plus pauvres; le deuxième modèle tend à assurer des salaires dignes aux travailleurs et, par extension, une protection à tous les citoyens contre les

³⁰ Cité par Nun (2001)

³¹ Il faut noter que les pays industrialisés sont aussi critiqués pour le manque de droits sociaux. Le Canada, par exemple, reçoit régulièrement des critiques du groupe d'étude de l'ONU sur les droits sociaux. Le droit au logement, notamment, est peu respecté et les droits sociaux des Premières nations sont régulièrement bafoués.

³² Cette idée est développée plus loin.

risques sociaux; le troisième modèle est axé sur la construction d'une société égalitaire et plus solidaire.

En Argentine, au-delà des articulations théoriques des diverses formes de l'État-providence, il est important de remarquer que, contrairement à l'expérience des pays industrialisés, le développement de l'État-providence a manqué de stabilité politique. Celui-ci s'est développé dans un contexte politique tantôt autoritaire, tantôt populiste et plein d'interdictions, d'exclusions et de violence généralisée (Barbeito et Lo Vuolo, 1992). Bien que l'on reconnaisse l'existence d'un processus de croissance économique lié au développement des institutions caractéristiques de l'État-providence³³ – dont l'élargissement des services publics a été l'un des signes le plus évidents –, cette croissance s'est développée sans la contrepartie d'un système démocratique stable. Cela pourrait apparaître comme une anomalie dans les logiques d'analyse des pays industrialisés, notamment parce que les débats théoriques, les engagements politiques ainsi que les droits sociaux qui ont déterminé la constitution des États-providence sont fortement liés à la démocratie et à la conception de la citoyenneté, de l'équité, etc.

1.7.3. La démocratie argentine : modèle hybride ou anomalie?

Tout comme l'État-providence, les notions de démocratie, de citoyenneté et d'équité ne constituent pas des concepts définis par un type idéal; il s'agit plutôt d'un processus, d'une construction définie culturellement et socialement par son contexte. Voilà pourquoi elles ne s'expliquent que dans l'analyse de logiques historiques du système local, ce qui inclut les contradictions et les crises (Nun, 2001). Dans cette perspective, le schème théorique de l'État-providence argentin n'est pas entièrement de type keynésien³⁴ (Lo Vuolo et Barbeito, 1998). Il répond plutôt à une combinaison entre une lecture duale modernité / ancienneté et un modèle populiste. La première affirmation – modernité / ancienneté – implique un modèle de développement basé sur la substitution des importations. Par

³³ Les institutions éducatives, les hôpitaux, les infrastructures, les services sociaux, etc.

³⁴ Les auteurs signalent que le plein emploi de type keynésien en Argentine n'était pas le résultat des politiques actives de création d'emploi, mais d'une convergence fortuite marquée, entre autres, par la croissance de l'État.

contre, plusieurs auteurs soutiennent (Lo Vuolo et Barbeito, 1998; Nun, 2001; O'Donnell, 1993; Svampa, 2004) que le contexte populiste et même autoritaire a favorisé une intégration sociale segmentée et clientéliste.

Par exemple, pendant les années 1946-1955 (les premiers gouvernements de Juan Domingo Peron), on constate une diminution visible des écarts entre riches et pauvres et l'augmentation des dépenses sociales, ainsi que l'universalisation des services publics de bonne qualité (particulièrement en éducation et en santé), ce qui a amené l'Argentine au niveau de pays plus industrialisés. En 1949, la réforme de la constitution institutionnalisait les droits sociaux, incorporant le pays comme membre de plein droit du mouvement international « *Constitucionalismo social* » (Mecle, 2001). Ces droits sociaux ont généré, entre autres, un large réseau de services publics appuyé par le développement des politiques sociales (accès universel et gratuit à l'éducation, à la santé, etc.). Toutefois, les critères de mise en œuvre ont toujours été corporatifs et sélectifs (Nun, 2001) en favorisant un système de privilèges (Lo Vuolo et Barbeito, 1998). Il s'agissait, tout d'abord, d'obtenir des appuis politiques électoralistes (voix dans les élections, manifestations populaires, etc.) qui permettaient ensuite l'accès à d'autres privilèges sociaux, économiques, etc. (par exemple, le traitement rapide d'un dossier, l'obtention d'un lit dans un hôpital ou d'une place dans une école de bonne réputation).

Ce schème de protection sociale a consolidé un système plein de contradictions où les tendances universalistes et particularistes se côtoyaient. Lo Vuolo et Barbeito (1998) signalent que cet hybride institutionnel a favorisé l'implantation de privilèges. Par conséquent, on ne luttait pas pour l'obtention de droits universels; bien au contraire, on légitimait les différents statuts sociaux. Dans ce contexte, la population la plus défavorisée se contentait d'être prise en charge par les dirigeants ou les groupes privilégiés.

Il nous semble important de revenir sur cette dernière affirmation, car il faut considérer que généralement, les chances de promotion sociale sont reliées aux déterminations économiques et sociales. En effet, pour se développer, un groupe ou un individu a besoin d'accéder aux ressources économiques, d'éducation, d'information, etc. Dans le modèle

social de l'Argentine, la population plus défavorisée a toujours été dominée par la peur de perdre les « privilèges » qui garantissaient sa subsistance. C'est pourquoi José Nun (2001) soutient que les critères d'égalité doivent être aussi soutenus par la liberté et l'autonomie, sinon ils ne construisent qu'une égalité simulée. Au cours de cette période, les groupes privilégiés ont changé selon le gouvernement au pouvoir. Cependant, le système de protection (ou de privilèges) sociale s'est consolidé dans cette logique universelle / particulariste jusqu'à la crise de 1970.

1.7.4. L'arrivée du néolibéralisme : privatisation des services publics

Richard Batley (1996) remarque que dans les pays non industrialisés, des problèmes financiers ont validé les politiques de privatisation. Cependant, soutient l'auteur, ces décisions ont été fortement influencées par le discours international de réajustement structurel de l'État. En ce qui concerne la privatisation des équipements collectifs, Batley remarque trois angles d'analyse : les raisons économiques des gouvernements engagés dans un processus de privatisation; la nouvelle relation entre le secteur public et le secteur privé; et l'évaluation des performances à partir des études de cas. Notre étude s'appuie sur la deuxième perspective : la relation entre l'État, le secteur privé et les citoyens.

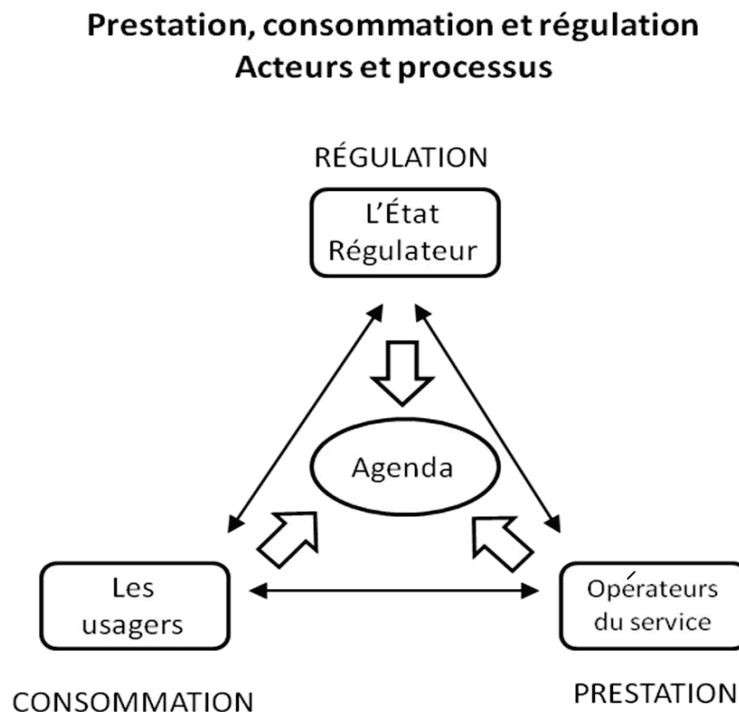
Il est pertinent de s'arrêter pour décrire plus amplement comment la littérature scientifique traite de la privatisation des équipements collectifs et de services publics à partir d'une transformation du rôle de l'État, du secteur privé et des citoyens. Nous nous pencherons spécialement sur le contexte argentin.

La privatisation peut se matérialiser sous diverses formes³⁵. Toutefois, concernant les équipements collectifs de base, plusieurs auteurs s'accordent pour souligner que l'État reste toujours un acteur très impliqué (Batley, 2001; Catenazzi, 2000; Oszlak et Felder, 1998). On assiste donc à une transformation du rôle de l'État plutôt qu'à un éloignement de ses devoirs publics. Autrement dit, au lieu de produire directement les services à partir de la privatisation, l'État doit réguler les conditions de la prestation. Ce rôle de régulateur

³⁵ Batley (1996 : 725) signale trois types de processus de privatisation : programmée, pragmatique et informelle.

comprend une nouvelle relation entre l'État, les opérateurs des services et les usagers, qui peuvent se montrer sous différentes formes. Globalement, le modèle de privatisation des services publics en Argentine s'approche du modèle anglo-saxon expliqué par Hamel et Strerck (1997). Il joue sur trois pôles : 1) les consommateurs-citoyens-contribuables; 2) l'opérateur du service; et 3) l'État qui est le garant des intérêts des premiers. Ce modèle connaît deux variantes : dans la variante nord-américaine, toutes les instances démocratiques de l'État (tribunaux, élus, etc. de tous les paliers) peuvent intervenir pour faire valoir l'intérêt des citoyens face aux opérateurs. Dans la variante britannique, les tribunaux et les élus sont exclus du processus de régulation. Cette fonction est dévolue aux organismes de régulation *ad hoc*³⁶. Dans cette variante, très proche du modèle appliqué en Argentine, le citoyen est un simple consommateur et l'opérateur une entreprise privée.

Figure 1: le rôle des acteurs dans le processus de privatisation



Source : Oszlak et Felder (1998 : 7) (notre traduction)

³⁶ L'objectif est de maintenir la pression des élus sur les opérateurs.

Oszlak et Felder (1998) expliquent les spécificités du modèle de régulation argentin (figure 1, page 44) : en théorie, dans le sommet de la régulation, l'État décide les critères d'utilisation du service, le cadre légal et les mécanismes institutionnels pour garantir le bon fonctionnement. En ce qui concerne la prestation du service, en respectant le cadre légal, les opérateurs décident des politiques relatives aux technologies, coûts, investissements, etc. Le troisième sommet, la consommation, concerne l'utilisation du service, les stratégies familiales relatives au coût, à la qualité, etc.

Il est très intéressant d'observer qu'il existe aussi une interrelation entre les différents pôles / acteurs / fonctions. Par exemple, la relation entre la régulation et la prestation est définie par la capacité institutionnelle, la légitimité et le pouvoir coercitif des organes régulateurs (l'État). Cela signifie que l'acteur « régulateur » doit connaître avec précision la portée de la « régulation » dans l'objectif de bien soutenir l'intérêt public, et ce, en incluant les ressources (matérielles, humaines, information, etc.) de l'opérateur du service. Par ailleurs, la réussite de la régulation est associée à la précision du cadre légal, car plus on minimise les possibilités de négociation, plus on réduit l'impact des possibles asymétries de pouvoir. Ces enjeux de la régulation expriment et matérialisent la définition du caractère public du service, de l'effet redistributif de la gestion privée, de la conception des usagers (clients, consommateurs, citoyens, etc.), etc.

En Argentine, les caractéristiques de la régulation ont été définies durant le processus de privatisation en laissant une empreinte dans la relation prestation / régulation. La précipitation des transferts et le faible intérêt de l'État sur la régulation ont augmenté la capacité de négociation des entreprises privées. Dans ce cadre de régulation, Rey et Lopez (2004) signalent que les intérêts des usagers ont été systématiquement oubliés. Plus précisément, les auteurs affirment que la gestion privée des services publics et des équipements collectifs a privilégié une logique du marché et par conséquent, on observe une accentuation de l'accès inégal aux ressources urbaines.

En effet, la crise de l'État-providence des années 1970 a introduit très tôt en Argentine le discours néolibéral qui a appuyé la mise en œuvre des politiques *trickle down effect*. Cette

*teoría del derrame*³⁷, en espagnol, soutient que la minimalisation de l'État, la dérégulation des marchés, l'atteinte du déficit zéro, en aboutissant à l'augmentation soutenue du PIB, permettraient que la richesse produite rejaillisse sur toute la société. Appliqué aux politiques urbaines, ce discours a justifié l'arrivée des grands investissements privés (la construction d'autoroutes, les centres d'achats, les écoles privées, etc). Ces ressources urbaines, bien que conçues pour la population plus riche, déborderaient, comme une coupe pleine, en améliorant la qualité de vie de toute la population de la ville.

Par ailleurs, ces transformations des années 1990 ont transféré beaucoup de pouvoir de l'État central vers l'État local. Mario Lungo (2001) signale que les administrations des villes latino-américaines ont acquis une dynamique entrepreneuriale caractérisée, entre autres, par l'association entre acteurs publics et privés dans la production de biens collectifs et de services publics ainsi que par une augmentation croissante de la «consommation de l'espace public» dont la prolifération des QRF est un exemple. Pedro Pirez (2003) avance que la faiblesse structurelle de l'État local a influencé un modèle de gouvernance qui s'est concrétisée par une forte participation des acteurs privés, un État faible ou éloigné et l'exclusion de la population plus défavorisée. En somme, la construction de la ville a été laissée aux acteurs privés (Ciccolella, 1999).

À Buenos Aires, lorsqu'on observe l'implantation des QRF, on constate une forte augmentation de la valeur foncière des habitations, ce qui est souvent présenté comme étant bénéfique pour l'ensemble de la ville. L'un des arguments des municipalités qui encouragent ce type de modèles privés sur leur territoire est qu'ils allègent le fardeau fiscal (Lamarche, 1981) et que l'État local peut donc améliorer les services publics et les équipements locaux. Par ailleurs, la prolifération des QRF pourrait signifier une privatisation de la gestion urbaine en conduisant à l'accès inégal aux ressources urbaines. Dans notre étude, nous nous intéressons à la question de savoir si ces processus de privatisation ont renforcé des iniquités sociales et spatiales de la ville.

³⁷ La stratégie économique des années 1990 fut encadrée dans la *teoría del derrame* dans l'idée que la croissance découlerait vers le bas, sans besoin de l'intervention de l'État pour assurer une redistribution de la richesse (Dinatale, 2004 :26). Notre traduction.

1.7.5. La privatisation de la gestion urbaine

La plupart des QRF ont la responsabilité d'entretenir leurs espaces en commun. En plus, ces ensembles résidentiels privés s'occupent d'un vaste nombre d'équipements collectifs variés. Pour mieux comprendre l'ampleur de ce phénomène, nous aborderons les discussions sur cette forme de « gouvernement privé » à partir de textes de Nelson, qui soutiennent l'efficacité et l'efficacite de la gestion des services des QRF. Nous retenons aussi les travaux d'Evans McKenzie (1998) qui signalent que les QRF seraient surtout un reflet du fort consensus autour des idéologies néolibérales; en s'appuyant sur la privatisation, les associations de propriétaires (AP) ont fait dériver les fonctions et les rôles traditionnels du domaine public vers le privé.

Comme nous l'avons déjà dit, aux États-Unis, la plupart des juristes reconnaissent le statut des AP comme un quasi-gouvernement (Le Goix, 2005). Toutefois, il nous semble important de préciser la signification du terme « gouvernement privé », car il a été développé dans le contexte étasunien, où l'autonomie politique des QRF est fortement envisageable. En effet, la culture politique étasunienne est construite sur la base de la philosophie contractuelle libérale (Boudreau, 2006) selon laquelle tout citoyen accepte de céder une part de sa liberté individuelle à l'État. En retour, ce dernier lui procure une protection de ses droits ainsi que de sa propriété privée. Lorsqu'un citoyen considère que l'État ne fait plus son travail, il a légitimement le droit de se rebeller et de faire sécession. C'est donc sur la volonté des habitants que repose la légitimité de toute autorité publique; autrement dit, l'autonomie politique locale (l'incorporation ou la sécession) est à l'initiative des résidents et non de l'État. Le processus d'incorporation désigne l'accession d'un territoire relevant d'un comté au niveau de municipalité, tandis que celui de sécession implique la séparation d'un ensemble d'une municipalité existante. Dans le contexte argentin, plus spécifiquement à Buenos Aires, les processus d'autonomie sont bien différents : la délimitation des frontières territoriales et la configuration de nouvelles municipalités sont des fonctions déléguées (par les citoyens et les États locaux) au gouvernement provincial.

Du point de vue administratif, les QRF sont une combinaison de divers types de propriétés privées : les biens individuels, c'est-à-dire les maisons, puis les espaces et les biens en

commun, soit les parcs, les installations sportives, les infrastructures, etc. Dans le premier cas, il s'agit d'une propriété privée d'usage privé. Le deuxième type devient plus complexe parce qu'il s'agit d'un ensemble de propriétés privées d'usage commun, une sorte de bien commun d'usage exclusif aux actionnaires ou aux propriétaires de maisons. Afin de mieux comprendre leur nature, plusieurs auteurs font la comparaison avec les clubs, le *club good* (Glasze, 2005; Manzi et Smith-Browers, 2005) :

Gated communities can be analyzed in economic terms as a form of holding property rights developed through collective action of individuals for individual and mutual benefits. This makes gated communities different from private goods, such as a single dwelling owned by a person, and public goods, because while there is sharing of benefits (which is the definition of a public good) there is also „excludability“ of the benefits (the definition of a private good). The hybrid quality of this good sharing has led to the concept of club economics being used to explain this type of commodity. Manzi et Smith-Browers (2005 : 348).

Le fait que les QRF aient des services urbains, des biens en commun et des biens individuels détermine la nécessité de l'auto-administration. Pour notre étude, nous avons choisi les caractéristiques urbaines des équipements collectifs des QRF qui les distinguent de celles des clubs. Plus spécifiquement, nous aborderons les QRF sous un angle politico-administratif afin de mieux comprendre les associations de propriétaires en tant qu'acteurs responsables des équipements collectifs privés. En effet, ces ensembles résidentiels sont gérés par des AP comme de vraies villes privées (Le Goix, 2003). Ces associations ont beaucoup de liberté et de pouvoir à l'intérieur de leur territoire et leurs responsabilités couvrent un large éventail de fonctions caractéristiques d'un gouvernement local : la collecte des déchets résidentiels, l'entretien des rues, l'éclairage, l'application des règlements, la création de règles, etc.

Nelson (2005) précise l'importance de cet angle d'analyse, car l'un des attraits des QRF constitue les services « publics » que leurs gouvernements privés offrent. Quelques chiffres présentés par *Community Associations Factbook* (1999) cités par Nelson (2005 : 75) appuient ces affirmations : aux États-Unis, 76 % des QRF comptent une piscine extérieure; 64 % des AP s'occupent de la gestion des ordures ménagères; 56 % ont un *clubhouse*; 54 % gèrent la propreté des rues; 53 %, l'éclairage des espaces en commun;

45% détiennent des courts de tennis; etc. Cependant, selon l'auteur, le service le plus populaire des QRF est celui de la gestion de la sécurité : le nombre total de gardiens privés étasuniens dépasse celui des policiers du secteur public. Finalement, la CAI indique que chaque QRF gère un budget pour payer ces services qui varie entre 100 000 \$ et 400 000 \$ et 5 % des AP dépensent plus 1,5 million de dollars annuellement.

Nelson affirme que la façon efficace de construire ainsi que d'entretenir les infrastructures urbaines et les équipements collectifs justifie la prolifération de QRF. Les équipements collectifs mis en place dans les QRF sont moins coûteux et les AP ont développé des institutions plus flexibles et plus efficaces pour leur entretien que celles des municipalités représentatives de la bureaucratie étatique :

Fully 95 percent of associations board members surveyed nationwide in 1990 believed their association's full membership regarded it as either an "excellent" or "good" provider of common services. Only 22 percent believed that local public government could deliver some current association services more efficiently. Nelson (2005 : 75)

Par ailleurs, comparativement aux municipalités, la taille et l'homogénéité des résidents facilitent la gestion des équipements collectifs des QRF :

Neighbourhood associations also benefit from a more homogeneous population, which allows for establishing clearer goals in service delivery. No matter how diverse preferences are within a municipal jurisdiction, on level of service is usually provided for all, leaving some groups or individuals disappointed. Because of their typically smaller size and tighter entrance control, neighbourhood associations can avoid this problem by attracting similar unit owners who demand about same levels and qualities of services. Nelson (2005 : 79)

Finalement, l'auteur soutient que la liberté individuelle et le libre marché justifient la popularité des QRF (Nelson 2000; Nelson 2002). McKenzie (2003) affirme que ces arguments sont contestables, parce qu'ils évitent d'analyser les conséquences qu'ils entraînent. L'auteur souligne que, s'il s'agissait d'un choix individuel, ces types d'actions ne seraient pas critiquables, parce qu'un choix individuel est toujours valable du point de vue de la personne. En outre, si l'on suit la logique des choix individuels, comme chaque propriétaire est engagé par un contrat volontaire entre particuliers, ce ne serait pas la fonction du gouvernement d'intervenir. Malgré cela, McKenzie s'interroge sur les

conséquences pour l'ensemble de la ville. Par exemple, dans une situation de crise³⁸, comment les AP pourraient-elles faire face économiquement à des réparations majeures? Qu'arriverait-il dans le cas d'une mauvaise administration ou d'une administration fautive? Il est évident que l'État local devrait alors agir et que tous les contribuables paieraient. À notre avis, les fonctions (et le fonctionnement) de ces associations soulèvent aussi des questions relatives à la pratique démocratique. Ces associations peuvent-elles devenir des acteurs politiques « non démocratiquement élus » qui contrôlent l'accès à un grand nombre d'équipements collectifs privés. Les conditions d'accès (coûts, transport, etc.) aux équipements collectifs des QRF accentuent-elles la ségrégation urbaine des périphéries métropolitaines en Amérique latine? Voilà la perspective choisie dans notre étude.

Pour clore ce chapitre, rappelons nos questions de recherche. La perspective amenée par McKenzie inspire notre première question de recherche :

1. Quel rôle ont joué les trois acteurs clé – l'État local, les promoteurs immobiliers et les résidants – dans la genèse de Nordelta?

Cette question, appliquée au contexte des villes latino-américaines qui possèdent ces caractéristiques spécifiques, nous amène à poser une deuxième question, plus large, concernant l'accès inégal aux ressources urbaines. À l'aide d'observations empiriques, nous proposons ainsi de réfléchir plus largement sur la portée de l'implantation d'une ville privée (Nordelta) dans la municipalité de Tigre située dans la périphérie défavorisée de l'agglomération de Buenos Aires :

2. Quelle est la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines dans la municipalité de Tigre?

Le chapitre suivant présente la méthodologie retenue pour répondre à ces questions.

³⁸ Catastrophes naturelles ou accidentelles : inondations, incendies, etc.

CHAPITRE II

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1. Une étude de cas

L'exploration du rôle des acteurs clés dans la genèse de Nordelta, d'une part, et la portée de l'implantation de cette ville privée sur l'accès inégal aux biens collectifs et aux services publics, d'autre part, constitue une perspective originale de notre recherche. Ces aspects ont certes été travaillés de façon générale par d'autres chercheurs, mais la théorie a peu abordé le sujet à partir d'études spécifiques. Pour relever le défi, une étude de cas exploratoire nous semble une stratégie appropriée.

C'est précisément ce que nous tenterons de faire en nous servant de l'exemple de Nordelta pour observer le niveau d'accessibilité aux ressources publiques de l'ensemble des habitants de la municipalité de Tigre.

Plusieurs auteurs appuient les études de cas, parce qu'il s'agit d'une stratégie adéquate pour souligner l'importance de la recherche exploratoire en vue de comprendre une situation particulière, et qui peut de plus servir à la construction de nouvelles théories ou encore illustrer de nouvelles tendances (Roy, 2003). Selon Robert Stake (2000), il s'agit d'une stratégie de plus en plus utilisée dans la recherche qualitative. L'auteur identifie trois types d'étude de cas :

1. *Intrinsic case study* : la recherche vise à mieux comprendre les spécificités d'un cas, parce qu'il peut bien représenter d'autres cas ou pour illustrer une problématique, mais aussi parce que le cas est tout simplement intéressant.
2. *Instrumental case study* : les spécificités d'un cas sont examinées notamment pour comprendre les généralités d'une problématique.

3. *Collective case study* : la recherche vise à étudier un certain nombre de cas pour comprendre un phénomène, une population ou une condition générale.

Notre travail s'inscrit entre le premier et le deuxième type : nous sommes attirés par les spécificités de Nordelta en raison de l'ampleur de la privatisation, ainsi que par les nouvelles formes de ségrégation urbaine qu'elle pourrait générer dans le territoire de la municipalité de Tigre. Cependant, les spécificités de notre étude de cas englobent une problématique beaucoup plus large en ce qui concerne les effets des QRF dans les périphéries défavorisées des métropoles latino-américaines, compte tenu de l'accessibilité aux équipements collectifs.

2.2. Une démarche qualitative

Notre thèse, de nature descriptive et exploratoire, s'appuie sur une démarche méthodologique principalement qualitative. Selon Deslauriers et Kérisit (1997 : 87), ce genre de recherche vise à fournir de l'information contextuelle (précisions des détails) et pose la question des mécanismes et des acteurs (le « comment » et le « qui » des phénomènes à étudier). Il s'agit d'ailleurs d'une méthode utilisée par d'autres chercheurs pour des études portant sur les QRF (Blakely et Snyder, 1997; Caldeira, 1996; Le Goix, 2003; Low, 2003a; Szajnborg, 2000; Svampa, 2001; Webster, 2002).

Mener une recherche exploratoire implique l'articulation de plusieurs domaines urbains. Dans notre étude, il est nécessaire, d'une part, d'analyser le phénomène des QRF pour prendre connaissance des constituants formels et fonctionnels de ces modèles résidentiels privés et pour mettre en perspective les spécificités de notre étude de cas, Nordelta. D'autre part, il est indispensable de mener une étude en profondeur sur les ressources publiques et privées de la ville en lien avec l'accessibilité. Nous avons donc intégré ces deux éléments dans notre démarche méthodologique pour répondre à nos questions de recherche et, éventuellement, pour jeter les bases de la construction de nouvelles réflexions théoriques à leur sujet.

Nous procéderons en deux temps. Tout d'abord, nous analyserons la genèse d'une ville

privée dans l'objectif de mieux comprendre le Nordelta d'aujourd'hui ainsi que le processus de création d'un projet à partir du rôle des acteurs concernés : l'État local, les entrepreneurs et les résidants. Il s'agit d'une information incontournable pour mieux comprendre la portée de l'implantation de cette ville privée dans une municipalité pauvre, car il ne faut pas oublier que le contexte physique, culturel, politique, social, etc., joue un rôle essentiel dans la construction sociale des critères d'accessibilité aux équipements collectifs. Cette portée de Nordelta sera abordée dans un deuxième temps, à partir de l'analyse de l'accessibilité de quatre ressources urbaines de la municipalité de Tigre : 1) le réseau de distribution d'eau potable, 2) les écoles primaires, 3) les soins de santé primaires et 4) les espaces verts.

Par ailleurs, les études précédentes sur les QRF ont guidé l'élaboration de notre stratégie méthodologique. Elles nous signalent qu'il faut, tout d'abord, franchir des frontières physiques, car elles constituent une limite à l'observation directe de notre objet d'étude. C'est pourquoi le travail de terrain devient complexe à plus d'un titre. Selon Le Goix (2003 : 42), *quand on ne peut pas franchir la clôture, l'approche de terrain de l'objet n'est alors qu'une forme de compromis*. Dans sa thèse doctorale, il témoigne de l'utilisation de stratégies peu conventionnelles pour entrer dans les *gated communities* de Los Angeles :

[...] profiter d'une grille automatique accidentellement ouverte pour s'introduire (jeu dangereux...), apprendre les failles de la clôture, en passant par exemple par la mer (ne pas craindre alors d'être mouillé), ou par l'arrière-boutique d'un magasin à San Diego, sur les aimables conseils de sa gérante! Utiliser enfin les périodes d'ouverture au public pour la commercialisation du produit – finalement, pratique, puisque ces périodes d'*Open Houses* permettent de rencontrer les agents immobiliers chargés de la commercialisation – [...] Le Goix (2003 : 43)

Blakely et Snyder (1997) ont eux aussi éprouvé des difficultés dans leur travail de terrain. Pour recueillir des informations sur le mode de vie, les motivations et la satisfaction des résidants des QRF, ils ont dû se résigner à passer par une enquête réalisée par les associations de copropriétaires. Par sa part, Caldeira (1996) explique que les résidants ne veulent pas discuter de questions qui touchent leur situation économique, par exemple le prix des maisons ou le coût d'entretien des équipements, par crainte d'être molestés ou

volés. Par contre, Svampa (2001), a réalisé des entretiens avec des résidants des QRF à Buenos Aires sans noter ces difficultés.

Tenant compte de ces expériences, nous avons réalisé une première visite exploratoire pour mieux saisir les spécificités du contexte et y adapter nos stratégies de recherche. Nous avons constaté la difficulté d'accéder à Nordelta, et plus spécifiquement d'obtenir de l'information « officielle ». Les entrepreneurs, ayant été durement critiqués – notamment en ce qui concerne les écarts entre riches et pauvres de la municipalité de Tigre – ne donnent que de l'information commerciale³⁹. Cependant, nous avons observé que nos questions de recherche ont facilité la participation des entrepreneurs et des résidants. En effet, notre travail porte sur les équipements collectifs et l'organisation administrative de la ville privée, ce qui constitue une source de fierté des acteurs concernés.

Par contre, lors de cette première visite exploratoire, nous avons dû surmonter un problème inattendu : les difficultés pour obtenir de l'information de la part des acteurs gouvernementaux, notamment de la municipalité de Tigre, des fonctionnaires provinciaux, de l'entreprise responsable de l'eau potable, etc. Par exemple, il était impossible d'obtenir l'information de la *Dirección de Urbanismo* municipal concernant le nombre de maisons construites à Nordelta. En outre, le budget municipal est trop général et il est impossible de décomposer les montants attribuables à l'implantation de Nordelta, qu'ils soient sous forme de taxes ou de permis de construction. À tout le moins, cet obstacle confirme le pouvoir que Nordelta, en tant qu'acteur économique, détient sur l'État local.

Bref, à partir des résultats de cette première approche exploratoire, nous avons élaboré une stratégie méthodologique guidée par un objectif d'intégration des expériences et des études précédentes, ainsi que des caractéristiques particulières de notre terrain. Nous aborderons en détail ces aspects méthodologiques dans les sections suivantes.

³⁹ En 2005, le film documentaire de Rouven Rech, *Nachbarn-Vecinos / Voisins* (AV Independent Production — Allemagne) montre l'ampleur de Nordelta, une immense construction sécuritaire. Dans le film, les vues aériennes révèlent le fort contraste entre une zone paradisiaque créée artificiellement, et une autre laissée à l'abandon. Télé-Québec a diffusé le documentaire sous le titre : *Délivrez-nous des pauvres!* <http://www.telequebec.tv/documentaire/>

2.3. L'analyse de données et les outils méthodologiques

L'analyse de données qualitatives est un travail d'intégration, d'interprétation et d'interrelation de l'information recueillie. Notre analyse intègre deux méthodes décrites par Pierre Paillé et Alex Mucchielli (2005 :52) : l'analyse thématique et les catégories « conceptualisantes ».

L'analyse thématique implique la lecture de l'information recueillie et un travail de synthèse par thème. Cette méthode sert à identifier des thèmes pertinents en lien avec les objectifs de la recherche, mais aussi à documenter, car elle permet de relever l'importance de certaines thématiques, et donc de cibler les champs essentiels d'une recherche. Compte tenu de la multiplicité de composants et d'acteurs impliqués dans notre sujet d'étude, il nous semble que l'analyse thématique est une technique appropriée.

Nous avons retenu deux grandes divisions thématiques : la genèse de Nordelta et la portée de l'implantation de Nordelta sur l'accès inégal aux ressources urbaines. Ces deux grandes divisions thématiques comptent plusieurs subdivisions :

1. La genèse de Nordelta
 - a. Processus historique du projet
 - b. Nordelta : une ville privée
 - i. *Les composants formels*
 - ii. *Les équipements collectifs*
 - iii. *L'organisation administrative*
 - c. Le cadre légal
2. La portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines
 - a. L'offre de services
 - b. L'inscription dans le temps
 - c. La qualité du service
 - d. Le modèle de gestion

Les catégories « conceptualisantes » impliquent une intention d'analyse qui dépasse la synthèse du contenu du matériau (Paillé et Mucchielli, 2005). Par souci de respecter la nature de l'information recueillie, notre analyse des données sera répertoriée en deux

grandes catégories « conceptualisantes », à savoir le discours (d'acteur) et les constats (les faits). Cette conceptualisation relie nos divers champs thématiques, les sources d'informations et le contexte (les événements du passé, les situations actuelles, les projets, etc.). Elle nécessite un processus d'analyse précis et adéquat en fonction de nos attentes :

[...] Mettre en relation, c'est ainsi, selon le cas, postuler, isoler ou approfondir un lien. Ce lien est parfois un élément propre du discours de l'acteur; à d'autres moments, il provient d'un essai de sens du chercheur; ou encore il est suggéré par un référent théorique. Un lien trop évident doit toujours être tenu pour suspect et soumis à l'analyse. Il y a des rencontres fortuites comme il y a des rencontres obligées, il y a des liens périphériques et il y a des liens centraux. [...] Paillé et Mucchielli (2005 : 182)

Quatre outils de collecte de données ont été utilisés : l'analyse documentaire, l'analyse de données secondaires, les entretiens et les relevés du terrain.

Figure 2: les outils méthodologiques

Outils méthodologiques	Analyse documentaire	Entretiens semi-dirigés	Données secondaires	Relevés de terrain
Sources d'information	Documents officiels ; règles de copropriété. Titres de propriété. Revue des articles de la presse et de la littérature. Les publicités	Informateurs clés représentatifs de la « ville privée » et de la « ville publique »	Recensement 2001 et 1991 (INDEC)* ; MAPA Escolar** ; SIT*** ; Dirección de estadísticas de Buenos Aires	Observations de terrain et photographies
Objectifs ciblés	Cadre légal; les politiques foncières; Structure de Nordelta. ; le contexte des QRF ; La notion d'accessibilité aux ressources urbaines	Évolution des équipements collectifs et des services publics ; la logique des acteurs en lien avec l'implantation de Nordelta	Caractéristiques socio-économiques du contexte ; des équipements collectifs . Localisation des services ;	Saisir les caractéristiques des services, des équipements (qualité et inscription dans le temps

*INDEC : Instituto de estadísticas y censos (Argentina)

**MAPA ESCOLAR : (Estadísticas del ministerio de educación de la provincia de Buenos Aires)

***SIT : Sistema de información territorial de la Provincia de Buenos Aires.

Il est important de souligner que l'intégration et la validation de l'information recueillie comporte divers va-et-vient entre les différents outils. C'est pourquoi il est difficile de déterminer un modèle de construction de l'information à partir des séquences linéaires ou unidirectionnelles. La figure 2 (page 56) ne représente qu'un schéma simplifié de ce processus.

2.3.1. L'analyse documentaire

L'analyse documentaire inclut un grand nombre de documents officiels (lois, décrets, etc.), de contrats de copropriétés, de titres de propriété, d'articles de journaux, de littérature spécialisée, de publicités, etc. L'élaboration d'une revue systématique de la littérature englobe aussi des travaux de chercheurs ayant porté sur les quartiers résidentiels fermés; les caractéristiques du phénomène dans le contexte latino-américain; le contexte politico-institutionnel de l'agglomération de Buenos Aires; la transformation du rôle de l'État local; le processus de décentralisation et de privatisation; les variables d'accessibilité aux équipements urbains; etc. Nous y avons trouvé, d'une part, les informations nécessaires pour mieux comprendre le phénomène des QRF, le contexte sociopolitique local, les logiques des acteurs impliqués, etc. D'autre part, la revue de la littérature spécialisée devient un outil incontournable pour mener une discussion sur l'accessibilité aux équipements collectifs, sur la ségrégation urbaine et sur les critères d'équité et de redistribution de la richesse sociale.

Axée sur les aspects légaux, l'analyse des lois, décrets, titres de propriété, etc., nous a permis de connaître, entre autres, le cadre légal de Nordelta et les aspects normatifs de l'implantation des QRF dans la municipalité de Tigre. En plus, inextricablement liés au contexte, ces documents ont éclairé diverses logiques d'acteurs; plus précisément celles de l'État local et provincial ainsi que leurs interactions avec les acteurs privés (avocats, entrepreneurs, architectes, investisseurs, etc.). C'est donc principalement à partir de l'analyse documentaire que nous avons identifié le cadre légal des politiques foncières en lien avec la redistribution de la richesse sociale et l'implantation des QRF dans la municipalité de Tigre.

En ce qui concerne la structure de Nordelta et de ses quartiers, nous avons trouvé une riche et vaste information dans les brochures de publicité des promoteurs et sur le site Internet de Nordelta⁴⁰. Ce site inclut des photographies, des plans de quartiers, la description des équipements, le nombre d'unités construites, etc. L'analyse de ces documents est devenue centrale pour bien connaître la nature du projet Nordelta. Par ailleurs, par son caractère promotionnel, il s'agit d'information toujours actualisée, « accessible », et qui attire l'attention sur les nouveaux projets. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'information conçue pour la promotion immobilière, il faut utiliser les publicités en reconnaissant qu'il s'agit d'un discours de vente destiné avant tout à attirer de futurs acheteurs.

2.3.2. Les données secondaires

Les données statistiques servent à l'analyse de l'ensemble de la municipalité de Tigre : les caractéristiques socio-économiques de sa population, l'offre et la distribution des infrastructures urbaines, etc. Nous avons utilisé principalement les données du dernier recensement réalisé par l'INDEC, en 2001, mais aussi celles du recensement de 1991, pour connaître la situation avant et après l'implantation de Nordelta (il s'agit de l'outil de référence statistique des travaux scientifiques en Argentine). Cependant, l'information obtenue comporte certaines limites. D'une part, l'implantation de Nordelta est trop récente – en 1999 – pour que toutes les données la concernant se retrouvent dans le recensement de 2001. D'autre part, les indicateurs développés par l'INDEC ne tiennent pas compte du revenu et le découpage en groupes socio-économiques devient complexe. Ceci dit, à partir de l'information disponible, nous avons choisi six variables qui devraient rendre compte du statut socio-économique. Les quatre premières portent sur les caractéristiques de l'habitat, à savoir la qualité des matériaux des logements, l'indice de surpeuplement, la propriété et les caractéristiques sanitaires. Les deux dernières concernent les caractéristiques sociales, soit le niveau d'éducation et le service de santé utilisé (public ou privé).

⁴⁰ www.nordelta.com.ar

Pour la qualité des matériaux des logements, nous avons utilisé l'indice *CALMAT*⁴¹ élaboré par l'INDEC et qui est découpé en cinq types : de *CALMAT I* (logements construits avec des matériaux solides – murs, toit et plancher –, des matériaux isolants et de finition) à *CALMAT V* (logement sans matériaux solides : carton, plastique ou bois en mauvais état). Le *surpeuplement* a été évalué à partir du nombre de personnes par chambre (de 0,50 à plus de 3). La *propriété* souligne la condition légale d'occupation : locataire, propriétaire ou occupant illégal. Finalement, les *caractéristiques sanitaires* évaluent si les logements ont accès à un réseau d'eau et d'égout.

Nous avons considéré également le niveau d'éducation des *jefes de familia* (chef du ménage). L'information fournie par l'INDEC compte neuf niveaux d'instruction (des « sans instruction » aux universitaires). Pour la dernière variable, le service de santé utilisé, nous observerons l'accès des ménages aux services de santé. En Argentine, deux systèmes existent; l'un est fourni par l'État central ou municipal⁴² et est constitué d'un large réseau d'hôpitaux et de centres de santé où le service est universel et gratuit. On accède à l'autre, à la charge du secteur privé (en croissance depuis les dernières années), à partir d'une assurance privée ou bien de frais de services. L'indicateur élaboré par l'INDEC divise les ménages qui disposent d'une couverture de santé privée de ceux qui n'en n'ont pas. Cette variable dénote la situation économique du ménage et elle pourrait même être considérée comme une variable d'exclusion. En effet, la population plus nantie a accès à une assurance privée (permettant de choisir parmi une gamme de prix et de services) et les travailleurs salariés utilisent les services offerts par leurs syndicats. Dans ce contexte, ceux qui travaillent dans le circuit informel – qui ne donne pas le droit d'accès aux services des syndicats – et les chômeurs – qui n'ont pas les moyens économiques de se payer les services – deviennent la clientèle du système public de santé.

Les variables sélectionnées ont été généralement observées à partir des besoins de base insatisfaits (NBI). Il s'agit d'un indicateur d'estimation de la pauvreté très répandu en

⁴¹ CALAMAT (*Calidad de Materiales*) est une variable composite utilisée par l'INDEC visant la qualité des matériaux de construction des résidences.

⁴² Développés par l'État fédéral à partir des années 1950, les plans de décentralisation les ont transférés aux paliers provinciaux ou encore municipaux.

Amérique latine qui détermine les besoins de base insatisfaits. Selon cette formule, les foyers n'ayant pas accès à certains biens ou services de base, sont considérés comme pauvres. En Argentine, l'Institut national des statistiques et des recensements (INDEC), utilise cette méthode depuis 1984. Selon la définition de l'INDEC (2001), le NBI est composé de cinq variables : 1) *hacinamiento*⁴³ (plus de trois personnes par chambre). 2) *vivienda* (type de logement, notamment des caractéristiques liées à la vulnérabilité, soit les maisons de chambres, les résidences précaires, etc.). 3) *condiciones sanitarias* (l'absence de toilettes). 4) *escolaridad* (l'existence des enfants, âgés d'entre 6 et 12 ans, qui ne fréquentent pas à l'école) 5) *capacidad de subsistencia* (quatre personnes ou plus pour chaque membre de la famille salarié. Cette variable mesure aussi le niveau d'éducation du chef du ménage).

Dans le souci de préciser l'information concernant les services publics, d'autres bases de données ont été utilisées. Par exemple, en ce qui concerne l'éducation, la *Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa* de la province de Buenos Aires a élaboré le *MAPA ESCOLAR*⁴⁴. Il s'agit d'un système d'information géographique dans lequel nous avons trouvé une liste des écoles de la municipalité, des données sur la gestion (publique ou privée), sur le nombre d'élèves, etc. Cette information est géographiquement référencée. Plus de détails seront fournis dans la présentation des indicateurs.

2.3.3. Les entretiens semi dirigés

Pendant le mois d'octobre 2006, lors de notre première visite sur le terrain, nous avons réalisé une dizaine d'entretiens exploratoires auprès de professeurs universitaires, de fonctionnaires de la municipalité de Tigre et de la province de Buenos Aires. Les entrevues nous ont permis de mieux comprendre la genèse de cette ville privée ainsi que les limites concernant l'accessibilité à l'information « officielle ». L'analyse approfondie de l'information recueillie en 2006 nous a permis, entre octobre et novembre 2007, d'aborder à nouveau le terrain avec une solide connaissance de notre objet d'étude. Nous

⁴³ En Français : 1) promiscuité ; 2) logement ; 3) salubrité ; 4) scolarité et 5) survie. Notre traduction

⁴⁴ <http://mapaescolar.ed.gba.gov.ar/>

avons alors réalisé 33 entretiens (voir liste d'entretiens dans l'annexe A).

Les informateurs clés sont divisés en deux grands groupes, à savoir les informateurs représentatifs de la ville privée – les représentants de l'entreprise Nordelta; les concepteurs du projet et des résidants des divers quartiers – et les informateurs représentatifs du secteur public représenté par divers fonctionnaires et politiciens du gouvernement (provincial et municipal) et des associations civiles. Les entrevues ont duré en moyenne une heure, leur nombre étant limité selon le principe de saturation, car, en général, nous nous sommes arrêtée au moment où les mêmes éléments continuaient de ressortir. Toutefois, certains groupes d'acteurs, notamment les hauts fonctionnaires de la province de Buenos Aires et les élus de la municipalité de Tigre, sont moins représentés à cause des difficultés à rencontrer les personnes visées (dans le contexte de notre étude les fonctionnaires se montrent peu disponibles). De plus, lors des contacts téléphoniques, nous avons noté que notre étude sur Nordelta suscitait, dans le secteur public, une méfiance que certains informateurs n'ont pas voulu surmonter. Pour combler ce vide, nous avons décidé d'utiliser des reportages parus dans les journaux et qui présentent l'opinion des acteurs clés. Le maire de la municipalité de Tigre (mort quelques mois avant notre arrivée) et la ministre de l'Éducation de la province de Buenos Aires ne sont que quelques exemples.

Nous avons réalisé 11 entretiens avec des informateurs représentatifs de la ville privée, dont 5 auprès des cadres des promoteurs de Nordelta. Une rencontre fortuite avec le propriétaire de Nordelta, Eduardo Constantini, nous a facilité le contact avec les cadres de Nordelta, une tâche que nous avons estimée beaucoup plus difficile. Nous avons aussi interviewé deux informateurs clés représentants des concepteurs du projet et quatre résidants de Nordelta élus pour représenter leur quartier dans l'association de propriétaires. Il s'agit, en général, de directeurs de quartier, mais aussi de personnes occupant divers postes dans les associations, entre autres, le comité de contraventions, de la sécurité ou de l'aménagement des espaces verts. Pour garder leur anonymat, nous les identifions comme « résidants » sans mentionner leur poste ni le quartier qu'ils habitent.

Nous avons réalisé 22 entretiens avec des informateurs représentatifs du secteur public, dont 9 fonctionnaires de la province de Buenos Aires, 9 de la municipalité de Tigre et 4 personnes représentant des associations civiles. Axées sur la portée de l'implantation de Nordelta, les questions posées cherchaient à préciser l'évolution des équipements collectifs dans la municipalité de Tigre : y a-t-il plus de services? Sont-ils plus accessibles? La qualité s'est-elle améliorée? Les entretiens nous ont permis de compiler une information qui n'existe nulle part ailleurs, mais aussi de mieux connaître la logique des différents acteurs. Dans un souci de précision, nous avons conservé la langue originale des entretiens, toutefois, une traduction attentive est présentée dans chaque extrait reproduit dans la thèse.

2.3.4. Les relevés du terrain

Les indicateurs des équipements collectifs sont principalement liés au travail de relevé de terrain. Ils constituent un important outil de notre démarche méthodologique, car il s'agit d'une information rare. Recueillies à l'aide d'une grille d'observation, les informations nous ont permis d'explorer une perspective innovatrice de la portée des QRF ainsi que de l'accessibilité aux ressources urbaines.

Il nous semble important de souligner une spécificité qui a beaucoup aidé le déroulement des entretiens, mais aussi les observations de terrain : notre double rapport, native de Buenos Aires et étrangère, nous a permis de faire valoir notre propre expérience dans le contexte d'étude, mais aussi le recul acquis grâce à l'immigration au Québec. Par exemple, les gens interviewés, fiers de l'intérêt suscité au Canada par l'implantation de Nordelta, ont offert une collaboration exceptionnelle. Dans les observations de terrain, une certaine distance a aidé à observer des questions non-perçues par les résidents (l'inégal accès à l'eau potable, par exemple).

Les grilles élaborées depuis Montréal ont été inspirées du texte classique de Pinçon-Charlot, Préteceille et Rendu (1986) portant sur l'accessibilité aux équipements collectifs de la région parisienne, et d'autres travaux plus récents d'Apparicio et Séguin (2005) qui

traitent de l'accessibilité aux services et aux équipements collectifs et privés pour les habitants des HLM à Montréal. Compte tenu du temps limité dont nous disposions et de l'information disponible, nous avons retenu quatre types d'équipements collectifs et de services publics : 1) l'eau potable; 2) les écoles primaires; 3) les soins de santé primaires; et 4) les espaces verts.

Par ailleurs, la portée des informations obtenues a débordé, à plusieurs égards, les grilles d'observation élaborées avant notre départ pour Buenos Aires. Par conséquent, on trouve l'information la plus riche dans la section « commentaires » de la grille. De plus, notre cadre d'analyse des données a été élargi pour souligner la nature des informations obtenues.

Dans les lignes qui suivent, nous nous attarderons sur le cadre général de la construction des indicateurs, avant de présenter les spécificités des quatre ressources retenues.

Cerner la portée de l'implantation de Nordelta sur l'accès inégal aux équipements collectifs dans la municipalité de Tigre implique d'approfondir les connaissances sur certains aspects des politiques urbaines. D'une part, il importe d'analyser la structure réelle des équipements collectifs de la municipalité : leurs caractéristiques formelles, leur capacité d'accueil, l'offre de services, les conditions dans lesquelles le service est offert, le modèle de gestion (public – privé – local - régional), le contexte socio-économique, etc. Par conséquent, certains aspects reliés aux transformations et l'inscription dans le temps seront abordés.

Chantrein *et coll.* (1977 : 21) ont élaboré des indicateurs d'équipements collectifs afin d'apprécier de façon quantitative et qualitative l'offre et l'accessibilité des services dans un territoire déterminé. Ces auteurs ont défini l'évaluation de l'offre de services à partir de onze types d'indicateurs; nous avons retenu trois d'entre eux pour ce travail. Le premier constate tout simplement *la présence ou l'absence du service* (l'offre). Le second, *la capacité d'accueil*, renvoie à la quantité des éléments, par exemple le nombre de lits dans les hôpitaux, de livres dans les bibliothèques, d'élèves dans une école. Le troisième indicateur analyse le *niveau qualitatif du service* rendu, par exemple le confort du parc, la

proportion d'enseignants titulaires ou le nombre d'infirmières diplômées; sur ce sujet, les auteurs ont constaté qu'il s'agissait d'une information très difficile à obtenir.

La dimension temporelle est incluse dans notre analyse des équipements et des services. Cette information nous permet de situer dans le temps l'implantation des différents services publics et équipements collectifs sur le territoire de la municipalité, ou encore les travaux d'entretien. Nous incorporons une variable d'âge de la construction comme un indicateur de qualité des ressources. La dimension temporelle aide à mieux saisir le processus de transformation des services et des équipements dans la municipalité de Tigre et à savoir s'il a été influencé ou non par l'arrivée de Nordelta. Finalement, nous intégrons une variable de gestion du service : publique / privée; provinciale / métropolitaine ou locale.

Toutefois, pour tenir compte des spécificités des ressources, les indicateurs retenus sont aussi mis en relation avec les quatre services sélectionnés. Finalement, en raison de l'information disponible, certains équipements se présentent essentiellement à partir d'une description physique (les parcs). Dans d'autres cas, les écoles par exemple, les données sont plus faciles d'accès. Cela se reflète dans la construction des indicateurs que nous présentons dans la section suivante.

2.3.4.1. Le réseau de distribution d'eau potable

L'étude de l'impact qu'a eu l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité au réseau d'eau potable se révèle intéressante à plus d'un égard. D'une part, il s'agit d'un service essentiel des villes contemporaines. D'autre part, le processus illustre les différentes étapes de la transformation du rôle de l'État, plus précisément le processus de décentralisation et de privatisation entrepris dans les dernières années.

En Argentine, les services d'eau potable et d'égouts ont été développés par l'État central pour faire face à l'épidémie sanitaire apparue dans la ville de Buenos Aires vers la fin du XIX^e siècle. Urcelay (2007) explique l'évolution récente du service d'eau potable en Argentine en quatre étapes :

- *La première étape*, qui se conclut en 1980, a été caractérisée par une gestion centralisée et étatique du service urbain : l'entreprise étatique *Obras Sanitarias de la Nacion* (OSN) desservait, vers la fin des années 1970, 85 % de la population de l'Argentine localisée majoritairement dans les grandes villes. Ce modèle centralisé a abouti à la prestation d'un service nettement supérieur en qualité et en couverture comparativement à ceux observés dans les régions avoisinantes (Rocca, 2007).
- *La deuxième étape*, la décennie 1980, a été marquée par la crise des finances publiques qui a affecté la continuité des investissements publics. Pour répondre aux directives des organismes de crédit internationaux, l'État central a impulsé un processus de décentralisation du service vers les provinces⁴⁵. Cependant, l'OSN est demeurée responsable du service dans la région métropolitaine de Buenos Aires, ce qui inclue la *Ciudad Autonoma de Buenos Aires* (CABA) et 13 municipalités de l'agglomération, représentant plus de 8 millions d'usagers.
- *La troisième étape* débute en 1989, avec la mise en place de la Loi 23 696 (*Reforma del Estado*) et de la Loi 23 697 (*Emergencia Economica*)⁴⁶, qui ont encadré le processus de privatisation de l'OSN. En 1992, le décret fédéral 999 décide de la privatisation d'OSN et une nouvelle entreprise, *Aguas Argentinas*⁴⁷, devient responsable de la fourniture en eau potable de la région métropolitaine de Buenos Aires. Ce processus de privatisation d'un service public essentiel et monopole naturel de l'État a été accompli pendant une crise de l'administration publique. Par conséquent, on décèle des normes de régulation faibles ou incomplètes.
- En 2006 commence *la dernière étape*, caractérisée par une re-étatisation; la gestion privée décevante pousse le gouvernement central à mettre fin au contrat avec *Aguas Argentinas* et à reprendre le service avec la création d'une nouvelle entreprise étatique : *Aguas y Saneamiento Argentina* (AYSA).

Selon le rapport présenté en 2003 par le *defensor del pueblo* (ombudsman), même après la privatisation, le caractère public et essentiel du service d'eau potable doit respecter les droits fondamentaux des personnes. Par conséquent, l'accès au service doit être universel, plein et garanti. Cependant, on ne peut que constater que le réseau d'eau potable n'est pas accessible sur tout le territoire de l'agglomération de Buenos Aires. Il s'agit d'une caractéristique du contexte des villes latino-américaines expliquée par Pirez (2000 : 12) :

⁴⁵ La Loi fédérale 18 586 a déterminé le transfert du personnel et des actifs (libre de dettes) de l'OSN vers chaque province.

⁴⁶ Loi de réforme de l'État et d'urgence économique, en français.

⁴⁷ Partenaires du consortium *Aguas Argentinas* : Société Lyonnaise des eaux (25 %), *Sociedad Comercial del Plata* (19,5 %), *Aguas de Barcelona* (10,8 %), *Meller* (10,2 %), Compagnie Générale des eaux (7,6%) et autres partenaires minoritaires

[...] dans le contexte latino-américain, les services urbains s'étendent sur un territoire limité en excluant une importante partie de la population. En plus, la mauvaise qualité des services abaisse la qualité de vie urbaine et produit de forts impacts environnementaux.

Maceira, Kremer et Finucane, (2007), ont analysé l'accès inégal au service d'eau potable, notamment à partir du processus de privatisation (données de l'INDEC 1991 et 2001) et concluent que l'accroissement du service d'eau potable n'est pas nécessairement en lien avec les besoins de la population. À partir de ces constats, Pirez (2000 : 12) a réalisé une analyse de l'accessibilité au réseau d'eau potable sur la base de l'exclusion, qu'il qualifie de relative ou d'absolue. La première variable, l'exclusion relative, mesure l'accès physique au réseau sans service de bonne qualité⁴⁸ (pannes intermittentes, quantité et qualité déficientes, etc.). La deuxième variable, l'exclusion absolue, dénote l'absence du service. Dans ce contexte, Nordelta a développé un réseau d'eau potable privé et exclusif pour ses résidents. L'impact de ce nouveau réseau sur la municipalité de Tigre reste encore inexploré.

Cette caractérisation a guidé notre démarche méthodologique. À partir des variables générales retenues, nous avons analysé l'augmentation du service (offre) entre 1991 et 2001 (données de l'INDEC). Les entretiens avec les informateurs clés représentatifs des organisations civiles nous ont permis de mieux connaître la localisation des prolongements du réseau d'eau potable, les politiques d'accessibilité et l'influence de l'implantation du réseau privé de Nordelta sur la population avoisinante. Ces entretiens ont de plus éclairé les problèmes relatifs à la qualité du service, notamment les pannes, la pénurie d'eau, etc.

2.3.4.2. *Les écoles primaires*

Pour analyser la qualité du service d'éducation, la deuxième ressource urbaine que nous avons étudiée, la sélection d'indicateurs doit tenir compte des diverses composantes d'un système généralement complexe. Dans leur travail sur les indicateurs d'équipements collectifs en région parisienne, Chantrein *et coll.* (1977) soutiennent que l'enseignement est un champ très vaste, puisqu'il s'étend de l'école maternelle à l'université. De plus,

⁴⁸ L'auteur inclut dans cette catégorie certaines conditions d'accessibilité qui empêcheraient une partie de la population d'avoir accès au service : coûts très élevés, statut non-défini des occupants des résidences (absence de titre de propriété ou de contrat de location), par exemple.

compte tenu de sa fonction d'intégration sociale, on considère l'enseignement comme un service essentiel. Par conséquent, nous avons consulté plusieurs sources pour déterminer des indicateurs de qualité de l'éducation.

Dans la section suivante, nous présenterons certaines caractéristiques de l'enseignement dans le contexte de notre étude; cette étape nous semble importante pour cibler les indicateurs à utiliser. Nous exposerons ensuite un survol des débats sur la signification du concept de qualité, ainsi que diverses modalités de la mesure de la qualité.

Plusieurs auteurs (Altinok, 2006; Chumbita, 1997) soutiennent qu'en Amérique latine, l'accessibilité à l'éducation a augmenté de 50 % au cours des dernières années. Puryear (1996) remarque que le système est devenu inégal : les élèves des secteurs plus pauvres sont concentrés dans les écoles publiques de faible qualité et les enfants des couches plus nanties de la population fréquentent des écoles privées de qualité incontestablement supérieure.

En Argentine, l'accès à l'éducation primaire et secondaire a atteint des niveaux acceptables depuis plusieurs années. Les statistiques présentées en décembre 2005 par la *Dirección de Información y Estadística* de la province de Buenos Aires montrent que plus de 99 % de la population urbaine entre 6 et 11 ans est scolarisée. Cependant, en s'appuyant sur les travaux de Puryear, Cecilia Braslavsky (1999) soutient, à partir d'études réalisées dans l'ensemble du territoire argentin, que l'expansion de l'éducation est biaisée par le manque d'équité territoriale et sociale. D'une part, parce qu'il existe encore de vastes bassins d'exclusion concentrés dans les quartiers les plus pauvres ou dans les régions rurales. D'autre part, parce que l'État s'est éloigné de ses responsabilités en matière de prestation du service, ce qui a entraîné un manque d'équité sociale, notamment dans les secteurs marginaux. Par exemple, en 1983, 400 000 enfants ont été scolarisés au sein d'un système d'écoles à journée réduite, soit trois heures d'enseignement par jour, à cause du manque de ressources dans les régions les plus pauvres de la métropole de Buenos Aires.

Par ailleurs, l'une des conclusions du travail d'Ines Aguerro (2008), qui porte sur la

qualité de l'enseignement en lien avec la pauvreté, est que l'expansion du système éducatif argentin est différenciée : le processus d'« *educacion para todos*⁴⁹ » s'est caractérisé par une « *diferente educacion para todos*⁵⁰ ». L'auteure affirme que la différenciation est en lien avec la pauvreté plutôt qu'avec le type de gestion des établissements (public ou privé). En outre, ses études démontrent que le processus d'expansion de l'éducation a déplacé la différenciation du niveau primaire vers le niveau secondaire. En effet, la qualité de l'école primaire est relativisée parce que terminer la scolarité primaire ne garantit pas aux élèves des secteurs populaires l'acquisition des outils de base pour réussir au niveau secondaire : entre 50 et 76 % des plus pauvres ne finiront pas le niveau secondaire, un chiffre qui varie entre 20 et 37 % pour les plus favorisés (Aguerrondo, 2004). Une caractéristique que l'auteure nomme *marginación por inclusión*, qu'elle définit comme l'insertion dans le système, sans disposer des avantages de l'enseignement.

Ines Aguerrondo (2004) définit la qualité de l'éducation à partir de deux paramètres : tout d'abord, elle soutient que la qualité de l'éducation est une notion multidimensionnelle applicable à tous les éléments de l'enseignement. Cela signifie que l'on pourrait analyser, par exemple, la qualité des professeurs, des résultats du processus de la formation, de l'infrastructure des établissements, etc. Deuxièmement, l'auteure remarque que la qualité de l'éducation est un concept socialement déterminé : il dépend de valeurs historiques et culturelles propres à chaque contexte. Voilà pourquoi une rupture entre le système d'enseignement et certaines représentations sociales serait vécue comme un abaissement de la qualité du service, car l'école s'écarte des valeurs socialement acceptées.

Chantrein *et coll.* (1976 : 23) soulignent la complexité des variables nécessaires pour mesurer l'enseignement : même en disposant d'indicateurs assez diversifiés, certains aspects échapperont à la qualification. Observé sous l'angle économique, l'enseignement devrait procurer à l'élève une formation adéquate pour le monde productif contemporain

⁴⁹ En français : éducation pour tous (notre traduction).

⁵⁰ En français : une éducation différenciée pour tous (notre traduction).

tout en contribuant à l'avancement de la science⁵¹.

Malgré cette caractérisation multidimensionnelle, la qualité de l'éducation est mesurée, à quelques exceptions près, sous l'angle des résultats. En Argentine, au niveau fédéral, c'est la *Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa* (DINIECE) qui a la responsabilité d'évaluer les politiques d'éducation. Ses travaux d'évaluation de la qualité du système d'éducation sont centrés sur certains aspects du résultat de l'enseignement : par exemple, le nombre d'élèves qui n'ont pas réussi l'année scolaire, ou encore l'évaluation des connaissances acquises en sciences, en mathématiques, etc.

Dans la province de Buenos Aires, la DINIECE a mis en place le *Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa*⁵² pour diagnostiquer la qualité du système éducatif. La méthodologie utilisée mesure la contribution de l'école à l'évolution de chaque étudiant. Dans un premier temps, les connaissances en langue (espagnol) et en mathématiques des élèves sont évaluées, et les conditions socio-économiques de l'étudiant sont identifiées. Deux ans plus tard, une deuxième évaluation analyse la variation de résultats obtenus comparativement aux résultats attendus. On peut se demander si l'identification des conditions socio-économiques des étudiants sert à mieux connaître leur point de départ pour personnaliser l'aide scolaire ou si elle devient une stigmatisation des résultats attendus.

En Espagne, l'INECSE évalue la qualité du système d'éducation à partir de l'analyse de cinq variables : le contexte, les ressources, le niveau de scolarisation, les processus et les résultats. Le *contexte* comprend, par exemple, le nombre d'enfants par région, le niveau d'étude de la population adulte, ou encore la relation entre l'activité économique et le niveau d'éducation. Les *ressources* font référence au budget attribué à l'éducation

⁵¹ Compte tenu de l'espace de plus en plus grand qu'occupe la technologie, l'*Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo* (INECSE) signale que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont acquis un rôle essentiel dans la société contemporaine et les politiques éducatives européennes prévoient, pour les prochaines années, leur implantation dans les écoles <http://www.institutodeevaluacion.mec.es/>.

⁵² L'élaboration de la méthodologie et l'implantation du système provincial d'évaluation de la qualité de l'éducation ont été réalisées pendant les années 1998 et 1999. Ces politiques se sont développées dans le cadre d'un partenariat entre la direction fédérale d'éducation et l'UNESCO (Argentine).

(dépenses publiques en éducation), aux ressources matérielles « essentielles » telles les TIC, et au nombre d'élèves par professeur. Le *niveau de scolarisation* évalue, entre autres, les indicateurs d'évolution du pourcentage de la population scolarisée, l'accessibilité à l'éducation supérieure, etc. Les *processus* décrivent la participation des parents, le nombre d'heures d'enseignement, la formation des professeurs, etc. Finalement, les *résultats* mesurent les connaissances acquises, par niveau, en sciences, en mathématiques, en langues, etc.

Chantrein *et coll.* (1976 : 23) découpent leurs variables en trois types d'indicateurs : 1) les indicateurs quantitatifs, qui mesurent l'offre du service selon ses composants matériels et les effectifs; 2) les indicateurs d'accessibilité, qui mesurent la distance ou le temps de parcours pour obtenir les services et 3) les indicateurs qualitatifs, qui décrivent les conditions du service.

Ces travaux ont constitué le corpus, tant théorique que pratique, de l'élaboration de nos propres indicateurs d'équipements d'enseignement, et qui sont exposés dans la figure 3. Nous les avons répartis en quatre types :

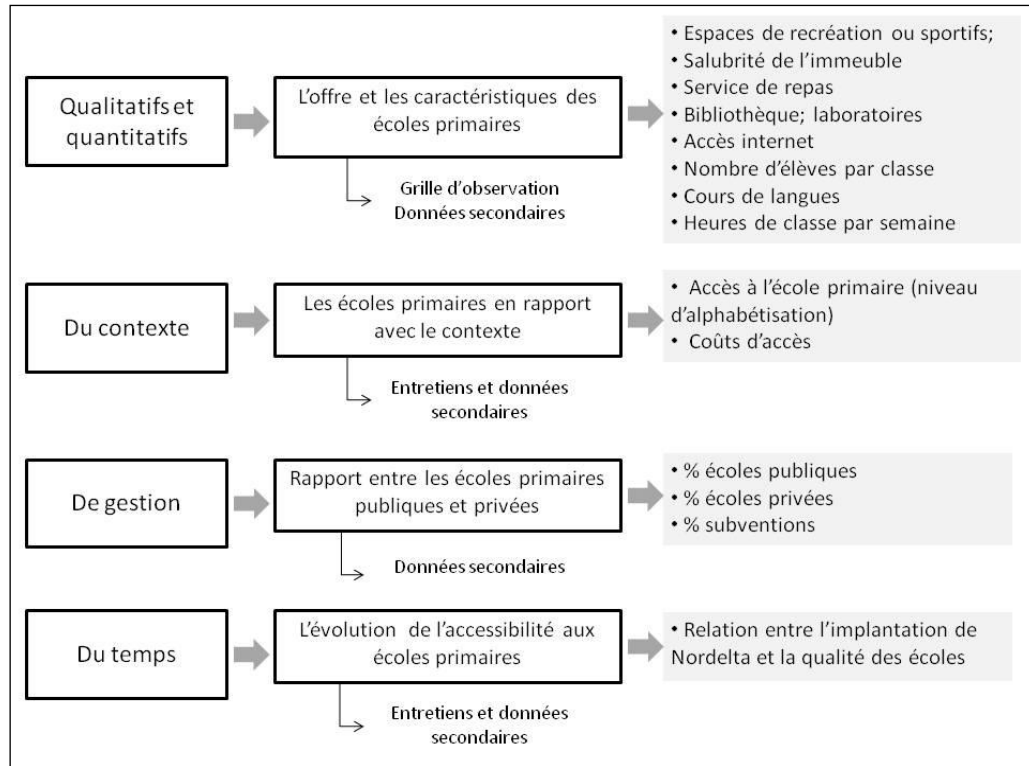
1. les *indicateurs qualitatifs et quantitatifs* permettent d'analyser l'offre matérielle et les caractéristiques du service;
2. les *indicateurs du contexte* permettent d'étudier l'offre du service dans le quartier, l'accessibilité physique et les coûts du service;
3. les *indicateurs de gestion* indiquent d'une part, la responsabilité du secteur public (fédéral, provincial et municipal) dans l'éducation et d'autre part, la subvention étatique dans les établissements privés;
4. Les *indicateurs du temps* permettent de mesurer dans le temps l'impact de l'implantation de Nordelta sur le service d'éducation.

Il nous semble important de noter qu'il s'agit là d'une grille de base. Ainsi, le relevé de terrain a été complété, entre autres, par des photographies ou des notes d'observation.

La figure 3 présente les indicateurs, les objectifs et les outils retenus dans l'analyse de l'accessibilité aux écoles primaires. Nous avons de plus élaboré une grille d'observation

pour les relevés de terrain (voir annexe B). Le même type de modèle a été utilisé pour les autres ressources urbaines étudiées (l'eau potable, les soins de santé et les espaces verts).

Figure 3: Indicateurs d'accessibilité aux écoles primaires, objectifs et outils retenus



2.3.4.3. Les soins de santé primaires

À cause de la complexité des soins de santé en Argentine, nous avons d'abord pensé les exclure de notre étude. Cependant, à la suite des observations sur le terrain, nous avons décidé d'inclure les soins de santé primaires, notamment un service très innovateur implanté par la municipalité de Tigre : les *Centros de Atencion Primaria* (CAT). Dans la section suivante, nous présenterons un survol du contexte des services de santé en Argentine, puis nous effectuerons une revue de la littérature spécialisée pour mieux comprendre les réflexions théoriques autour des indicateurs de qualité du système de santé. Finalement, nous exposerons les variables que nous avons retenues.

L'Argentine s'est toujours démarquée par le bon fonctionnement de son système de santé. En guise d'exemple, les données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) montrent

qu'en 1998, le nombre de médecins par 1 000 habitants était de 3,01. Il s'agit d'un nombre élevé comparativement aux pays plus développés du continent américain : le Brésil comptait à l'époque 1,15 médecin par 1000 habitants; le Canada atteignait 2,14 médecins par 1 000 habitants en 2003; et aux États-Unis, on dénombrait 2,56 médecins par 1 000 habitants en 2000.

Le système de santé argentin compte trois secteurs à la fois très hétérogènes, fragmentés et superposés : ce sont le secteur public, les *obras sociales* et le secteur privé.

Le secteur public englobe des hôpitaux, les centres de soins primaires, les centres de services sociaux, etc. Financé par les impôts, il s'agit d'un service universel et gratuit; dans les faits, 30 % de la population (les plus défavorisés) utilise ce système⁵³. Sous la supervision du *Ministerio de Salud de la Nación*⁵⁴ (ministère de la Santé fédéral), les équipements sont fragmentés territorialement et administrativement sous la responsabilité des paliers fédéral, provincial et local. La crise des finances publiques des dernières années a eu beaucoup de répercussions sur la qualité du service public.

Depuis 1970, les syndicats ont réussi à consolider un système de santé sans but lucratif (loi 18 610), les *obras sociales*, qui a détourné une partie des investissements privés en santé vers ce secteur. Les services de santé offerts par les *obras sociales* varient selon la cotisation des employés syndiqués et s'adressent exclusivement aux divers secteurs de l'économie formelle.

Le secteur privé, nommé *medicina prepaga* (médecine prépayée), fonctionne sur la base des assurances privées achetées par les individus à diverses entreprises. Les sources de financement sont les assurés, qui, dans un environnement de marché très compétitif, fondent leur choix sur l'information de la qualité du service et sur les coûts. Nous reviendrons, dans le chapitre VII, sur les trois systèmes de santé.

⁵³ Données de la encuesta de desarrollo social 1997. <http://www.iadb.org/SDS/POV/publication/>

⁵⁴ <http://www.msal.gov.ar/htm/site/default.asp>

Selon Christopher Murray et Julio Frenk (1999) de l'OMS⁵⁵, les études sur la performance des services de santé montrent deux perspectives : 1) une tendance à élaborer un très grand nombre d'indicateurs, incluant les caractéristiques désirées du système de santé, comme la couverture, les paramètres d'équité, la qualité, la satisfaction des consommateurs, l'efficacité technique, les finances, les coûts, etc.; 2) une tendance à élaborer des indicateurs à partir de l'information disponible, sans analyser les besoins. Les auteurs soutiennent qu'avec ces deux approches, l'analyse de la performance du système de santé perd sa signification : la première est trop large et la deuxième, trop restreinte. Ils proposent donc de construire un cadre théorique à partir d'une simple question : quel est le rôle du service de santé dans un contexte déterminé?

Pour ce faire, il faut d'abord définir les limites du service de santé, car il est concerné, entre autres, par le niveau moyen de santé de la population. Pour plusieurs auteurs (Arah, *et coll.*, 2006; Kelly et Hurst, 2006; Murray et Frenk, 1999), il s'agit d'une définition qui englobe les ressources, les acteurs et les institutions impliqués dans la régulation et la fourniture de services de santé. Le service de santé inclurait les politiques de sécurité routière, d'amélioration des habitudes d'alimentation, de la qualité de l'air, etc. Edward Kelly et Jeremy Hurst (2006), dans un document de travail de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), soutiennent que le cadre théorique d'évaluation de la qualité du système de santé doit inclure l'analyse du service de santé (les soins de santé) et les composantes non médicales de la santé, notamment la prévention.

Par ailleurs, l'OCDE considère, sur la base des indicateurs élaborés par Statistique Canada⁵⁶, que le cadre théorique de mesure de la qualité du système de santé doit comprendre des objectifs économiques et sociaux : efficacité et équité. L'efficacité mesure les dépenses publiques en santé en rapport avec les services offerts; l'équité analyse la distribution ainsi que l'accès aux services. Le cadre conceptuel utilisé par l'OCDE est

⁵⁵ Pour l'OMS (l'Organisation mondiale de la santé) la santé est définie comme un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. <http://www.who.int/topics/fr/>

⁵⁶ Voir Arah *et coll.* (2006)

découpé en quatre catégories : 1) la santé de la population, mesurée à partir de la définition du « bien-être », des problèmes de santé, des handicaps et des décès; 2) les déterminants non médicaux de la santé, incluant les comportements sanitaires de la population, les conditions de vie et de travail, les ressources personnelles ainsi que les facteurs environnementaux; 3) la performance du système de santé, mesurée par des indicateurs de qualité, d'accessibilité et de coûts en rapport avec les processus de soin de santé (déclenchement d'un problème de santé, traitements et retour à une vie normale); 4) la conception du système de santé et le contexte, c'est-à-dire l'information sur les politiques sanitaires, les ressources, la communauté, etc.

Ces approches impliquent une analyse large du système de santé, de la politique de santé publique, de la politique sanitaire, de la santé de la population, etc. qui est difficilement abordable dans le cadre de notre recherche doctorale. Notre objectif est plus modeste. Chantrein *et coll.* (1977) ont analysé des équipements sanitaires à partir de trois caractéristiques : 1) la capacité de l'équipement (nombre de lits); 2) l'importance numérique et la qualification du personnel médical et paramédical; et 3) l'importance de la qualité des équipements nécessaires aux soins. En outre, les auteurs ont analysé les équipements en distinguant les différents services – médecine générale, chirurgie, maternité, etc. – ainsi que le statut de l'établissement : de niveau local (médecine générale, chirurgie générale, gynécologie, pédiatrie, etc.); fonction spécialisée et hautement spécialisée. Plus proche de nos objectifs de recherche, cette démarche d'analyse nous semble plus pertinente pour notre travail.

Comme nous l'avons mentionné, notre étude ne considère que certains aspects du service de santé, notamment les soins de santé primaires de la municipalité de Tigre. Nous nous appuyerons sur les observations de terrain et sur les entretiens avec les informateurs clés et les données secondaires⁵⁷ pour mesurer l'*offre du service* mise en place par la municipalité, la *capacité d'accueil* et les *équipements matériels*. Ce sont ces trois éléments que nous retenons comme indicateurs.

⁵⁷ Nous avons utilisé l'information fournie par l'INDEC (la couverture de santé par famille), par le *Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires* (des données détaillées des services de santé découpés par municipalité) et de l'OMS pour comprendre certains aspects du contexte.

2.3.4.4. Les espaces verts

La définition des espaces verts vise à répondre à plusieurs critères qui varient selon le contexte temporel et physique. Nous avons choisi une définition plutôt large, en considérant comme espace vert toute superficie ouverte et publique de la municipalité de Tigre. Quels sont les espaces inclus dans cette définition?

La ville d'Ottawa, par exemple, considère que les espaces verts sont appréciés pour leur fonction récréative. Cette définition inclut tous les espaces jouxtant les institutions publiques et les terrains associés aux infrastructures, car adéquatement planifiés et gérés, *ils peuvent retrouver ou enrichir leurs fonctions naturelles, augmenter les possibilités de loisirs et ajouter à la beauté de la ville*⁵⁸. Ces espaces, parcs, jardins, aires de jeu et terrains de sport extérieur se caractérisent donc par leur aménagement associé à l'implantation des arbres et autres types de verdure.

À partir de cette définition, notre étude s'intéressera aux boulevards, aux espaces verts jouxtant les accès routiers et les autoroutes, aux promenades touristiques, aux parcs, à l'aménagement des canaux, bref, aux nombreux terrains qui contribuent à élargir la notion d'espace vert dans la municipalité de Tigre.

Les espaces verts accroissent la qualité de vie d'un quartier en participant à son aménagement; ils agissent sur le bien-être, la santé, la socialisation, etc. de la population. À partir d'une approche instrumentale, on peut appliquer une ou plusieurs techniques d'évaluation des équipements de loisir. Soubrier (2000) signale que les équipements de loisirs peuvent être évalués à partir de critères normatifs, qualitatifs ou quantitatifs selon les objectifs de l'évaluation et des sources d'information. Dans le premier cas, on applique certaines mesures normalisées, par exemple le nombre d'habitants par superficie des espaces verts. Une évaluation qualitative mesure la performance du service, tandis qu'une évaluation quantitative mesure les espaces de loisirs à partir du nombre d'utilisateurs, du nombre de parcs dans la région, des équipements offerts, etc.

Notre analyse est un composite des trois critères d'évaluation présentés. Elle se concentre

⁵⁸ Ville d'Ottawa http://www.ottawa.ca/residents/planning/master_plans/gmp/plan/what_fr.html

sur les caractéristiques formelles et fonctionnelles, l'inscription dans le temps, la gestion et certains aspects de l'utilisation par la population. Les outils méthodologiques utilisés sont les relevés de terrain (grilles d'observation et photos) et les entretiens.

DEUXIÈME PARTIE

GENÈSE D'UNE VILLE PRIVÉE

Une analyse à partir du rôle des acteurs

Dans cette section, nous aborderons la succession des opérations qui ont abouti à l'implantation de Nordelta, une ville privée, dans la municipalité de Tigre. Cependant, ce survol historique ne constitue pas une synthèse chronologique. Notre approche vise plutôt à mettre en lumière certains moments clés de la genèse du projet. Pour ce faire, nous aborderons la genèse du projet à partir du rôle des acteurs clés : l'État local, les entrepreneurs et les habitants. Nous nous attarderons sur certaines conjonctures – favorables ou défavorables – dans lesquelles chaque acteur a joué un rôle déterminant pour la création de la ville privée. Plus précisément, notre attention se portera sur la construction d'alliances stratégiques qui montrent le pouvoir – social, économique ou politique – de chaque acteur. Cette caractérisation du rôle des acteurs en tant que processus dynamique permettra de mieux saisir leur évolution dans la genèse du projet de Nordelta, d'identifier leurs intérêts spécifiques, leurs (in)capacités d'action, leurs objectifs, etc. Cela permettra également de constater que la relation entre les acteurs a été déterminante dans la construction des critères d'équité dans l'accessibilité aux équipements collectifs que nous analyserons dans la troisième section de notre étude.

Divisée en trois chapitres, cette section débute avec les premiers pas du projet Nordelta. Dans le chapitre III, nous nous intéressons au processus entamé par le promoteur immobilier en 1972. Il faut noter que, comme la plupart des projets urbains de grande taille, Nordelta résulte d'un long processus : le projet a finalement été approuvé en 1992.

Ensuite, les travaux de construction ont débuté en 1996 et les premiers habitants sont arrivés en 1999. Puisque nous nous intéressons aux effets de Nordelta sur l'accessibilité aux équipements collectifs de la municipalité de Tigre, notre étude porte, principalement, sur la période actuelle (1972-2009). Toutefois, des aspects historiques de la genèse du projet Nordelta seront abordés dans l'objectif de mieux comprendre les fondements de la complexe relation des acteurs.

Le chapitre IV présentera le Nordelta d'aujourd'hui. Nous y récapitulerons la matérialisation d'un modèle assez spécifique de QRF, notamment l'organisation formelle et administrative de la ville privée, ainsi que le nouveau rôle des promoteurs immobiliers devenus un quasi-gouvernement privé. Nous exposerons aussi le rôle des résidents, car l'acceptation de ce modèle privé est un élément clé dans la réussite de Nordelta.

Finalement, le chapitre V est dédié au cadre légal de Nordelta. Nous exposerons les transformations normatives qui ont facilité l'implantation des modèles résidentiels privés dans les périphéries défavorisées de la métropole de Buenos Aires; un survol historique montre en effet la relation entre les modifications de la Loi d'utilisation du sol et la prolifération des QRF. Toutefois, notre objectif dans cette étude vise à analyser le rôle de l'État dans l'acceptation de Nordelta. Voilà pourquoi, afin de mieux comprendre le discours de l'État local, nous nous attarderons aux finances publiques de la municipalité de Tigre. Celle-ci justifie son soutien à l'installation de modèles résidentiels privés sur son territoire par l'augmentation des finances publiques, ce qui permettrait, entre autres, d'améliorer la qualité de vie de tous les résidents de la municipalité.

CHAPITRE III

NORDELTA : DE PÔLE DE DÉVELOPPEMENT

REGIONAL À VILLE PRIVÉE

Ce survol historique vise à mieux comprendre l'évolution du projet Nordelta. D'une part, il nous semble intéressant d'approfondir le processus de conception d'un projet résidentiel où les promoteurs immobiliers ont achevé, en 1992, l'élaboration d'un méga projet urbain, approuvé par les gouvernements local et provincial comme un pôle de développement régional. D'autre part, des transformations opérées à peine les travaux de construction commencés, en 1998, montrent le passage vers un modèle innovateur qui se veut une ville privée. Afin de faciliter notre étude, nous marquerons trois étapes : 1) *Les origines de Nordelta, un homme d'affaires visionnaire* montre les caractéristiques de la localisation de Nordelta ainsi que les compétences de l'entrepreneur. Nous y abordons les travaux préliminaires du projet (soit entre 1972 et 1992); 2) *Le rêve de la planification urbaine intégrale* expose le projet approuvé en 1992, et notamment le plan directeur; 3) *Des normes flexibles* présente les transformations du projet original après 1998.

3.1. Les origines de Nordelta, un homme d'affaires visionnaire

Les premiers pas du projet résidentiel dans l'emplacement actuel de Nordelta nous ramènent au début de la décennie 1970. À l'époque, l'homme d'affaire Astolfoni acquiert un terrain de 1 600 hectares dans le but d'y construire un ambitieux projet résidentiel. De ces premières années, nous aborderons deux facteurs explicatifs de la réussite d'un projet de l'envergure de Nordelta : les caractéristiques de la localisation et les compétences d'un homme d'affaires visionnaire attiré, notamment, par des projets à caractère urbain.

3.1.1. Les caractéristiques de la localisation de Nordelta

Situé dans la municipalité de Tigre, à 30 kilomètres au nord du centre-ville, les terrains qui constituent aujourd'hui Nordelta, intègrent la deuxième couronne de la métropole de Buenos Aires. Il s'agit de terrains marécageux et sujets aux inondations qui caractérisent les zones deltaïques du *bajo delta del rio Paraná*⁵⁹. Par conséquent, les 1 600 hectares de Nordelta ne sont pas propices au développement résidentiel ni à l'exploitation agricole. Ces caractéristiques physiques du sol expliquent, d'une part, la forme de l'expansion métropolitaine⁶⁰ : l'urbanisation avait carrément entouré la zone de Nordelta pour contourner cette barrière naturelle (carte 1). D'autre part, il faut noter la faible valeur du terrain, car au moment de leur achat, les 1 600 hectares de Nordelta étaient considérés comme résiduels.

Cependant, la localisation montrait aussi une grande valeur potentielle, notamment grâce à la qualité du paysage naturel de la région et à la proximité des îles du delta. Cette valeur potentielle évoque la notion de « rente du site⁶¹ » associée à la localisation de Nordelta. Notons, entre autres, que depuis la fondation de la ville de Tigre⁶², la proximité du centre-ville et l'accès privilégié aux îles du delta ont marqué la vocation touristique de la région.

Soulignons les principaux événements de la municipalité de Tigre : en 1910, un groupe d'entrepreneurs débute la construction du *Tigre Hotel*, transformé en casino en 1927, et devenu le *Museo Municipal de Bellas Artes* en 2006 (photo 1). En 1938, le *Puerto de frutos* est créé; c'est encore aujourd'hui un pôle d'attraction touristique très important. Par ailleurs, cette région est propice aux compétitions de canotage et plus de 15 clubs

⁵⁹ Voir l'analyse des marécages de Bó et Quintana (1999). Par ailleurs, Leonardo Fernandez (2002) étudie les conséquences de l'urbanisation des terrains marécageux de la municipalité de Tigre. Son analyse détermine que l'étalement urbain a transformé tout un système hydrique complexe au détriment de la biodiversité et des valeurs culturelles.

⁶⁰ Voir le texte sur l'urbanisation de zones inondables de Clichevsk (2006)

⁶¹ La notion de rente de site, *the rent gap* en anglais, a été développée par Neil Smith (1987) dans le contexte des études sur la gentrification. L'auteur s'intéresse à la différence entre la valeur actuelle d'un site et la valeur potentielle à partir de la meilleure utilisation des caractéristiques intrinsèques du site (localisation, patrimoine, géographie, etc.).

⁶² L'origine du village, nommé anciennement Las Conchas, remonte à 1580, au même moment que la fondation de Buenos Aires. On le connaît sous le nom de Tigre depuis 1850. Actuellement, la municipalité occupe en plus de son territoire continental, une superficie de 220 km² du premier secteur du delta Paraná. <http://www.tigre.gov.ar/digesto/dig-hist-udaondo.html>

spécialisés s’y sont installés, dont les premiers vers la fin du XVIII^e siècle : le *Rowing Club Argentino* en 1873, le *Club de Regatas La Marina* en 1876 et le *Tigre Boat Club* en 1888. Ces premières activités sportives rejoignent les élites de la société; entre 1950 et 1970, la fréquentation du site se démocratise et de nombreux *recreos* (terrains de camping et de loisir) publics et privés sont édifiés sur les îles. On y trouve, par exemple, un camp d’été de *SUTEBA*, le syndicat des enseignants de Buenos Aires (photo 2).

Carte 1: Région métropolitaine de Buenos Aires en 1980

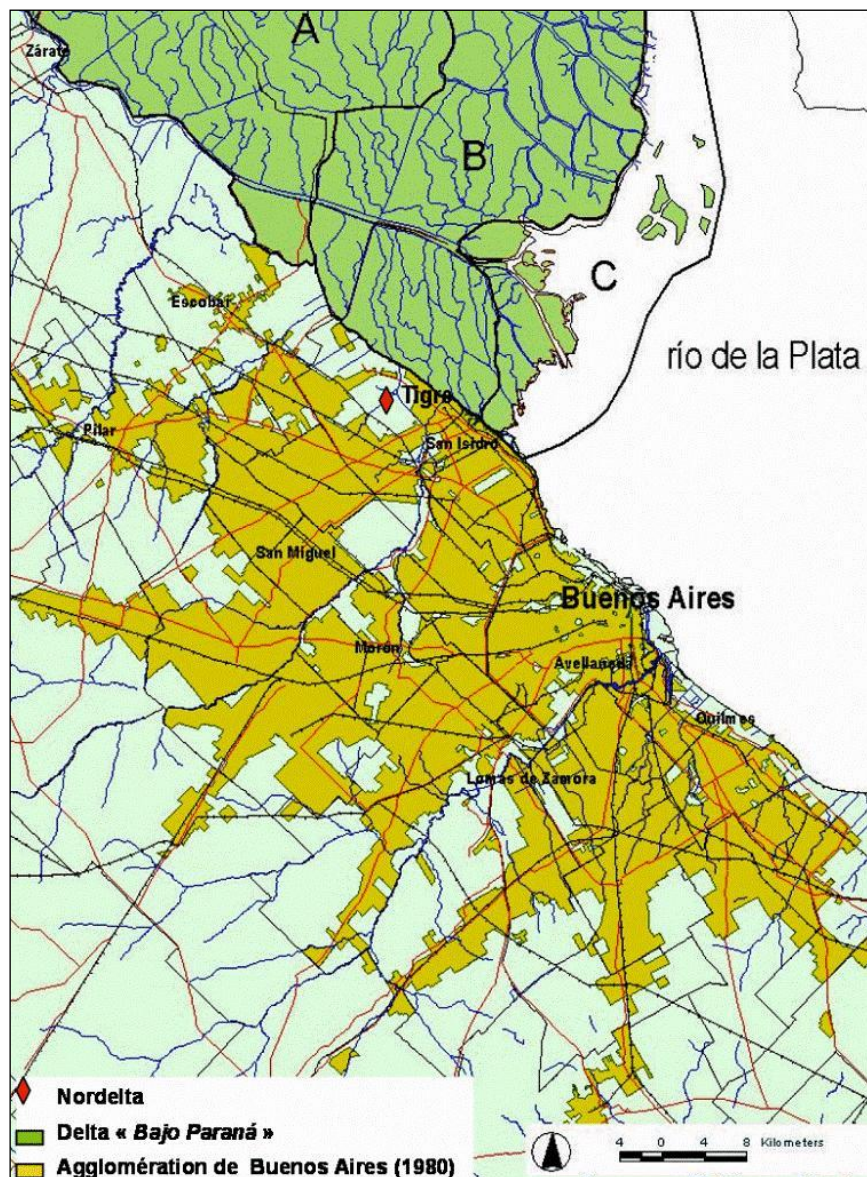


Photo 1: Tigre Hotel, construit en 1910 et réaménagé en 2006 comme le Musée d'art contemporain



Source: Viviana Riwilis, novembre 2007

Toutefois, pour mettre en valeur les avantages associés à la « rente du site », le terrain de Nordelta requérait de coûteux travaux d'infrastructures, notamment à cause du sol marécageux. En effet, en raison de leur caractère résiduel, les terrains de Nordelta n'avaient ni routes d'accès, ni services publics – une situation, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent, qui a été d'un grand avantage pour le promoteur immobilier.

Photo 2: île touristique récréative de SUTEBA, le syndicat des enseignants de Buenos Aires



Source : Viviana Riwilis, novembre 2007

3.1.2. Les compétences de l'entrepreneur

D'origine italienne, Astolfoni arrive à Buenos Aires après la Seconde Guerre mondiale. Intéressé au phénomène urbain, il adhère aux solutions adoptées dans les grandes villes européennes, notamment à la reconstruction planifiée de l'habitat urbain en France, en Angleterre et en Italie. Astolfoni soutenait que ces modèles d'organisation urbaine avaient permis de loger plus de 80 millions de personnes, en plus de permettre à ces pays d'accéder au rang des pays les plus développés de la planète⁶³.

Par ailleurs, Astolfoni était ingénieur civil de profession, ce qui l'a amené à fonder, lors de son arrivée à Buenos Aires, deux entreprises, l'une dédiée aux infrastructures urbaines (*Supercemento*)⁶⁴, et l'autre aux travaux de dragage (*DYOPSA - Dragados y Obras Portuarias S.A.*)⁶⁵. La première entreprise, créée en 1950, est toujours spécialisée dans la fabrication de béton précontraint et de grands tuyaux en ciment. Elle a obtenu plusieurs contrats de travaux publics pour la construction du réseau d'eau potable, des égouts, de la canalisation d'eau de pluie, des ensembles résidentiels, du réseau de rues, etc. DYOPSA fonctionne depuis 1969; elle réalise les travaux de dragage des principales voies portuaires de l'Argentine.

Le fait d'être propriétaire de ces deux entreprises concédait à Astolfoni une réduction notable du coût des travaux que requérait le terrain de Nordelta. Il possédait le savoir-faire, les équipements techniques ainsi que les ressources humaines nécessaires à la réalisation des travaux. D'ailleurs, la consolidation d'un projet comme Nordelta générerait pour les entreprises d'Astolfoni la possibilité des travaux indépendants de l'État. Autrement dit, sans avoir besoin d'attendre les contrats qui découlent de projets urbains élaborés et dirigés par l'État et qui engendrent toujours des risques : abandon abrupt des projets à cause de transformations politiques, crises des finances publiques qui gèlent ou coupent le budget prévu des travaux, etc. Voilà pourquoi grâce à cette vision innovatrice, le promoteur immobilier a obtenu des profits nettement supérieurs à la moyenne.

⁶³ Entrevue publiée dans la revue *Ambiente*, N 80 septembre 1999, pages 10-29.

⁶⁴ <http://www.supercemento.com.ar/>

⁶⁵ <http://www.dyopsa.com.ar/logo.htm>

Toutefois, l'investissement avait ses risques. Il a fallu surmonter les obstacles légaux qui ne permettaient pas l'utilisation résidentielle des terrains. Sur ce point, l'intérêt personnel d'Astolfoni pour la problématique urbaine explique la recherche d'arguments « techniques » favorables à la modification du zonage. En effet, jusqu'ici nous avons exposé les avantages plutôt commerciaux d'un terrain acheté à très bas prix, entouré de valeurs potentielles et renforcés par les compétences professionnelles du propriétaire. Toutefois, nous avons constaté qu'entre l'acquisition des terrains, en 1972, et l'acceptation de Nordelta par le gouvernement de la municipalité de Tigre d'abord et de la province de Buenos Aires en 1992, le propriétaire a entamé un long processus visant à intégrer la zone en question au tissu urbain de Tigre.

3.1.3. *Les premiers pas*

Des débuts du projet, il ne reste que très peu d'informations. Selon un cadre de Nordelta que nous avons interviewé⁶⁶, les premières négociations avec la municipalité de Tigre datent de 1978. À l'époque, Astolfoni avait présenté une première intention de projet résidentiel qui a abouti à la modification du zonage. Cette modification, comme nous l'avons constaté, autorisait la construction résidentielle et encourageait la fourniture de services et la construction d'équipements visant, entre autres, à rendre accessibles et à assécher les terrains où Nordelta est présentement situé. Voici un extrait du décret⁶⁷ signé par la municipalité de Tigre en juillet 1978 :

[...] la zona motivo de consideración, por su magnitud esta llamada a ser zona de equilibrio socio-económica del partido [...] en la actualidad, por sus características topográficas (en su mayoría tierras anegadizas, desprovistas de caminos o puentes) actúa como barrera natural para el nexo de las áreas productivas del partido [...] en oportunidad de analizarse el expediente 4112-1077/78⁶⁸ se determina que el misma no solo no se opone a los objetivos y políticas del gobierno, sino que al aprovechar tierras al presente inutilizables e incorporarlas al mercado se contribuye al logro de aquellas [...] las obras que puedan realizarse en la zona considerada, tendrán, por su sola implantación, el carácter prioritario de obras de saneamiento [...] Art. Iro:

⁶⁶ Entrevue (ND-19)

⁶⁷ Décret 117: 27.7.78. *Provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario* (zone prioritaire de la fourniture de services et d'équipements communautaires) Municipalité de Tigre.

⁶⁸ Nous n'avons pas pu le constater, mais il est fort probable que ce dossier fait référence au premier projet résidentiel évoqué par le cadre de Nordelta lors de l'entretien mentionné auparavant.

*Declarase como de « Provisión Prioritaria de Servicios y Equipamientos Comunitarios » a la zona que se halla bajo-cota y cuyo suelo urbano se encuentra inactivo*⁶⁹. (Extrait du décret 117: 27.7.78, municipalité de Tigre)

Selon Collado (2005 : 34), la réaction positive de la municipalité de Tigre à ces premières intentions d'investissements a permis qu'en décembre 1978, le gouvernement de la province de Buenos Aires approuve un projet de construction d'un ensemble résidentiel pour 200 000 habitants. Ce projet incluait, outre les activités résidentielles, des activités secondaires et tertiaires, et visait à créer un environnement de qualité, réalisé grâce à des travaux d'assainissement – la construction de lacs artificiels contiendrait les excédents d'eau de la zone.

En fait, tous les projets préliminaires de Nordelta exposent l'envergure des ambitions de M. Astolfoni. En 1986, les premières esquisses sont réalisées par une firme d'architectes italiens, *Studio Valle Pragettazon*⁷⁰. Collado (2005) affirme que les concepteurs visaient un développement privé sans appui financier du secteur public et répondaient bien aux intérêts commerciaux du propriétaire. Cependant, le projet ne répond pas aux exigences de la Loi provinciale d'utilisation du sol (8912/77), notamment en ce qui concerne ses justifications ainsi que l'intégration avec la ville existante⁷¹.

Le contrat terminé avec les Italiens, en 1988, le projet est abordé par le groupe français ADEFRANCE⁷², qui, attaché aux projets des « villes nouvelles françaises » offre son

⁶⁹ Notre traduction : « Par sa taille, la zone en question a un rôle important concernant l'équilibre socio-économique de la municipalité. Actuellement, à cause des caractéristiques topographiques (terrains d'inondation, sans rues d'accès ni ponts), elle agit comme une barrière qui empêche l'interaction des zones productives de la municipalité. En analysant le dossier 4112-1077/78 on observe qu'en contribuant à l'utilisation de terrains actuellement d'inondation le projet résidentiel ne s'oppose pas aux objectifs et aux politiques du gouvernement. Leur incorporation au marché immobilier contribue aux objectifs du gouvernement. [...] Article 1^{er} : Tous les travaux de services et d'équipements communautaires dans la zone d'inondation seront considérés prioritaires ».

⁷⁰ <http://www.studiovalle.com/>

⁷¹ La Loi d'utilisation du sol prévoit, pour les nouveaux développements résidentiels de plus de 60 000 habitants, un diagnostic qui justifie les besoins de leur implantation ainsi que des études démontrant le respect des critères d'intégration en accord avec l'utilisation du sol et des équipements et services manquants.

⁷² Selon la page web institutionnelle, le Groupement d'Intérêt Économique, ADEFRANCE a été créé le 7 mars 1984, sous la dénomination Villes Nouvelles de France avec pour objet de faire connaître à l'étranger le savoir-faire et les méthodes de ses membres et d'y conduire des missions d'assistance, de conseil et d'expertise (art. 3 des statuts). Il regroupe des Établissements publics d'aménagement ou Établissements fonciers à caractère industriel et commercial (EPIC) créés pour l'aménagement des

expérience et son savoir-faire en matière de développement urbain. Le groupe entame une étude de faisabilité avec l'objectif d'articuler les intérêts publics et privés avec la demande potentielle (résidentiel, services, équipements, etc.) de la zone ainsi qu'avec les contraintes légales⁷³. Par exemple, une analyse prospective du marché résidentiel indiquait, pour toute la région métropolitaine, un déficit de 90 000 logements par an, dont 50 000 logements d'habitation sociale. Sur la base de l'expérience des villes nouvelles, les Français proposent d'inclure la réalisation de la nouvelle ville en étapes successives où l'État a un rôle de partenaire du développement. Ce projet devient cependant irréalisable, entre autres parce que l'État argentin est incapable de garantir sa participation.

En 1989, le groupe *platense*⁷⁴ CEPA⁷⁵ débute le projet qui sera finalement approuvé en 1992. Le directeur de la firme, l'architecte Ruben Pesci, professeur universitaire et consultant, connaît bien la problématique urbaine de Buenos Aires. Pesci a en effet travaillé en tant que conseiller des questions métropolitaines du gouvernement de la province de Buenos Aires et, entre 1984 et 1988, il a dirigé l'équipe technique de l'AMBA (*Area Metropolitana de Buenos Aires*). En 1990, CEPA présente un projet qui s'accorde à la réglementation d'utilisation du sol de la province de Buenos Aires (Loi 8912) et aux intérêts du promoteur immobilier.

Globalement, le groupe CEPA vise la transformation du projet résidentiel en un *emprendimiento urbano integral* (développement urbain intégral). Dans le dossier 4112-

principaux programmes de développement urbain français, qui mettent ponctuellement leurs équipes à la disposition du Groupement pour des interventions extérieures. En outre, ADEFrance vise à mettre en commun les capacités de coopération des Établissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles françaises et des Syndicats d'Agglomération nouvelle (groupements intercommunaux supports des Villes Nouvelles) avec les pays désireux d'obtenir une assistance en matière de développement municipal et urbain. Ce groupement représente sept Villes Nouvelles (cinq sont situées en région parisienne et deux en province à Lyon et Marseille) <http://www.gie-adefrance.fr/>. Rappelons que la politique française de « villes nouvelles » est née au milieu des années 1960. Ces villes nouvelles ont été planifiées dans l'idée d'organiser le chaos produit par la croissance hors de contrôle de l'agglomération parisienne. Elles ont été pensées comme une politique nationale du gouvernement, conduite par l'État central de France qui montrait une vocation d'aménagement du territoire mais aussi de dispositions institutionnelles, urbanistiques et financières. <http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr>

⁷³ Nous avons eu accès à une copie du rapport du travail situé au centre de documentation de Nordelta. Voir Dupont H. *et coll.* (1988).

⁷⁴ Platense, habitants de La Plata, capitale de la province de Buenos Aires.

⁷⁵ CEPA : Centro de Estudios y de Proyección Ambiental (centre d'étude et de projet environnemental) <http://www.fundacioncepa.com.ar/>

14696/91 de la *Dirección de Catastro y Obras Particulares* de la province de Buenos Aires, on peut lire, entre autres, les justifications de la construction d'un nouveau centre urbain : Nordelta serait potentiellement capable de redéfinir et d'améliorer la structure urbaine de la municipalité de Tigre et de la région. En 1992, le projet est approuvé. Il nous semble important de souligner que pour la première fois, l'État a adopté une perspective «flexible» en acceptant le projet à partir de la définition de pourcentages globaux d'utilisation du sol (résidentiel, commercial, équipements, etc.). Cette flexibilité a permis aux promoteurs immobiliers de mieux s'adapter aux transformations du marché. Toutefois, le plan directeur présenté en 1992 est toujours le cadre légal à partir duquel la ville privée a été construite. Voilà pourquoi nous nous attarderons à ses points distinctifs.

3.2. Le rêve d'une planification urbaine intégrale

[...] la deuxième couronne métropolitaine, sans histoire, sans urbanité et sans services, ne peut plus continuer à se saturer de quartiers résidentiels isolés, de *country clubs* entourés de grilles de sécurité et de zones industrielles dysfonctionnelles. Il est nécessaire de commencer à faire « ville »⁷⁶

En novembre 1990, les promoteurs immobiliers présentent le projet de Nordelta à la *Dirección de Catastro y Obras Particulares* (direction de cadastre et de construction du secteur privé) de la province de Buenos Aires. Sous le titre *Plan Director de Nordelta*, le dossier compte 120 pages divisées en quatre chapitres et huit annexes.

Le premier chapitre expose les justifications d'un projet qui s'appuie sur une tendance mondiale, puis décrit les spécificités du contexte. D'une part, on aborde la planification urbaine comme un outil de revitalisation des zones défavorisées des métropoles contemporaines : *plusieurs exemples ont consolidé la notion de nouveaux pôles structurants comme une tendance du développement urbain mondial (Plan Director de Nordelta, 1990 : 8)*⁷⁷. D'autre part, évoquant des études réalisées dans le cadre de la

⁷⁶ Notre traduction : « Plan director de Nordelta, dossier 4112-14696/91 de la *Dirección de Catastro y Obras Particulares de la Province de Buenos Aires* à la page 8 ».

⁷⁷ Notre traduction

*Comision Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA)*⁷⁸, le dossier décrit Nordelta comme le pôle structurant de la région nord de Buenos Aires.

Tableau 2: Les équipements collectifs proposés dans le plan directeur de Nordelta

Équipement		Nombre	Superficie (hectares)		Caractéristiques	
Type	Item		Unité	Total		
Éducation	Écoles primaires	24	0,34	8,1	14 % de la population*	
	Écoles secondaires	8	0,67	5,4	9% de la population*	
Santé	Hôpital zonal	1	2,68	2,68	60 lits, haute technologie	
	Premiers soins	4	0,14	0,56		
Sécurité	Poste de Police	1	0,65	0,65		
	Police du secteur	4	0,33	1,35		
	Pompiers	1	1,35	1,35		
Justice	Nation et province	1	0,28	0,28	Terrain offert pour la construction	
Administration Publique	Délégation municipale	1	0,67	0,67		
	Services publics	1	0,67	0,67		
Culture et religion	Église	1	1,34	1,34		
	Paroisse	4	0,27	1,08		
	Musée d'art moderne	1	0,67	0,67		
	Centre des arts	1	0,67	0,67	École de musique, danse, etc.	
Loisir	Complexe sportif	3		12,6		
Transport	Gare de train	1	8	8		
	terminus d'autobus	1	4	4		

* population totale de la municipalité

Source : Plan Directeur de Nordelta (1990 : 80). Notre traduction

Le deuxième chapitre est dédié à l'évaluation et au diagnostic de faisabilité de Nordelta. Il aborde les caractéristiques actuelles de l'utilisation du sol, les aspects socio-économiques

⁷⁸ Commission créée en 1987 qui résulte d'un accord entre le gouverneur la province de Buenos Aires, le maire de la ville de Buenos Aires et le gouvernement fédéral. Dans le projet '90, cette commission remarque que la revitalisation suburbaine doit se faire à partir de la promotion des initiatives locales visant, entre autres, à la création d'emploi, le développement économique et finalement à améliorer les capacités du gouvernement local. Voir CONAMBA (1989).

et les principaux conflits de la région. Par exemple, une étude prospective de la croissance démographique (pages 13 à 42) signale que la municipalité de Tigre atteindra 500 000 habitants en 2010⁷⁹. Cela justifie un intérêt particulier pour l'implantation de nouveaux équipements collectifs, les équipements disponibles étant déjà déficitaires. On rappelle également que, selon les données du recensement de 1980 (dernier recensement disponible au moment de l'élaboration du diagnostic), il manque 13 500 places dans les écoles de la municipalité.

Le tableau 2 (page 88) récapitule les équipements collectifs proposés dans le Plan Directeur de Nordelta. Les attentes du promoteur sont grandes. On envisage la construction de 24 écoles primaires, de neuf écoles secondaires, des hôpitaux, des centres de loisirs, etc. Tout compte fait, plus de 50 hectares sur les 166 disponibles seront occupés par des équipements collectifs, incluant une usine de traitement de l'eau potable et des eaux usées, la construction de rues d'accès à Nordelta ainsi que l'installation du réseau d'électricité et de gaz naturel » (*Plan Director de Nordelta*, 1990 : 83).

Fait intéressant : les promoteurs précisent que plusieurs indicateurs de la pauvreté ne changeront pas après l'implantation de Nordelta : « *ils ne sont pas la responsabilité du secteur privé et nécessitent une intervention directe de l'État* » (*Plan director de Nordelta*, 1990 : 45)⁸⁰.

Les lignes directrices du plan directeur sont exposées dans le chapitre trois. On y trouve une description générale de la « structure urbaine » du projet, des espaces verts transférés à la municipalité, des solutions à de possibles inondations, des infrastructures et finalement, les étapes prévues pour la construction de l'ensemble. Le schéma d'utilisation du sol (figure 4, page 90) montre la densité résidentielle haute (section rouge), la densité moyenne (section orange) ainsi que des résidences unifamiliales (section jaune). Par ailleurs, le dossier annonce la construction des équipements collectifs, d'une zone industrielle et d'une grande superficie d'espaces verts. Un intérêt particulier est porté à

⁷⁹ Selon les données du dernier recensement (INDEC 2001) la municipalité de Tigre comptait environ 300 000 habitants.

⁸⁰ Notre traduction.

l'intégration de l'ensemble de la trame urbaine existante. On dénombre également les trois types d'îlots qui seront utilisés (pages 47 à 49) : en damier dans les zones centrales, en grandes surfaces dans les zones résidentielles et un troisième type dans les situations particulières visant à l'intégration avec la trame urbaine existante.

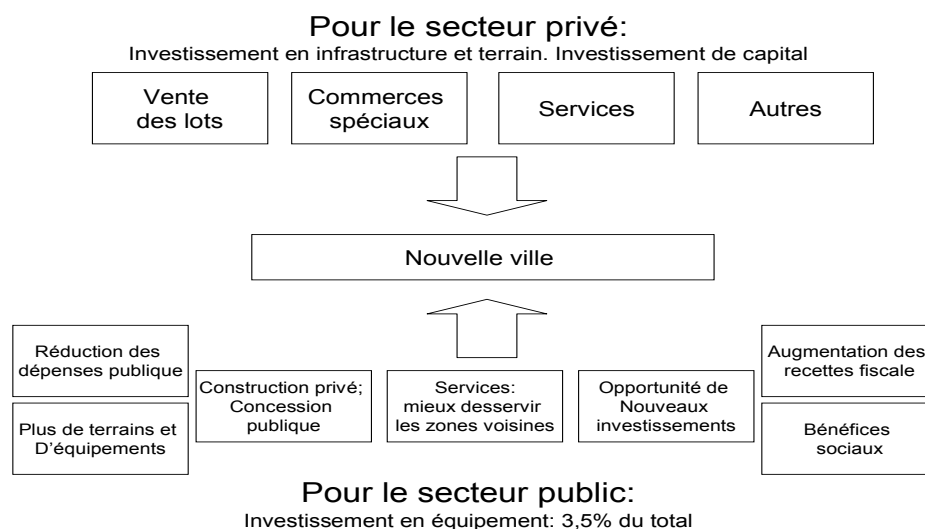
Figure 4 : Schéma d'utilisation du sol approuvé par la municipalité de Tigre



Source : revue *Ambiente* 80 (1999 : 17)

Le quatrième et dernier chapitre du plan directeur explique le cadre général de l'opérationnalisation du projet : les opportunités de développement socio-économique, la viabilité financière pour les entrepreneurs ainsi que certains aspects de l'organisation institutionnelle du nouveau centre urbain. Il nous semble important de souligner les retombées socio-économiques envisagées du projet, car selon le plan directeur, l'implantation de Nordelta signifie des gains potentiels pour le secteur privé et pour le secteur public (figure 5, page 91).

Figure 5 : Résultats socio-économiques prévus de l'implantation de Nordelta



Source : Notre traduction à partir du *Plan Directeur de Nordelta* (1990 : 101)

Selon le plan directeur de Nordelta, les acteurs privés bénéficieront du développement d'un nouveau marché immobilier (vente de lots), de la création d'entreprises de services (l'eau potable, par exemple), et de la construction résidentielle, notamment des « opportunités » commerciales découlant de la construction d'un parc technologique, d'un centre des congrès, d'un port commercial et sportif, d'un centre d'achats, d'une marina, d'un club de golf, d'un cimetière, etc. En ce qui concerne l'État, on prévoit des gains qui englobent divers aspects : *les gains peuvent être évalués quantitativement en termes de bénéfices économiques, mais il y a aussi des gains qualitatifs, en termes de développement social et environnemental (Plan Directeur de Nordelta, 1990 : 100)*⁸¹. En effet, d'une part, on prévoit l'augmentation des recettes fiscales, car Nordelta revaloriserait les revenus fonciers d'un secteur abandonné de la ville. Par ailleurs, le plan directeur signale que ces gains n'impliquent pas de dépenses en infrastructure, puisqu'elle est de la responsabilité des entrepreneurs. D'autre part, l'élargissement des services offerts par Nordelta pourrait desservir les zones voisines en agissant sur le développement social et environnemental.

⁸¹ Notre traduction.

Finalement, il faut noter que les entrepreneurs considèrent l'État comme un partenaire naturel : *ce nouveau pôle urbain nécessite le secteur public comme défenseur du bien commun et promoteur du développement local et régional (Plan Director de Nordelta, 1990 : 103)*⁸².

Les entretiens réalisés avec les professionnels du groupe CEPA⁸³ ont permis de dégager les deux caractéristiques directrices qui ont guidé la conception de Nordelta : l'accessibilité et l'environnement. La première envisage une amélioration du transport afin de garantir une accessibilité écologiquement soutenable. On prévoit, d'une part, la construction d'une route d'accès de cinq kilomètres entre Nordelta et l'autoroute métropolitaine (*acceso norte*); d'autre part, la revitalisation d'un chemin de fer situé dans la limite sud-ouest de Nordelta. Sous l'angle environnemental, un diagnostic socio-économique⁸⁴ justifie la construction de grands espaces verts d'usage public, d'équipements d'éducation, de production (création d'emploi) et d'habitation. Compte tenu des caractéristiques hydriques du terrain, le schéma hydrique proposé par les entrepreneurs (figure 6, page 93) prévoit la construction d'un lac artificiel comme réservoir des eaux excédentaires, d'un canal de drainage qui communique avec la rivière *Lujan (Rio Lujan)* ainsi que le nivellement du terrain.

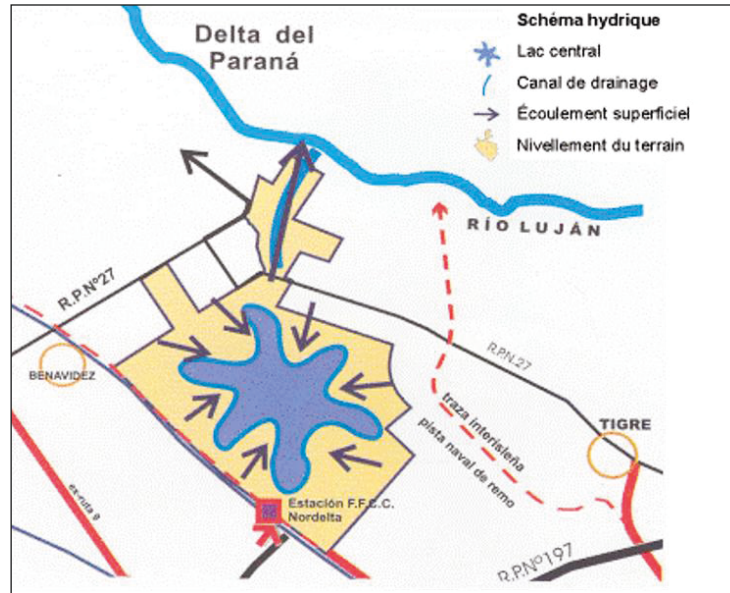
La construction de Nordelta a commencé en 1996. Bien qu'il montre d'importantes transformations par rapport au projet initial, en s'appuyant sur la « flexibilité normative », l'État et les entrepreneurs n'ont pas considéré nécessaire de revalider le projet original. Afin de mieux comprendre l'opérationnalisation des transformations, nous nous attarderons aux principaux aspects de la flexibilité normative.

⁸² Notre traduction.

⁸³ Entretiens NDC-22 et NDC-04.

⁸⁴ Le groupe CEPA a réalisé, en 1990, une enquête chez les résidents de la municipalité de Tigre. Les questions portaient sur leur opinion (et préférences) par rapport aux projets potentiels dans les terrains de Nordelta. Les résultats et le questionnaire font partie du dossier « *Plan Director* » présenté aux autorités municipales et provinciales.

Figure 6 : Schéma du fonctionnement hydrique de Nordelta



Source : revue *Ambiente* 80 (1999 : 15)

3.3. Des normes flexibles : tout se transforme, rien ne se perd ?

Depuis l'approbation du projet de Nordelta, de nombreux documents officiels – provinciaux et municipaux – ont été élaborés pour encadrer le développement résidentiel du point de vue légal. Une récapitulation non exhaustive commence par l'approbation du plan directeur (décret provincial 1736, signé le 6 juillet 1992). Un mois plus tard, le 11 août 1992, le zonage de la municipalité de Tigre incorpore Nordelta en tant que nouveau centre ou pôle urbain⁸⁵ (décret municipal 1297).

Ces documents annoncent que Nordelta sera construite par étapes successives sur une période de vingt ans. Par ailleurs, la flexibilité normative permise par le décret de l'État est devenue, selon les promoteurs immobiliers et les concepteurs, la clé de la réussite de Nordelta. Il s'agit d'une modalité innovatrice, l'État a approuvé le projet à partir des pourcentages généraux d'utilisation du sol qui englobent, entre autres, la fonction résidentielle – faible, moyenne et haute, avec un plafond de 140 000 habitants –, les

⁸⁵ Dans notre étude, la signification de centre ou pôle urbain fait référence aux capacités d'organisation d'une région, entre autres, la création d'emploi, le transport, etc.

équipements collectifs (voir tableau 2, page 88) et les activités commerciales et industrielles décrites dans le plan directeur (centre d'achats, parc technologique, etc.). Autrement dit, il n'existe aucun engagement sur la forme, la localisation des activités ou les priorités des étapes à réaliser.

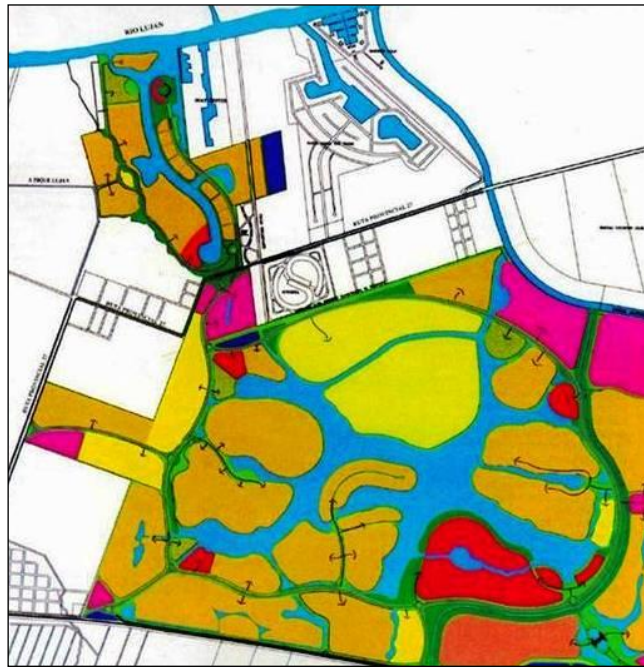
Dans un article paru dans la revue *Ambiente 80* (1999 : 17), Jorge Perez, architecte à la firme CEPA et chargé du projet, affirme que Nordelta a toujours été pensée comme une ville. Cela explique la flexibilité, *car une ville est un processus plutôt qu'un design*, explique Perez. L'architecte fait référence à la portée d'autres projets urbains conçus comme une « ville idéale ». Cependant, ces critères idéaux vont à l'encontre de la dynamique de la société actuelle. Le choix fait par les concepteurs du projet, CEPA, a été de bien maîtriser le processus plutôt que la forme de Nordelta. Par ailleurs, Jorge Perez soutient qu'en 1998, lorsque la construction de Nordelta a débuté, le *Plan Director* approuvé par le gouvernement est devenu un scénario ouvert aux demandes du marché. Il s'est bien adapté aux transformations vécues dans le contexte sociopolitique et institutionnel de l'Argentine : *sans cette flexibilité, l'histoire de Nordelta serait tout à fait autre* (Revue *Ambiente 80*, 1999 : 20, notre traduction).

Bénéficiant de cette flexibilité, le Plan Directeur de Nordelta ne prévoit que certaines lignes générales à accomplir en suivant plusieurs étapes : *un projet intégré avec une densité limitée, des critères d'utilisation du sol et de gestion environnementale* (Revue *Ambiente 80*, 1999 : 19, notre traduction). On remarque, par exemple, un plafond de 140 000 habitants, avec une densité moyenne de 150 habitants par hectare. En conformité avec l'article 13 (chapitre II, Titre II) de la Loi d'utilisation du sol de la province de Buenos Aires, les espaces verts et publics seront dimensionnés sur la base de cette population potentielle, avec une superficie minimale de 10 m² par habitant.

Par ailleurs, toujours grâce à la flexibilité des normes, les entrepreneurs immobiliers ont pu adapter le projet aux besoins du marché immobilier. Par contre, il faut noter qu'avant de construire un nouveau secteur (quartier résidentiel, centre d'achats, etc.) il faut faire une présentation aux gouvernements – provincial et municipal – afin d'obtenir leur

approbation définitive. Cela a déterminé la forme de commercialisation de Nordelta, car la vente des propriétés (lots, appartements, etc.) ne peut pas commencer avant l'approbation du secteur, ce qui inclut la construction des infrastructures, l'inscription et subdivision cadastrales, etc. Il s'agit d'une pratique non habituelle dans le contexte des QRF *bonaerense*⁸⁶.

Figure 7 : Actualisation du schéma d'utilisation du sol



Source : revue *Ambiente* 80 (1999 : 18)

En 1998, les transformations introduites au projet initial de Nordelta nous rapprochent des contradictions de la ville privée actuelle : un méga QRF qui se veut également un centre urbain de développement régional. D'ailleurs, à peine les travaux débutés, un nouveau partenaire s'associe à Astolfoni : Constantini acquiert 50 % des actions et crée une nouvelle entreprise, *Nordelta S.A.*⁸⁷ Les caractéristiques du nouvel associé évoquent les mutations du projet Nordelta, car, propriétaire de *Consultatio S.A.*, Constantini dirige une

⁸⁶ Majoritairement, les QRF de Buenos Aires se sont implantés malgré des contraintes du cadre légal, puisque la norme – Loi 8912 d'utilisation du sol – empêchait l'implantation de ce type de développements résidentiels dans les zones urbaines.

⁸⁷ En Argentine, une société anonyme (S.A.) est une entreprise comparable à une société incorporée (Inc.) canadienne. Dans notre étude, Nordelta S.A., fait référence aux promoteurs immobiliers.

entreprise « spécialisée en administration et en investissement des excédents de capitaux⁸⁸, » qui s'intéresse aux projets immobiliers hauts de gamme. Par ailleurs, il nous semble intéressant de souligner que Constantini partage avec Astolfoni des intérêts quasi philanthropiques de la société contemporaine; cependant, dans son cas, ils sont concentrés sur l'art latino-américain. Détenteur d'une collection privée d'art latino-américain, Constantini est propriétaire du *Museo de arte latinoamericano de Buenos Aires* (MALBA)⁸⁹, le premier musée d'art latino-américain privé de Buenos Aires.

Après l'arrivée de Constantini, en 1999, le groupe CEPA actualise le plan directeur (figure 7, page 95). On y constate le caractère des modifications : fermeture extérieure, accès contrôlés, quartiers résidentiels fermés, lac central occupé (les lots au bord de l'eau sont vendus plus cher, il faut donc en construire le plus possible), coupure de la trame urbaine du contexte, diminution des espaces verts, etc.

Ces modifications sont « naïvement » décrites par les concepteurs. L'un des cadres du groupe CEPA interviewés⁹⁰ explique que cette « évolution » de Nordelta ne modifie pas leur conception générale : l'idée d'une ville, d'un centre de développement, la mixité d'usages, etc. *est la même idée sous une forme plus flexible*. Jorge Perez soutient qu'il ne s'agit que d'une adaptation aux transformations socio-économiques et institutionnelles du contexte. D'une part, *l'insécurité urbaine a imposé une nouvelle logique au développement : celle de la Cité Jardin*. D'une part, on peut constater que l'État « *doigne de son rôle traditionnel de producteur de services publics* (revue *Ambiente* 80, 1999 : 15, notre traduction). Finalement, un autre cadre du groupe CEPA interviewé⁹¹ introduit deux nouvelles perspectives : d'abord, une précision sur les études du sol – la capacité physique pour supporter les futures constructions – a exigé la modification de la forme du lac central et par conséquent, toute la forme de Nordelta a dû changer. Ensuite, le cadre avoue que des problèmes financiers ont poussé Astolfoni à la recherche d'un partenaire solvable. Chose certaine, au-delà des raisons évoquées, l'entrée d'un nouveau partenaire, Eduardo

⁸⁸ <http://www.consultatio.com.ar/>

⁸⁹ <http://www.malba.org.ar/web/home.php>

⁹⁰ Entretien NDC-22

⁹¹ Entretien NDC-04

Constantini, a apporté de nouvelles perspectives au projet et, sous sa direction, Nordelta se positionne sur la demande résidentielle haut de gamme.

Conclusions

Ce survol historique de la genèse de Nordelta amène deux types de conclusions : les premières sont plutôt générales, alors que les deuxièmes sont liées aux spécificités de Nordelta. En premier lieu, le long processus de la genèse de Nordelta témoigne d'un modèle urbain en transformation, qui, selon Torres (1999), est présent depuis les années 1960 dans les pays où la planification urbaine est traditionnellement bien établie, comme la France et l'Angleterre. Il nous semble important de souligner que ces grandes lignes de l'urbanisme français ont beaucoup influencé les politiques urbaines de Buenos Aires. On reconnaît, entre autres, la conception des outils d'intervention métropolitaine qui s'appuient sur les stratégies ou les schémas (les villes nouvelles ne sont qu'un exemple), une perspective qui a guidé les premiers pas de Nordelta.

À partir de 1980, une nouvelle vision entre en jeu : on délaisse la planification centralisée pour aborder une perspective plutôt sectorielle ou locale. La ville devient donc un ensemble de services, des infrastructures en lien avec une fonction structurante de l'organisation urbaine locale et régionale (Torres, 1999). Nous avons décortiqué le Plan Directeur de Nordelta, qui, conçu en 1989, présente Nordelta comme un centre urbain structurant de la métropole de Buenos Aires. Finalement, les années 1990 ont été marquées par un nouveau rôle des acteurs privés dans la construction de la ville, l'insécurité urbaine, l'acceptation des politiques néolibérales, etc. La transformation de Nordelta n'est qu'un exemple.

Le deuxième type de conclusions concerne les spécificités de Nordelta. L'abandon de certains principes de base du plan directeur a permis le passage d'un centre urbain ouvert à une ville privée. Par contre, les développeurs immobiliers, les concepteurs et l'État soutiennent que le plan directeur original a été respecté. Cette situation signifie, entre autres, l'absence d'une discussion sur les conséquences de l'implantation d'une ville

privée dans la municipalité de Tigre. Il faudra se demander si la réussite de Nordelta résulte des caractéristiques du projet ou plutôt d'un contexte politique administratif favorable : la décentralisation administrative donne plus de responsabilités au gouvernement local avec peu d'argent et les droits de construction apportent des capitaux directement aux municipalités; les politiques de privatisation des services publics – ce qui donne l'option d'offrir des services privés là où il n'y en a pas – etc.

Finalement, il faudra se questionner sur la pertinence de la flexibilité normative dans un contexte où l'État est incapable d'exercer un rôle de contrôle. Plus précisément, quand il n'y a pas d'instruments pour garantir, par exemple, certaines priorités à respecter selon les besoins de l'ensemble de citoyens (la construction d'équipements collectifs, de services, etc.). Dans ce contexte, la logique des promoteurs ne répond qu'aux gains économiques.

CHAPITRE IV

BIENVENUE DANS LA « VILLE PARFAITE » : *Nordelta es*

*vivir muy bien!*⁹²

En alliant le spatial à un projet social d'harmonie, certains aspects des QRF s'inspirent fortement des modèles ou types normatifs⁹³. Blakely et Snyder (1997 : 13) font remonter cette influence aux modèles urbains du 19^e siècle, notamment aux utopies urbaines de Robert Owens et de son contemporain français Charles Fourier, qui affirmaient que les lieux et les formes influençaient le système social. Kanter (1972, cité par Blakely et Snyder, 1997) remarque que ces visionnaires ont pensé des modèles de ville avec l'idée de construire un style de vie communautaire, d'ordre et d'harmonie en créant un équilibre entre le corps et l'esprit pour ensuite améliorer la qualité de vie des habitants. Par contre, dans les métropoles contemporaines, la relation entre les utopies urbaines et les QRF serait diluée par un projet qui, loin d'être un modèle, devient plutôt un scénario stratégique (Blakely et Snyder, 1997). Voilà pourquoi la ressemblance entre les QRF et les utopies urbaines du XIX^e siècle n'explique que certains aspects d'un tout nouveau modèle résidentiel.

Toutefois, il ne faut pas négliger les évocations d'ordre, de communauté idéale et d'harmonie qui sont devenues une stratégie de vente dans le discours des promoteurs

⁹² Notre traduction : « Nordelta c'est la belle vie! » Slogan utilisé par des promoteurs Nordelta, page web www.nordelta.com

⁹³ Les modèles ou types normatifs proposent un avenir meilleur, une réalité qui rompt avec le passé. De telles propositions peuvent se faire à des échelles spatiales diverses, d'un quartier à une ville à un système de villes. Par exemple : une intervention urbanistique majeure : les « villes nouvelles » ou une forme d'« utopie urbaine » dans laquelle des visionnaires proposent des « villes parfaites » et qui, dans la réalité, inspirera des réalisations, des réinterprétations sur des terrains divers dans le temps et dans l'espace. Voir : Choay (1979); Mumford (1961).

immobiliers des QRF. On constate que certaines caractéristiques – design et services – des QRF sont associées au style de vie recherché par les futurs acheteurs (sports, sécurité, communauté, etc.). Dans cette perspective, Blakely et Snyder (1997 : 18) rapportent les propos d'un promoteur immobilier étasunien :

Selling houses is showbiz. You go after the emotions. We don't go out and show a gate in the ad. But we try to imply and do it subtly. In our ad, we don't even show houses. We show a yacht. We show an emotion. Blakely et Snyder (1997 : 18)

Dans le contexte français, la situation est assez similaire : les promoteurs toulousains, par exemple, avouent que la prolifération des ensembles clôturés (grillage, haie, murs, etc.) répond uniquement à un but commercial, un argument de vente, un facilitateur de la commercialisation (Billard, Chevalier et Madoré, 2005 : 38).

À Buenos Aires, les promoteurs immobiliers de Nordelta ont construit, à partir de cette alliance entre la forme et l'harmonie sociale, un discours de ville parfaite. Dès que l'on y arrive, on décèle une image de réussite, de distinction et d'équilibre : la propreté des espaces en commun, l'aménagement paysager du boulevard, l'esthétique très raffinée de la signalisation ainsi que la présence des gardiens visent à construire une sensation de sécurité et de perfection. Cependant, à l'arrière-plan de cette image parfaite, on discerne un projet extrêmement complexe, notamment en ce qui concerne le rôle des promoteurs immobiliers devenus gestionnaires urbains.

Pour mieux saisir les principales caractéristiques, nous entreprendrons une analyse descriptive en procédant en deux temps : d'abord, nous nous attarderons à l'organisation de l'espace (les schémas formels et les activités qui caractérisent l'ensemble du développement). Ensuite, nous survolerons l'organisation administrative de Nordelta ainsi que ses principaux équipements collectifs.

4.1. L'organisation formelle de Nordelta

Dans les grandes lignes, l'organisation formelle de Nordelta découle de l'actualisation du plan directeur, réalisée en 1999, et que nous avons déjà présentée. La ville privée compte

une double fermeture. La première fermeture, une clôture, entoure l'ensemble du développement s'ouvrant stratégiquement sur deux accès qui aboutissent à une circulation véhiculaire intérieure – un large boulevard ceinturant le lac central. La deuxième clôture entoure chaque quartier résidentiel et restreint l'accès aux propriétaires des résidences du quartier. Nous considérons important de remarquer deux caractéristiques générales de l'organisation de l'espace : d'une part, la fermeture extérieure détermine que toutes les activités s'organisent autour d'une circulation intérieure. Il s'agit d'un large boulevard intérieur qui relie entre elles les différentes activités : résidentielles, commerciales, éducatives, médicales, administratives et sportives. D'autre part, ce modèle de ville privée implique un double contrôle d'accès. Le premier, exclusif aux propriétaires des résidences et aux personnes autorisées, donne un droit d'accès aux espaces en commun de Nordelta. Cependant, une fois à l'intérieur de Nordelta, chaque quartier compte son propre contrôle d'accès. Autrement dit, les propriétaires ont deux niveaux d'accès : il faut d'abord détenir l'autorisation d'entrer à la ville, puis d'accéder au quartier où la propriété est située. Il faut noter que l'on n'a pas le droit de se promener d'un quartier à l'autre.

Le schéma de l'organisation spatiale (figure 8, page 102) montre les accès à Nordelta, la circulation intérieure ainsi que la localisation des différentes activités. Notons que le schéma n'indique que les équipements collectifs des espaces en commun de l'ensemble, puisque chaque quartier résidentiel compte ses propres équipements d'usage exclusif aux résidents⁹⁴.

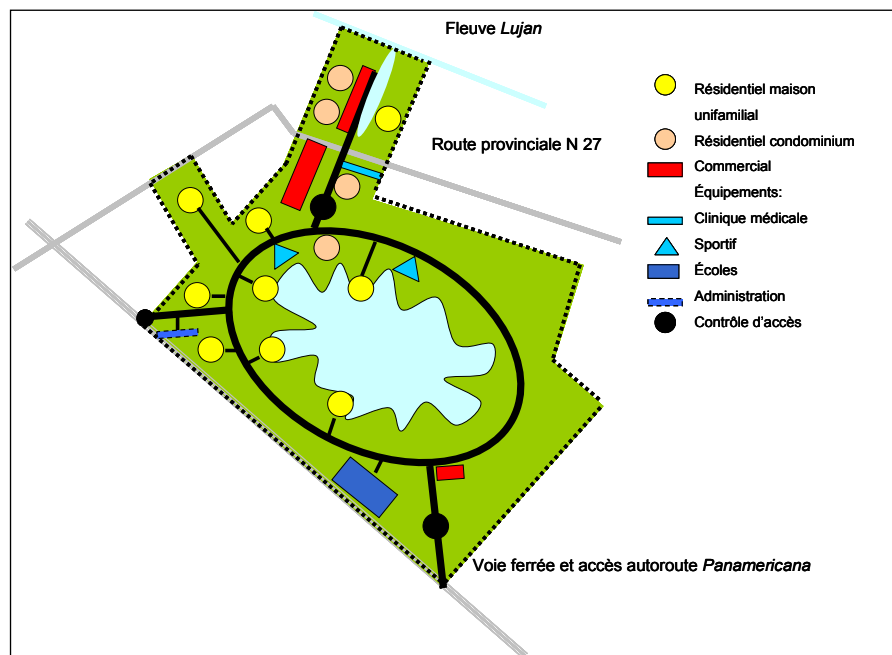
Sur leur page web, les entrepreneurs décrivent la *ciudadpueblo*⁹⁵ en six parties : le *Plan Director*, les quartiers résidentiels, les services d'éducation, les services médicaux, les espaces sportifs et les zones commerciales. Nous avons abordé le plan directeur dans le chapitre précédent et nous le reprendrons dans le prochain en lien avec le cadre légal des QRF. Nous nous attarderons ici aux zones résidentielles, notamment aux différents types

⁹⁴ Pour entrer dans les différentes zones résidentielles, il existe un poste de contrôle avec des barrières et des gardiens privés qui empêche l'accès des personnes non autorisées.

⁹⁵ Dans une première étape, les entrepreneurs ont nommé Nordelta la *ciudadpueblo*, un terme qui est le résultat, en espagnol, de l'union de deux mots : *cuidad* (ville) et *pueblo* (village) en accentuant un slogan des promoteurs : les avantages d'une ville avec la tranquillité d'un village. Aujourd'hui, le terme est moins utilisé.

d'habitations, au nombre de lots, aux différents quartiers, etc.

Figure 8 : Schéma de l'organisation spatiale de Nordelta



Source: élaboration propre à partir d'observations de terrain

4.1.1. Les zones résidentielles

L'une des caractéristiques marquantes de la forme des QRF fait référence au dessin des rues : une grille en labyrinthe qui rappellerait les résidences-dortoirs étasuniennes des années 1950 (Dansereau, 1989). Selon Ben-Joseph (2004), ce dessin des rues, typique des zones suburbaines des villes américaines, est en lien avec une stratégie d'utilisation du sol et plus précisément, au pourcentage du territoire dédié à la circulation (rues, trottoirs, etc.)⁹⁶. Par ailleurs, les auteurs considèrent que cette forme fait référence au rêve suburbain nord-américain : le contrôle du trafic, la difficulté pour les non résidents de s'y repérer, les lignes courbes pour donner une « personnalité » à la banlieue, etc. Selon Blakely et Snyder (1997) il s'agit d'une forme qui favorise le décor d'exclusivité et d'intimité.

⁹⁶ Le graphique élaboré par Ben-Joseph et Southworth (2003 :9) montre la grille en labyrinthe caractéristique des banlieues nord-américaines. Par ailleurs, il faut noter que les adeptes du Nouvel Urbanisme utilisent le terme *transect* (en anglais) en référence aux diverses formes d'utilisation du sol urbain en liens avec sa localisation : centre-ville, urbain, suburbain, etc

Cette forme de rues en labyrinthe, très utilisée dans les QRF argentins, est devenue la grille de base des quartiers de Nordelta. Elle présente un fort contraste avec les rues orthogonales du contexte. La carte 2 illustre les deux exemples : la forme organique du quartier *Los Castores*, à Nordelta, et le damier du quartier *Benavidez*, arrondissement adjacent à la ville privée.

Carte 2 : Rues en labyrinthe, quartier *Los Castores*, Nordelta-Rues en damier, quartier *Benavidez* (adjacent à Nordelta)



Source : www.nordelta.com

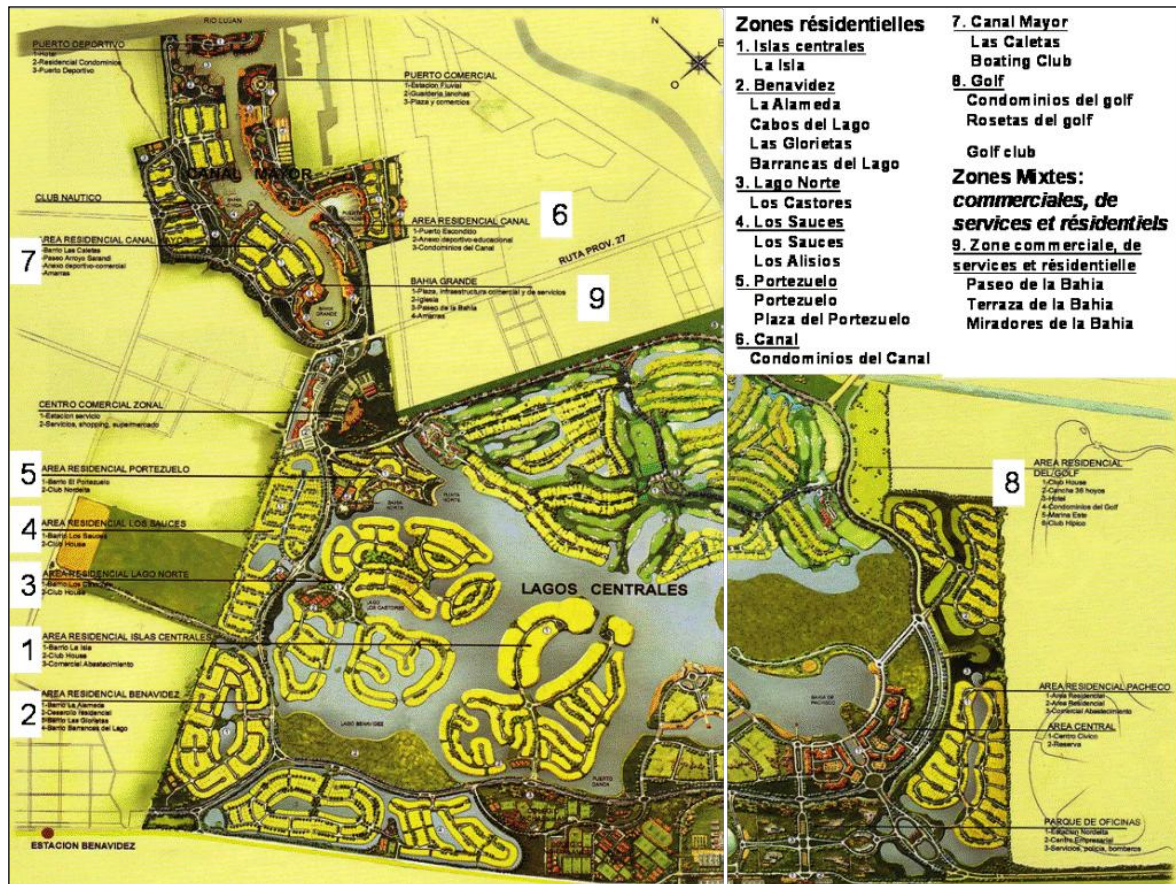
Source <http://mapaescolar.ed.gba.gov.ar>

Le rythme de croissance de Nordelta a été plus rapide que prévu : huit ans après son inauguration, on dénombre plus de 15 quartiers résidentiels occupés et six autres en construction, constituant neuf zones résidentielles (figure 9, page 104). La vente de lots a débuté en 1999, et concernait exclusivement les résidences unifamiliales. Au cours des dernières années, le type d'habitation offert s'est diversifié et un grand nombre de condominiums en hauteur partagent maintenant le parc résidentiel. Ces deux types d'habitations sont majoritairement occupés par des propriétaires; le parc destiné à la location reste marginal. Dans la prochaine partie, nous décrirons d'abord les quartiers composés de résidences unifamiliales, puis ceux abritant des condominiums.

À partir de l'information présentée dans la figure 9 (page 104), nous avons élaboré une liste non exhaustive des résidences unifamiliales. Toutefois, dans un souci de précision, il est important de souligner qu'elle résulte des observations du terrain et peut comporter

certaines imprécisions, puisque de nouveaux projets s'établissent à grande vitesse et que l'information est très rare. Les quatre premières zones résidentielles sont constituées exclusivement de quartiers unifamiliaux. La zone 7 compte aussi des résidences unifamiliales, qui ont de plus un accès direct à l'eau. Les zones 5, 6 et 8 sont mixtes : elles comptent des résidences unifamiliales et des condominiums en hauteur.

Figure 9 : Nordelta, zones résidentielles et commerciales et écoles



Source : Notre traduction, revue Nordelta, (septembre 2006 : 5)

Les différents quartiers de Nordelta montrent une diversité appréciable d'équipements collectifs, de taille et de prix. Lors d'un entretien, un informateur interviewé, représentant des entrepreneurs immobiliers souligne cette diversité comme favorisant la mixité sociale :

*La enorme variedad de precios, de tamaño y de tipos de propiedad, implica que un amplio segmento de la población está interesado en Nordelta. Esta diversidad significa una vida social más rica*⁹⁷. Extrait d'entretien (ND-12)

Toutefois, la hiérarchisation des espaces résidentiels a permis de consolider des « quartiers » plus ou moins riches. Prenons, en guise d'exemple, *La Alameda* et *Los Castores*, deux quartiers représentatifs de Nordelta. *La Alameda* compte une superficie totale de 42 hectares et 302 lots d'une taille moyenne de 800 m²; elle comprend deux petits lacs (2,2 hectares), un *clubhouse* (100 m²), une piscine, un terrain extérieur multifonction (soccer, volley-ball, rugby, etc.), des espaces de pique-nique et deux courts de tennis. Le quartier *Los Castores* (photo 3) compte 116 hectares près du lac central et puis divisés en 595 lots d'une superficie moyenne de 1 100 m². Les équipements en commun y sont plus nombreux, entre autres dix courts de tennis, un terrain de soccer professionnel, un autre de volley-ball, un espace multifonctionnel, une piscine double, le *clubhouse* (300 m²) et une promenade boisée de cinq hectares. Bref, un ensemble d'équipements qui totalisent 29 hectares d'espaces en commun.

Photo 3: Résidences unifamiliales du quartier Los Castores, Nordelta



Source : Viviana Rivilis, octobre 2007

Cette hiérarchisation des espaces résidentiels se reflète bel et bien sur le prix de vente des propriétés. Un survol des annonces immobilières d'un journal local montre que pour le même type de propriété, la valeur augmente de 15 % à 35 % pour les maisons du quartier

⁹⁷ Notre traduction : « La grande variété de choix, en ce qui concerne le prix ainsi que la taille et type de résidence, implique qu'un large segment de la population est attiré par Nordelta. Cette diversité signifie une vie sociale plus riche ».

Los Castores comparativement à celles situées dans *La Alameda*⁹⁸.

Tableau 3 : Les quartiers unifamiliaux de Nordelta (noms, nombre de lots, superficie et occupation)

Quartier	Superficie totale (hectares)	Taille des lots (m ²)	Nb. de lots	% d'occupation	Nb. de résidences Occupées
<i>La Alameda</i>	42	800	302	87	263
<i>Barrancas del Lago</i>	30	700	171	85	145
<i>Las Glorietas</i>	37	740	311	80	249
<i>Los Castores</i>	116	1 100	595	63	375
<i>La Isla</i>	84	1 000/5 000	273	56	153
<i>Las Caletas</i>	20	1 000	97	49	48
<i>Los Sauces</i>	40	600	354	23	81
Golf Club	270	1 200	390	<i>En construction</i>	
<i>Cabos del Lago</i>		1 000	150	<i>En construction</i>	
<i>Los Alisios</i>		650	530	<i>En construction</i>	
Boating Club	50	1 000	250	<i>En construction</i>	
Total			3 423		1 314

Source : Notre élaboration à partir des observations de terrain, de la page web de Nordelta www.nordelta.com (consultée le 11 décembre 2007) et du journal *La voz de Nordelta*, numéro de septembre 2006

Le tableau 3 présente une liste récapitulative des quartiers unifamiliaux. Il dénombre, dans les trois premières colonnes, la taille du quartier, le nombre de lots et leur superficie. Les données des deux dernières colonnes portent sur l'occupation des maisons et font référence à la situation en septembre 2006. Cette information, obtenue dans la publication mensuelle de Nordelta S.A., *La Voz de Nordelta*, vise à mieux comprendre, d'une part, la dynamique de croissance de Nordelta (quartiers construits et en construction); d'autre part, elle sert à constater le nombre d'habitants, une information très difficile à obtenir – nous y reviendrons plus tard. Il est important de noter que le pourcentage d'occupation ne reflète que l'ancienneté du quartier (temps de construction et d'occupation des résidences) puisque, selon Nordelta S.A., tous les lots ont été vendus.

Un cadre de Nordelta S.A. explique qu'au début, l'entreprise ne vendait que des terrains dans les quartiers unifamiliaux. Par contre, à partir de 2003, le type de résidences offertes à Nordelta s'est diversifié et les condominiums en hauteur ont gagné une place du marché

⁹⁸ À partir de l'analyse des annonces immobilières publiées dans la section « country clubs » du journal *La Nación*, octobre 2006/2007. Le pourcentage de la variation du prix considère des propriétés (maison et lot) à égale superficie. Dans tous les cas, il s'agit de maisons usagées (entre deux et quatre ans). www.lanacion.com

(photo 4). Il nous semble intéressant de souligner qu'avec ce type d'habitation, de nouveaux investisseurs participent au développement de la ville privée. En effet, Nordelta S.A. s'est associé avec d'autres firmes de commercialisation, de conception et de construction résidentielle, notamment avec des investisseurs qui représentent des firmes très reconnues du marché immobilier local et dans un horizon architectural plus large. Par exemple, le condominium « *La Roseta del Golf Residences* » est un projet de Carlos Ott⁹⁹, un architecte de réputation internationale qui a conçu, entre autres, l'Opéra de la Bastille (Paris, 1984) et le Pierre Elliot Trudeau *Federal Judicial Building* (Ottawa, 2002).

Photo 4: Condominios Marinas del Portezuelo



Source : Viviana Rivilis, octobre 2007

En règle générale, ce type d'habitation en hauteur est situé plus près des services (centre d'achat, clinique privée, etc.). Dans un article publié dans la revue *Las Gallaretas*, dirigée par des résidents de Nordelta, on peut lire que la construction du centre d'achat, en 2003, a influencé l'arrivée d'une plus haute densité de population, et de même, la localisation d'activités autres que le résidentiel :

Al comienzo, en Nordelta tenía solo viviendas unifamiliares. Sin embargo, la inauguración del sector comercial en 2003 vino acompañada por edificios de departamentos. Hoy, un gran proyecto está en marcha en el sector norte de Nordelta: 160 unidades de oficinas construidas en cinco pisos. Además, está prevista la construcción de un edificio de viviendas de ocho pisos y a precios abordables¹⁰⁰. (Las Gallaretas, vol. 3, octubre 2007)

⁹⁹ Selon l'information d'un article paru dans la revue Nordelta (avril 2006 : 20-26). Plus d'information, voir la page web de l'architecte C. Ott <http://200.124.202.19/ott/ott.html>

¹⁰⁰ Notre traduction. « Si au commencement Nordelta n'était fait que de maisons unifamiliales, l'inauguration du secteur commercial en 2003 a été accompagnée par la construction d'édifices

Le tableau 4 présente de façon globale les projets de condominiums en hauteur jusqu'en 2007. L'information obtenue permet d'estimer l'ensemble des résidences occupées en 2006 : au moins 1 350 maisons unifamiliales et plus de 500 unités en condominium. Toutefois, il faut noter que des nouveaux projets ont rapidement été mis en place et que, par conséquent, les données changent. La population estimée en 2007, selon l'information obtenue lors d'un entretien, comptait entre 15 000 et 20 000 habitants distribués en 2 500 maisons unifamiliales et plus de 1 500 unités de condominiums :

En total, 50 % del proyecto está a punto de completarse y el crecimiento de la población es regular. Aquí, por día, se empieza la construcción de 2.5 casas unifamiliares. En términos de metros cuadrados construidos, esto significa más de 400 000 m² de residencial, realizado por operadores privados, o sea que no pertenecen a Nordelta S.A. Estimamos una inversión total de 280 millones de dólares americanos. Por su parte, la empresa Nordelta S.A. ha invertido 250 millones de dólares en infraestructura y servicios¹⁰¹. Extrait d'entretien (ND-12)

Tableau 4 : Les condominiums de Nordelta

Nom du projet	Nombre d'édifices	Nombre d'unités	Statut
<i>Condominios de la Bahia</i>	6	96	
<i>Praia</i>		102	<i>En construction</i>
<i>Plaza Portezuelo</i>	6	180	
<i>Casas del Sol</i>		180*	
<i>Casas del Lago</i>		180*	
<i>Marinas del Portezuelo</i>	5	235	
<i>Studios de la Bahia</i>	2	110	
<i>Terrazas de la Bahia</i>	2	128	
<i>Condomios del Canal</i>	6	200	<i>En construction</i>
<i>Paseo de la Bahia</i>		128*	
<i>La Roseta del Golf</i>	6	280	<i>En construction</i>
<i>Condominios del Golf</i>	6	300	<i>En construction</i>
<i>Miradores de la Bahia</i>	5	120	<i>En construction</i>
Total	44	1 951	

*approximativement

Source : Notre élaboration à partir de l'information de la page web de Nordelta et des observations de terrain

d'appartements. Aujourd'hui, c'est l'heure des premiers espaces de travail dans la «ciudad pueblo». Un méga projet est en marche : 160 unités de bureaux sur 5 étages et situées aux limites nord de Nordelta. En outre, on prévoit la construction d'édifices d'habitation de 8 étages à prix abordable ».

¹⁰¹ Notre traduction : « 50 % du projet est en train de se compléter et on tire profit d'une croissance régulière de la population. Ici, chaque jour, on commence la construction de 2,5 maisons unifamiliales. En termes de mètres carrés construits, cela signifie plus de 400 000 m² dédiés au résidentiel réalisés par des acteurs privés autres que Nordelta S.A. totalisant un investissement d'approximativement 280 millions de dollars américains. Comparativement, Nordelta S.A. a dépensé 250 millions en infrastructures et en services ».

Cette diversité résidentielle n'est qu'un reflet de la vaste gamme de services offerts par Nordelta. Dans les pages suivantes, nous nous attarderons aux services et aux équipements collectifs de la ville privée.

4.2. Les services et les équipements collectifs

Défini par les entrepreneurs comme un *développement urbain intégral*, l'ensemble de Nordelta inclut une vaste gamme d'équipements et de services : *tout ce que dont on a besoin pour améliorer la qualité de vie des habitants*¹⁰². Une liste non exhaustive dénombre plusieurs activités : éducatives (quatre écoles), commerciales (deux centres commerciaux), médicales (centre médical), sportives et de loisirs (espaces verts, clubs sportifs, terrain de golf, piste cyclable, etc.). En outre, comme nous l'avons déjà expliqué, Nordelta S.A. a construit un réseau d'eau potable exclusif aux résidants et compte son propre service de sécurité privé, de récolte de déchets domiciliaires, etc. Les lignes suivantes seront consacrées à une description très rapide des équipements reliés à l'éducation, à la santé, aux centres commerciaux et aux espaces verts de la ville privée.

4.2.1. Les écoles privées de Nordelta



Nordelta compte quatre écoles qui couvrent largement les besoins d'éducation obligatoire (maternelle, primaire et secondaire). En 2000, la municipalité de Tigre avait déjà approuvé les dossiers d'implantation de deux institutions éducatives privées : le *Colegio Northland* et le *Colegio Cardenal Piron*¹⁰³. En 2001, l'école *Michael Ham* s'intégrait à la zone éducative de Nordelta (photo 5). Selon un cadre de Nordelta

¹⁰² Présentation dans la page web de Nordelta.

¹⁰³ Décret municipal 1136 4112-14.918/00 *Particularizado COLEGIO NORTHLAND, del nuevo núcleo urbano de Tigre, emprendimiento NORDELTA S.A. 20-07-00* et décret municipal 1137 4112-14.919/00 *Particularizado COLEGIO CARDENAL PIRONIO, del nuevo núcleo urbano de Tigre, emprendimiento NORDELTA S.A. 20-07-00*.

interviewé¹⁰⁴, ces trois premiers établissements ont été « subventionnés » par les entrepreneurs de Nordelta S.A. en leur offrant gratuitement les terrains :

Fue una estrategia de lanzamiento del proyecto, porque cuando se prometen servicios, hay que hacer todo lo necesario para garantizar que los mismos estén presentes desde el primer día. La credibilidad es nuestro principio de base. Sin embargo, la cuarta escuela, el St Luke's College, incorporada recientemente a partir del éxito de Nordelta ha comprado el terreno a precio del mercado¹⁰⁵. Extrait d'entretien (ND-10)

Photo 5: Zone éducative de Nordelta, école Michael Ham



Source : Viviana Riwilis, octobre 2006

Les écoles de Nordelta offrent une formation bilingue (anglais - espagnol), mixte et majoritairement de religion catholique (*Instituto Cardenal Pironio* et *Michael Ham*). Les données du ministère de l'Éducation de la province de Buenos Aires¹⁰⁶ montrent qu'en 2007, le niveau primaire du *Colegio Northland* comptait 428 élèves, alors que l'*Instituto Cardenal Pironio* dénombrait une population de 370 élèves. Toutefois, selon l'information recueillie lors de nos entretiens, seuls 50 % de ces élèves habitent Nordelta. L'ensemble des écoles privées de Nordelta est en expansion. La réussite des institutions éducatives est soulignée dans un article paru dans la revue *Las Gallaretas* :

¹⁰⁴ L'information a été vérifiée sur la page web de l'école Northland <http://www.northlands.org.ar/>

¹⁰⁵ Notre traduction : « C'était l'une des stratégies de lancement du projet ; quand on promet des services, il faut les offrir. La crédibilité est notre règle de base. Par contre, la quatrième école, le St. Luke's College, s'est intégrée à partir du succès à Nordelta, et elle a dû acheter son terrain à la valeur du marché ».

¹⁰⁶ *Dirección General de Cultura y Educación – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Dirección de Informática y Estadísticas*. Information sur le site MAPA ESCOLAR: <http://mapaescolar.ed.gba.gov.ar/>

Después de los trabajos de ampliación realizados en las escuelas Marin et Northland, el instituto Michel Ham ha anunciado la construcción de un nuevo sector en su edificio para poder recibir todos los estudiantes inscriptos. Por otro lado, una cuarta escuela, el St.Luke's College, se incorpora a la oferta educativa de Nordelta y comenzara próximamente la construcción de su edificio en el sector de la ruta 27. En los últimos días, el grupo Marin ha firmado un acuerdo con la Universidad privada Belgrano para ofrecer cursos en sus instalaciones¹⁰⁷. (Las Gallaretas, novembre 2007 : 5)

4.2.2. Les soins de santé privés



Nordelta compte une clinique privée de services de santé primaires et une ambulance de secours et de soins d'urgence qui offrent des services 24 heures sur 24. Le *Centro Medico Nordelta* a été inauguré en 2001¹⁰⁸; il est situé en face du centre d'achat et occupe un terrain d'un hectare. Administrativement, le *Centro Medico Nordelta* (photo 6) résulte de la fusion de deux firmes qui détiennent une longue expérience en services de soins de santé privés. Les résidents interviewés affirment qu'à cause de la distance entre Nordelta et le centre-ville, l'offre d'un service de soins primaires d'urgence à proximité est incontournable. Les promoteurs immobiliers l'ont bien compris :

Vivir en Nordelta ofrece la tranquilidad de un acceso inmediato al Centro médico Nordelta, una marca de excelencia en salud que cuenta con la más alta tecnología de laboratorio y diagnóstico (tomografías, radiografías, mamografías, ecografías y laboratorio). Un centro de atención primaria abierto de 8 a 20 todos los días con médicos generales, pediatras, traumatólogos, etc¹⁰⁹. Présentation du Centro medico Nordelta sur la page web : www.nordelta.com consultée en septembre 2007

¹⁰⁷ Notre traduction : « À la suite de l'école Marin et Northland, l'institut Michel Ham a annoncé le commencement des travaux d'agrandissement de ses installations pour accueillir plus d'étudiants. Par ailleurs, une quatrième institution, le St. Luke's College s'est incorporée à l'offre éducative de Nordelta en commençant la construction de son édifice dans le secteur de la route 27. Dernièrement, le groupe Marin a signé un accord avec l'Université de Belgrano pour offrir certains cours dans ses installations ».

¹⁰⁸ Décret municipal 1839 4112-20.710/01 approuve la construction du «Centro Medico» NORDELTA S.A.

¹⁰⁹ Notre traduction : « Vivre à Nordelta offre la tranquillité d'un accès immédiat au *Centro Medico Nordelta*, une marque d'excellence qui détient la plus haute technologie de dépistage et de diagnostic

Le docteur Carlos Albano, directeur du *Centro Medico Nordelta*, affirme dans un article paru dans la revue *Las Gallaretas* (26 juillet 2006) qu'en raison du coût de la technologie (par exemple, un tomographe coûte plus de 100 000 \$), les soins de santé primaires ne sont pas lucratifs. C'est plutôt l'implantation de services plus complexes (salles chirurgicales, lits, etc.) qui rentabilise l'investissement. Toutefois, pour le moment, le *Centro Medico Nordelta* ne développerait pas le projet original (qui prévoit la construction d'un hôpital privé de plus de 100 lits). De même, l'option de 24 heures de service n'est pas aujourd'hui économiquement viable.

Photo 6 : Centro Medico Nordelta



Source: Viviana Riwilis, octobre 2006

Pour couvrir les heures où le *Centro Medico* est fermé, les habitants de Nordelta ont décidé, en 2006, de se munir d'une ambulance de secours et de soins d'urgence (24 heures sur 24). Il s'agit d'une initiative approuvée par toutes les associations de propriétaires. Au cours d'un entretien¹¹⁰, un représentant de l'entreprise Nordelta S.A., nous a appris les résultats d'un sondage réalisé par l'administration de la ville privée (AVN) : les résidents ont majoritairement accepté d'augmenter leurs frais mensuels afin d'assurer les services d'une ambulance 24 heures sur 24 exclusivement pour les résidents de Nordelta.

(tomographes, radiologie, mammographie, échographie et laboratoire). Un centre de soins primaires, ouvert de 8 h à 20 h, tous les jours avec des médecins de famille, des spécialistes en pédiatrie et traumatologie ».

¹¹⁰ Entretien (ND-10)

4.2.3. Les zones commerciales

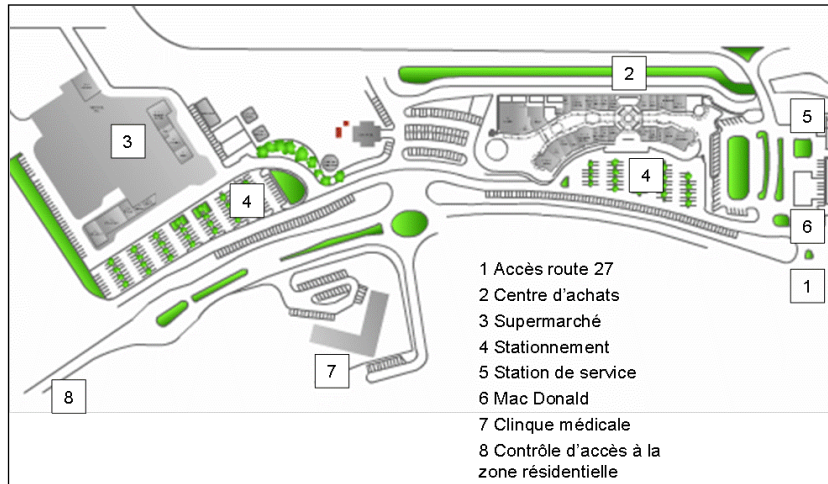


Nordelta compte deux zones commerciales divisées par la route 27. Elles montrent une vocation très différenciée : sur le côté ouest, le *Centro Comercial Nordelta* (photo 7 et 8), inauguré en 2004, offre des services de consommation habituels (épicerie, centre d'achats, banque, bureau de poste, station-service, etc.). Dans l'est, la nouvelle zone commerciale *Puerto Bahia Grande*, offre plus des restaurants, des cafés branchés ainsi qu'une certaine mixité d'usage commerciale et résidentielle (photo 9).

Le premier *Centro Comercial Nordelta* (figure 10, page 114) a été inauguré en 2004. Il résulte de l'association d'une entreprise locale spécialisée en centres d'achats et de *Nordelta S.A.* Le projet complet prévoit la construction de 30 000 m² divisée en trois étapes, dont la première (12 000 m², construction débutée en 2003) comprend plus de 50 locaux sur deux niveaux. Le secteur est complété par une station-service, un bureau de poste, un McDonald's, une banque, etc. La deuxième étape, inaugurée en 2005, compte un supermarché de 1 700 m² et 12 locaux commerciaux. Finalement, la dernière étape prévoit la construction en 2009 de plusieurs salles de cinéma et de locaux commerciaux.

Selon les promoteurs¹¹¹, le style d'avant-garde du centre commercial permet une continuité entre les espaces extérieurs et l'intérieur. La clientèle prévue, les résidents de Nordelta et ceux d'autres QRF, atteindra 1,5 million de personnes. Sa localisation, entre la route 27 et le contrôle d'accès à Nordelta, facilite l'entrée des non-résidents. Cependant, nous avons observé une importante présence de la sécurité privée et une prolifération d'enseignes de Nordelta caractérisent symboliquement l'espace. Au cours des observations réalisées lors de notre travail de terrain, nous avons constaté que les agents de sécurité privée notent les immatriculations des véhicules stationnés dans le centre commercial

¹¹¹ Page web du *Centro Comercial Nordelta* : www.nordeltacc.com.ar

Figure 10 : Centro Comercial Nordelta

Source : page web www.nordeltacc.com.ar

Photo 7 : Centro Comercial Nordelta : centre d'achat

Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

Photo 8 : Accès principal, Centro Comercial Nordelta



Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

De l'autre côté de la route 27, une nouvelle zone commerciale, le *Puerto Bahia Grande*, a été inaugurée en novembre 2007 (photo 9). À vocation mixte - résidentielle et bureaux -, elle a été conçue par un prestigieux groupe d'architectes locaux, l'*Estudio Aisenson*¹¹². Cet ensemble comprend trois édifices: *Terrazas de la Bahia* (128 unités), *Miradores de la Bahia* (180 unités) et *Estudios de la Bahia* (110 unités).

Photo 9 : Puerto Bahia Grande



Source : Estudio Aisenson : www.aisenson.com.ar

¹¹² <http://www.aisenson.com.ar/aisenson.htm>

En outre, une marina (60 places) et 14 locaux commerciaux (restaurants gastronomiques, banque, etc.) complètent les 16 000 m² de construction. Le projet inclut la réalisation d'un hôtel et d'un centre de congrès.

4.2.4. Les espaces verts

Indiscutablement, les espaces verts de Nordelta (photo 10) constituent un point central du discours de vente. Leur importance englobe divers objectifs : se différencier de la « ville de béton »; créer un style de vie plus proche de la nature ainsi que plus actif en résidant tout près des équipements sportifs extérieurs (courts de tennis, terrain de golf, d'équitation, etc.). Blakely et Snyder (1997 : 15) signalent que l'importance accordée aux espaces verts se traduit bien dans les noms des QRF, ce qui dénoterait la volonté des entrepreneurs immobiliers de dissocier les QRF de l'image construite de la ville. Les auteurs ont repéré divers termes évocateurs de la nature – *Park, Forest, River, Hill* ou *Valley*, entre autres – qui sont toujours présents dans les QRF étasuniens les plus populaires. *Forest Park* et *Green Valley Estates* ne sont que des exemples. À Nordelta, la plupart des quartiers et certaines rues évoquent la nature : la rue *Del Yacaré* dans le quartier *Los Castores*, la rue *Los Platanos à La Alameda*¹¹³, ne sont que des exemples.

Concernant les activités sportives, Nordelta compte un grand nombre d'équipements collectifs : un terrain de golf de niveau international qui est associé au quartier du Golf, une marina, un club sportif, une piste cyclable, etc. Plusieurs de ces équipements, bien qu'ils soient situés à l'intérieur de la ville privée, n'appartiennent pas à l'ensemble des résidents, car les entrepreneurs de Nordelta ont concédé leur exploitation à des entreprises privées. Les propriétaires des résidences, comme tout autre usager, doivent payer pour utiliser les installations sportives du club ou pour obtenir un emplacement dans la marina. Toutefois, certains espaces verts collectifs sont utilisés et subventionnés par tous les résidents de Nordelta, notamment les parcs autour du lac central ainsi que la piste cyclable. Bien que les premiers soient une partie importante du paysage, la piste cyclable

¹¹³ Le Yacaré est un type d'alligator qui habite la région nord de l'Argentine; En français les castors (los castores). Los platanos et La Alameda font référence à des types d'arbres

est la plus populaire. Il s'agit d'un espace très utilisé par les amateurs de vélo, de jogging ou simplement de marche.

Photo 10: Les espaces verts de Nordelta, quartier Los Castores



Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

Bref, la grande diversité d'activités et de services offerts par Nordelta donne lieu à une organisation administrative très particulière. Elle explique, d'une part, l'idée de ville privée conçue par les promoteurs. D'autre part, on décèle l'avènement d'un nouveau rôle de gestion urbaine privée assumé par les développeurs immobiliers.

4.3. L'organisation administrative d'une ville privée

Afin de mieux comprendre les particularités de l'organisation administrative de Nordelta, un retour sur certains aspects théoriques abordés dans le chapitre I s'impose. Plusieurs auteurs (Glasze, 2005; Manzi et Smith-Browers, 2005) soutiennent que les QRF sont, du point de vue administratif, une combinaison de deux types de propriétés privées : 1) les biens individuels d'usage exclusifs, tout à fait semblables aux résidences privées situées à l'extérieur des QRF; et 2) les biens en commun, c'est-à-dire une forme de propriété privée, mais d'usage communautaire, soit les parcs, les installations sportives, les infrastructures, les services, etc. Ce deuxième type de propriétés privées distingue les QRF

d'autres développements résidentiels et fait l'objet d'études qui, basées sur une perspective plutôt économique, permettent de comparer les QRF aux caractéristiques des clubs : le *club good* (Manzi et Smith-Browers, 2005).

Par ailleurs, il faut noter que l'existence des propriétés privées en commun explique la fonction des associations de propriétaires. Le Goix (2003) soutient que la nécessité d'auto-administrer les propriétés et les services en commun est à l'origine des associations de propriétaires qui gèrent les QRF comme de vraies villes privées :

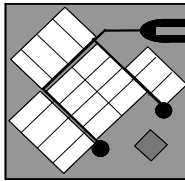
Construits le plus souvent par des promoteurs immobiliers, ces quartiers sont gérés par une association de propriétaires (Property Owners Association) qui est en charge de l'ensemble des services et infrastructures intra-muros. (Le Goix, 2003 : 3).

À Nordelta, nous avons constaté une forme très innovatrice. D'une part, les promoteurs immobiliers conservent plus de 50 % des actions, ce qui leur accorde des droits presque exclusifs d'administration de la ville privée. D'autre part, on y dénombre quatre types de propriétés privées. Deux d'entre elles répondent aux caractéristiques décrites dans les lignes précédentes : 1) les propriétés privées résidentielles et 2) les propriétés privées en commun de chaque QRF de Nordelta. Nous avons de plus repéré l'existence de : 3) propriétés privées non-résidentielles, notamment les écoles, le centre d'achats, l'entreprise propriétaire du réseau d'eau potable, le club sportif, etc. (ce type de propriétés inclut des usagers non résidants, par exemple les écoles qui desservent une population plus large que celle de Nordelta); et 4) propriétés de type corporatives (Glasze, 2003) qui appartiennent aux promoteurs immobiliers. Elles sont incorporées à la ville privée comme les rues d'accès à Nordelta, une piste cyclable, des lacs artificiels, le service de sécurité, l'aménagement et l'éclairage du boulevard intérieur, etc. Il est important de souligner que l'entretien des propriétés corporatives est assumé par tous les propriétaires de Nordelta (individus et entreprises). La figure 11 (page 119) récapitule les différents types de propriétés privées des QRF comparativement à Nordelta. Il nous semble important de bien saisir l'idée de ville privée, notamment à partir de l'existence de propriétés privées d'usage exclusif aux résidants, mais à l'extérieur des quartiers résidentiels. Par ailleurs, l'articulation entre ces quatre types de propriétés constitue une forme organisationnelle – et de pouvoir – assez caractéristique de Nordelta. Il s'agit d'un modèle de QRF qui offre

un tout nouveau rôle aux entrepreneurs immobiliers, car ils agissent aussi comme des gestionnaires urbains.

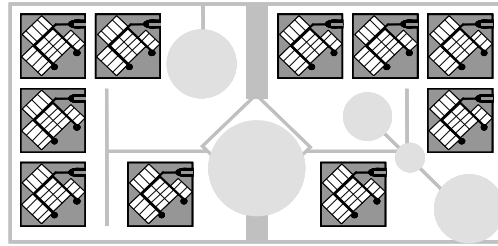
Figure 11 : Les types de propriétés privées : QRF et Nordelta

**Quartiers résidentiels fermés :
deux types de propriétés privées**



- 1) Propriétés privées d'usage exclusif: Résidences
- 2) Propriétés privées d'usage en commun:
 - Équipements collectifs et services en commun : parcs, terrains de sport, sécurité, éclairage des espaces en commun, etc.
 - Rues d'accès

Nordelta : quatre types de propriétés privées



- 1) Propriétés privées d'usage exclusif: Résidences
- 2) Propriétés privées d'usage en commun:
 - Équipements collectifs et services en commun : parcs, terrains de sport, sécurité, éclairage des espaces en commun, etc.
 - Rues d'accès
- 3) Propriétés privées non résidentielles: équipements et services d'entreprises privées (autres que Nordelta S.A.) : les écoles, le réseau d'eau potable, le centre commercial, etc.
- 4) Propriétés privées corporatives : appartiennent aux promoteurs immobiliers (Nordelta S.A.). Elles sont incorporées au développement sous la forme de rues d'accès, des espaces verts, les lacs, la piste cyclable, etc.

Source: Élaboration propre

Il nous semble important de remarquer que dans son ensemble, l'information sur l'organisation administrative de Nordelta est plutôt rare. Dans notre étude, elle résulte du travail de terrain (observations, entretiens, etc.) et de l'analyse de documents officiels, notamment des actes d'achat et des chartes de constitution des associations de voisins. Par ailleurs, à plus d'un égard, l'organisation administrative de Nordelta apparaît assez complexe; d'une part, le promoteur immobilier – Nordelta S.A. – reste toujours propriétaire d'une vaste proportion du terrain, ainsi que l'actionnaire principal de la ville privée. D'autre part, l'existence d'entreprises subsidiaires renforce le pouvoir de Nordelta

S.A. en lui octroyant le rôle d'un quasi-gouvernement. Ces dimensions doivent être analysées en profondeur, car elles entraînent un nouveau rôle des entrepreneurs immobiliers.

4.3.1. Pierre angulaire d'un gouvernement privé

L'organisation administrative de Nordelta signifie une importante transformation du rôle des entrepreneurs immobiliers. Effectivement, aux fonctions de développeur immobilier, d'une durée déterminée, la forme administrative de Nordelta ajoute des fonctions reliées à la gestion urbaine privée qui visent à exercer un rôle à long terme. Afin de faciliter la compréhension, nous avons divisé nos résultats en deux échelles : l'administration de la ville privée et l'administration des QRF. Nous commencerons par ces derniers, car il s'agit d'une situation comparable à d'autres modèles de QRF, donc plus facile à saisir. Chaque QRF de Nordelta compte une association de voisins qui détient la responsabilité des espaces en commun : entretiens de rues, des parcs, ainsi que les services de sécurité, l'éclairage, etc.

À la suite de la lecture de la charte de constitution de diverses associations de voisins annexée au contrat d'achat, nous avons constaté que sous la forme d'une association civile à but non-lucratif, elles sont propriétaires de tous les espaces en commun. Par conséquent, en acquérant une propriété à Nordelta, on devient actionnaire de l'association de voisins du quartier. Les entrepreneurs affirment que chaque association de voisins est autonome, et donc que les résidents nomment leur propre conseil d'administration. Cependant, le cadre de Nordelta S.A. interviewé admet la suprématie actuelle de l'entreprise sur la gestion de la ville privée. Il précise qu'il s'agit d'un contrôle temporaire en attendant que la construction de la ville privée soit finie, puisqu'une mauvaise gestion de l'ensemble pourrait hypothéquer le futur du développement.

Toutefois, certains points de la charte des associations de voisins vont à l'encontre du discours de temporalité. Prenons, par exemple, l'Association de propriétaires de *La Alameda*. On y décèle deux types d'actions. Le premier est associé aux propriétés

résidentielles, par conséquent, le nombre de lots et le nombre d'actions concordent : 302 actions et 302 lots. Ces actions sont transférées – une à chaque propriété – au moment de signer le contrat d'achat. Dans leur ensemble, cependant, ces actions ne représentent que 49 % du total de l'association civile. Selon les chartes de constitution, 51 % des actions, c'est-à-dire la majorité actionnaire de chaque association de voisins, appartient à Nordelta S.A. Par exemple, dans l'association de *La Alameda*, nous avons constaté l'existence de 62 actions de type B qui appartiennent à Nordelta S.A. Chaque action octroie 5 droits de vote, pour un total de 50,67 % des actions de l'association de propriétaires. En outre, la charte de l'association détermine une structure de direction formée par un directeur représentatif des actionnaires résidentiels et de deux directeurs représentatifs d'actions de type B. Cela signifie que tous les quartiers sont dirigés par deux directeurs représentatifs de Nordelta S.A., qui occupent les postes de président et vice-président.

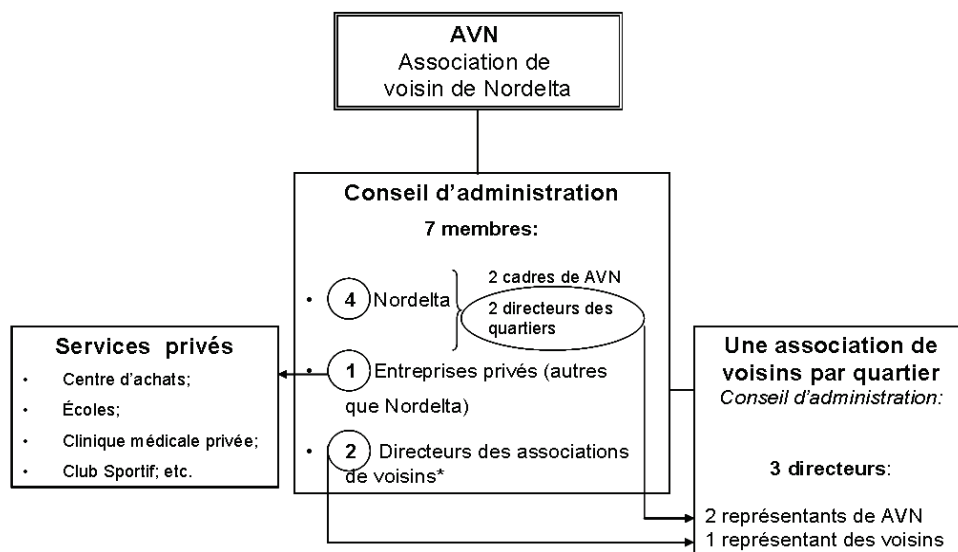
Il existe une autre entreprise privée, l'*Asociacion Vecinal de Nordelta* (AVN), qui s'occupe de la gestion des espaces et des services en commun. Au premier regard, l'AVN évoque un regroupement des associations des voisins des QRF de Nordelta. Cependant, elle a été conçue en 1999 par Nordelta S.A. dans l'objectif de faciliter la gestion de la ville privée. En fait, depuis le début du projet, Nordelta S.A. a créé des entreprises subsidiaires qui occupent diverses fonctions spécifiques : *Nordelta Fiduciaria S.A.* vend les terrains, *Redes y Servicios S.A.* gère le réseau d'eau potable ainsi que l'usine de traitement d'eau qui dessert exclusivement le territoire de Nordelta, et AVN fait la « gestion urbaine » de l'ensemble.

C'est cette dernière qui retient surtout notre attention, car, sous plusieurs angles, elle est associée aux fonctions d'un « gouvernement local privé ». Cette association, elle-même ou en sous-traitance, s'occupe de la gestion et de la fourniture des services de base (l'eau potable, la sécurité, de l'entretien des rues, de l'éclairage, etc.). En outre, l'AVN gère les finances « publiques » de l'ensemble de la ville privée, elle reçoit les plaintes ou les suggestions des voisins, et elle octroie les autorisations de constructions résidentielles (selon ses propres règles), etc. Bref, à l'image d'un gouvernement local, l'AVN porte la responsabilité (finances, planification, organisation, contrôle) de l'ensemble du territoire

en veillant, entre autres, au respect du plan directeur et à l'harmonie des divers usages du sol (commercial et résidentiel).

Figure 12 : Organisation administrative de l'Asociación de Vecinos de Nordelta (AVN)

Organigramme de la structure organisationnelle de AVN et les Associations de voisins de Nordelta



* Les deux directeurs représentant des associations de voisins sont choisis parmi l'ensemble des directeurs des quartiers élus par les résidents.

Source : Élaboration propre

Selon un représentant des promoteurs de Nordelta (entretien ND-10), l'AVN est une institution très dynamique et innovatrice au service des résidents. En outre, notre interviewé signale :

El objetivo de Nordelta S.A., es lograr que AVN sea dirigida por los propietarios. Es decir que el poder de decisión y financiero que Nordelta S.A. tiene sobre AVN es temporal¹¹⁴. Extrait d'entretien (ND-10)

Ceci dit, notre interviewé affirme que la participation des voisins est de plus en plus importante et qu'aujourd'hui le conseil d'administration de l'AVN inclut des représentants de Nordelta S.A., des voisins et du secteur commercial. Néanmoins, il s'agit d'une

¹¹⁴ Notre traduction : L'objectif de Nordelta S.A. est, dans un futur proche, de laisser AVN dans les mains des propriétaires. Le pouvoir décisionnel – et financier – de Nordelta S.A. sur l'association (AVN) est temporaire.

participation qui ne compromet pas le pouvoir des entrepreneurs. À partir de l'information obtenue auprès d'autres personnes interviewées (entretiens ND-17 et NDR-24), nous avons pu élaborer un organigramme de la structure organisationnelle d'AVN (figure 12, page 122). Des sept membres qui constituent le conseil d'administration d'AVN, quatre sont représentants de Nordelta S.A. (actuellement, deux d'entre eux représentent les promoteurs immobiliers en tant que directeurs dans les associations de quartiers). Deux représentants des propriétaires résidentiels sont élus parmi les directeurs des QRF et finalement, une personne représente les propriétaires non-résidentiels (les écoles, le centre commercial, l'hôpital, etc.)

Cette gestion centralisée de la ville privée apporte d'importants gains aux promoteurs immobiliers : en plus de vendre les terrains, ils consolident une entreprise de services et de gestion urbaine similaire à une municipalité, mais avec un but lucratif. AVN décide des projets à réaliser, des contrats de service, des investissements et de l'incorporation d'autres acteurs privés. Pour mieux saisir l'envergure des profits associés au nouveau rôle de gestion urbaine privée, nous réaliserons un survol des finances « publiques » de la ville privée dans la section suivante.

4.3.2. Finances publiques - ville privée ?

En faisant un parallèle avec les modèles de finances publiques, le discours des entrepreneurs de Nordelta S.A. montre des caractéristiques fortement liées au modèle de *poll tax* très connu dans les villes de l'Angleterre : les dépenses totales de la ville sont assumées (à parts égales ou proportionnelles) par l'ensemble des habitants¹¹⁵. Il faut noter que ce modèle de finances publiques s'appuie sur certains points que le gouvernement (secteur public) doit assurer, notamment la transparence et l'accessibilité à l'information. Or, il s'agit de deux conditions difficilement observables dans le contexte d'une entreprise privée. Lors d'un entretien, un informateur clé représentatif des résidents de Nordelta a remarqué les difficultés vécues concernant l'accessibilité à l'information :

¹¹⁵ Voir le texte de Peck (1998).

El proceso para obtener la información requerida es largo. Sobre todo si se trata de datos financieros, gastos realizados, contratos o presupuestos. Después de presentar la solicitud, obtener la información lleva mucho tiempo y finalmente la información obtenida es demasiado genera¹¹⁶. Extrait d'entretien (NRD-32)

De l'organisation administrative de Nordelta découlent deux types de contributions. D'abord, les dépenses de l'ensemble de la ville privée : l'éclairage et l'entretien des rues d'accès, la sécurité et le contrôle des accès, les frais administratifs, l'aménagement des espaces en commun, de la piste cyclable, etc., qui sont assumés de façon proportionnelle par les propriétaires (résidentiels et non-résidentiels) de Nordelta. Autrement dit, chaque propriétaire – individu ou entreprise – cotise selon la propriété qu'il occupe. Ensuite, les dépenses reliées aux espaces en commun exclusifs à chaque zone résidentielle, qui sont assumées par les propriétaires des résidences de chaque quartier.

En ce qui concerne les dépenses de l'ensemble, le budget de Nordelta S.A. présenté aux résidents en 2004¹¹⁷ nous aide à l'analyse d'une information plutôt rare (tableau 5). Tout d'abord, nous y avons constaté le caractère trop général de l'information. En outre, nous avons remarqué deux aspects importants à retenir : 1) les contributions des différents quartiers aux dépenses générales sont très aléatoires, car selon ce que nous avons observé, elles ne sont associées ni au nombre de lots par quartier ni à la taille des lotissements; 2) l'absence de la contribution des entreprises privées autres que Nordelta (écoles, hôpital, centre d'achats, etc.). Il faut noter qu'en raison des réclamations des résidents, ces contributions ont été incorporées aux budgets d'AVN (voir annexe D).

Tableau 5 : Finances de Nordelta 2004. Contribution des quartiers aux dépenses de la ville privée.

Quartier	Contribution par quartier (aux dépenses de Nordelta par mois/dollars américains)	Nombre de lots	Superficie moyenne des lots	Contribution (\$/lots/mois)
<i>La Alameda</i>	35 000	302	800	112
<i>La Glorieta</i>	30 300	311	740	97
<i>La Isla</i>	38 900	273	5 000	142
<i>Los Castores</i>	64 000	595	1000	107

Source : Budget 2004 présenté par AVN aux propriétaires résidentiels

¹¹⁶ Notre traduction : « Il s'agit d'une démarche qui prend trop de temps. Notamment s'il s'agit de l'information sur les contrats, le budget ou les dépenses. Finalement, l'information obtenue est trop générale ».

¹¹⁷ Il s'agit d'une information obtenue dans nos entretiens que nous considérerons comme « non officielle », car elle ne présente aucune signature ni identification de la source.

Par ailleurs, l'analyse des budgets ainsi que des frais des quartiers montre que les finances (celles de la ville, mais aussi celles des quartiers) seraient gérées par AVN. Cette information attire notre attention, car elle est contraire à l'autonomie des associations de voisins décrite dans la charte de constitution des associations des propriétaires. Ces organisations détiennent la responsabilité des services ainsi que de l'entretien des espaces en commun, elles recueillent les cotisations (frais mensuels) en incluant les dépenses des espaces en commun :

[...] el comprador y los sucesivos compradores de las parcelas residenciales, deberán abonar a la « Asociación Civil La Alameda S.A. », como entidad a cargo de servicios comunes de barrido y limpieza, seguridad, cloacas, accesos, mantenimiento de espejos de agua y partes comunes y/o cualquier otro servicio, las expensas comunes que dicha entidad cobre, o las cuotas sociales que dicha entidad requiera, para el mantenimiento de los servicios antes descriptos, incluyendo la parte proporcional de los gastos de mantenimiento de las partes comunes y servicios a cargo de la Asociación Vecinal Nordelta S.A. [...] El directorio de la Sociedad fijará el importe de las contraprestaciones de los servicios suministrados (cualesquiera sea su denominación: expensas, tasa, cuota, tarifa, derecho, precio, arancel, u otras), de acuerdo a los criterios establecidos en el presente artículo. El importe será fijado sobre la base del costo específico de los servicios suministrados ya sea en forma directa por la Asociación Civil La Alameda S.A. o por aquellos prestados por la Asociación Vecinal Nordelta S.A., incluyendo las previsiones y reservas aconsejadas para una buena administración¹¹⁸. Extraits de la charte de constitution de l'Asociación civil La Alameda S.A., pages 18 à 27

Les relevés mensuels des frais de copropriété confirment le contrôle financier exercé par AVN sur les associations des quartiers. Nous avons traduit un extrait d'un reçu du quartier *Los Castores* daté de janvier 2006 (voir une copie complète dans l'annexe E).

On constate que les dépenses sont présentées de façon trop générale et ne permettent même pas de différencier entre les dépenses du quartier et celles de Nordelta. En plus, ce

¹¹⁸ Notre traduction : « [...] l'acheteur et les acheteurs successifs des parcelles résidentielles devront créditer à l'Asociación Civil La Alameda S.A., comme organisme à charge de services communs, de propreté, sécurité, égouts, accès, maintien de miroirs d'eau et parties en commun et/ou tout autre service, les dépenses communes que cet organisme réalise, ou les quotes-parts sociales que cet organisme demande, pour le maintien des services détaillés ci haut y compris la partie proportionnelle des frais de maintien des espaces en commun et les services à charge de l'Asociación Vecinal Nordelta S.A. [...]. L'annuaire de l'association fixera le montant des cotisations pour les services fournis sous la forme de : dépens, taux, quote-part, tarif, droit, prix, ou autres, en accord avec les critères établis dans le présent article. Le montant sera fixé sur la base du coût spécifique des services fournis ou de manière directe par l'Asociación Civil La Alameda S.A. ou par l'Asociación Vecinal Nordelta S.A. en incluant les prévisions et les réserves conseillées pour une bonne administration. [...] ».

premier des sept volets du reçu représente 88,25 % du total de la contribution du propriétaire.

Extrait des frais du quartier Los Castores, janvier 2006

<i>Code</i>	<i>Type de service facturé</i>	<i>Montant à payer</i>
EXP001.E00	Services de conservation et d'administration	400
EXP008.E00	Services d'eau potable et des égouts (fixe)	18,14
EXP004.E00	Services d'eau potable et des égouts (consommation)*	0
EXP002.E00	Services d'eau d'arrosage (fixe)	8,43
EXP010.E00	Services d'eau d'arrosage (consommation)*	0
EXP006.E00	Ajustement service d'eau potable	0
EXP024.E00	Services d'entretien de lot	26,59
Total à payer		453,16

* Les services sont facturés selon la consommation. Dans notre exemple ils sont nuls, car il s'agit d'une résidence en construction.

Certains résidents de Nordelta reconnaît qu'AVN gère les finances de l'ensemble de façon discrétionnaire :

El consorcio Nordelta S.A. (AVN) obtiene muchas ventajas económicas en la gestión de la ciudad-pueblo. Se sabe, por ejemplo, que hay servicios realizados por empresas subsidiarias de la empresa Nordelta, como es el caso del agua potable. Además, AVN tiene una gran libertad de decisión con respecto a la prioridad de los trabajos a realizar, las licitaciones y finalmente sobre los contratos que firma y que nosotros pagamos¹¹⁹. Extrait d'entretien (NDR-32)

D'autres admettent aussi que les « coûts » présentés par AVN ne reflètent pas la réalité des dépenses. Cependant, tous les résidents interviewés soutiennent qu'il s'agit d'un « problème accessoire » :

Las expensas son más de caras de lo que deberíamos pagar, pero los trabajos se hacen y en general, Nordelta es un lugar limpio, seguro y bien mantenido. Pagar más caro es un problema colateral, sobre todo si lo comparamos con lo que pasa en los gobiernos municipales!¹²⁰ Extrait d'entretien (NDR-23)

¹¹⁹ Notre traduction : « Le consortium Nordelta S.A. obtient de forts avantages économiques liés à la gestion de la ville. On sait bien, par exemple, qu'il y a des services effectués par des entreprises subsidiaires à Nordelta S.A. En plus, AVN possède une pleine liberté de décision sur la priorité des travaux à réaliser, les appels d'offres ou les contrats que nous payons ».

¹²⁰ Notre traduction : « Les frais sont plus chers qu'ils le devraient, mais les travaux sont faits et dans l'ensemble, Nordelta est un lieu propre, sécuritaire et bien entretenu. Payer plus cher est un problème secondaire, notamment en comparaison avec ce qui passe dans les municipalités! ».

Toutefois, malgré le contrôle exercé par AVN, les résidants sont plutôt optimistes en ce qui concerne leur relation avec l'entreprise :

La relación con la administración de Nordelta es difícil. Tenemos que insistir mucho para obtener la información que solicitamos y las respuestas llevan mucho tiempo y son muy generales. Sin embargo, yo estoy convencido que los empresarios saben que nosotros, los residentes, somos una vitrina de promoción de Nordelta. Representamos la imagen del éxito del proyecto, lo que nos da un gran poder de negociación¹²¹.
Extrait d'entrevue (NDR-32)

Par ailleurs, en considérant les propriétaires résidentiels et les entrepreneurs de Nordelta S.A. comme associés à l'avenir de la ville privée, un des résidants remarque que l'AVN doit apprendre à prendre des décisions concertées avec les propriétaires.

Enfin, la relation entre les promoteurs immobiliers et les résidants n'est pas stable. Un article publié dans la revue *Las Gallaretas* montre une toute nouvelle perspective à partir de la création d'une association de voisins autonome de Nordelta S.A. :

Un grupo de residentes de Nordelta está creando una nueva asociación de vecinos que sería autónoma de Nordelta S.A., de AVN y de las asociaciones de vecinos existentes. La misma tendrá como objetivo el discutir temas de interés sobre los cuales no se tienen respuestas de la empresa Nordelta. Esta nueva asociación comienza sus primeros pasos, pero los vecinos responsables aseguran que rápidamente presentaran una proposición a todos los habitantes de Nordelta¹²². (Las Gallaretas, 10 octobre 2007).

Pour conclure, nous voulons souligner que même s'il semble régner un climat d'harmonie, la relation entre les entrepreneurs immobiliers et les résidants risque de cacher un grand nombre de conflits. Toutefois, jusqu'à présent, ces deux acteurs ont réussi à bâtir une association très dynamique, car même en suivant ses propres intérêts, chaque acteur a privilégié son rôle dans la construction d'une image de ville parfaite.

¹²¹ Notre traduction : « Les négociations ne sont pas faciles, même une demande d'information quelconque nécessite plusieurs rappels et trop de temps. Cependant, à la limite, les entrepreneurs savent que nous sommes une vitrine de la promotion de l'entreprise Nordelta S.A., une image de la réussite du projet, ce qui nous procure un grand pouvoir de négociation ».

¹²² Notre traduction : « Un groupe de résidants est en train de créer une nouvelle association de voisins qui serait autonome d'AVN et des associations de voisins. Elle aura l'objectif de parler de thèmes d'intérêt et pour lesquels les propriétaires ne trouvent pas de réponses dans l'entreprise. Cette nouvelle association en est à ses premiers pas, mais les voisins qui s'en occupent assurent que prochainement une proposition sera présentée ».

Conclusion

Cette présentation générale de la ville privée de Nordelta amène une réflexion sur le nouveau rôle des entrepreneurs immobiliers : la gestion urbaine privée. Cette nouvelle fonction des entrepreneurs immobiliers entraîne certaines contradictions ainsi que de possibles conflits entre résidants et promoteurs, notamment le manque de transparence ou la surfacturation des services. Toutefois, jusqu'à maintenant, nous avons remarqué une dynamique d'acteurs très efficace.

La suggestion de McKenzie d'analyser les QRF comme le résultat de la conjugaison des intérêts des acteurs, dans ce cas le promoteur résidentiel et les ménages, s'est révélée féconde pour l'analyse de Nordelta. Les résidants sont attirés par la sécurité, la propreté, le design très « américain », l'accessibilité aux équipements (sportifs, espaces verts, loisirs). En outre, la réussite du projet permet la valorisation de leurs investissements tout en augmentant leur statut social. Nous soulignons trois aspects : réussite, valorisation et statut social, qui dépendent fortement de l'image projetée où les conflits (ou l'extériorisation des conflits) sont exclus. Par ailleurs, cette image de ville parfaite agit de manière complémentaire avec les intérêts des promoteurs. Pour eux, l'image de réussite attire plus d'investisseurs (les grandes firmes d'architectes) et plus d'acheteurs (Nordelta a établi des records de ventes de terrains). Cette dynamique d'association entre les promoteurs et les résidants autour d'une image de ville parfaite constitue aussi une coalition face aux exigences d'un autre acteur très important : l'État local. En associant leurs intérêts, les promoteurs et les résidants de Nordelta détiennent un pouvoir – économique et social – qui conditionne les décisions d'un État local. Il s'agit d'une perspective que nous aborderons dans le prochain chapitre en analysant le cadre légal de Nordelta.

CHAPITRE V

L'ÉTAT LOCAL ET LA PRIVATISATION DE LA VILLE :

le cadre légal de Nordelta

Certains aspects légaux des QRF représentent, selon Tranchini (2005), une manifestation moderne de la propriété immobilière. Plus précisément, l'auteur fait référence à une nouvelle forme légale d'association entre différentes personnes qui acquièrent un bien pour l'utilisation des espaces en commun. En ce qui concerne l'utilisation du sol urbain, le système législatif varie fortement selon le contexte. Castán Tobeñas (cité par Tranchini, 2005 :25) signale que les droits de propriété privés – individuels et en commun – sont bien caractérisés dans les normes italiennes, allemandes et espagnoles¹²³. Par contre, en Argentine, l'arrivée du modèle des QRF pose les premières questions sur les aspects légaux de cette forme de propriété (Causse, 2005).

Nous procéderons en deux temps pour étudier le cadre légal de Nordelta. Premièrement, nous analyserons les normes orientées vers l'organisation et la gestion du territoire de la province de Buenos Aires et de la municipalité de Tigre. En commençant par un survol du contexte *bonaerense*, nous tenterons d'éclaircir le rôle de l'État dans l'acceptation des QRF, et notamment de Nordelta. Nous considérerons deux aspects : le premier vise une compréhension générale de la prolifération du phénomène des QRF dans la région

¹²³ Dans l'article 1100, le système législatif civil italien explicite qu'il existe « communauté » quand la propriété ou autre droit réel correspond à plusieurs personnes. Les droits allemands comptent deux aspects; le premier relativement à la propriété d'un objet par plusieurs sujets et l'autre en référence au condominium. En Espagne, l'article 392 dit: « il y a communauté quand la propriété d'une chose ou d'un droit appartient à plusieurs personnes, en signalant avec précision la relation entre la communauté et l'individu ».

métropolitaine de Buenos Aires, et le second, des spécificités de Nordelta, plus précisément de la *Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo, 8912/1977* (Loi provinciale d'aménagement et de l'utilisation du sol). Deuxièmement, nous situerons Nordelta en lien avec certains éléments des finances publiques urbaines. Nous examinerons brièvement les justifications d'ordre économique de l'implantation d'une ville privée dans une municipalité de la périphérie défavorisée de l'agglomération de Buenos Aires. Nous analyserons le discours d'acceptation basé sur une amélioration de la qualité de vie (création d'emplois, qualité des équipements collectifs, etc.) de toute la population de la municipalité. Nos outils méthodologiques incluent l'analyse de documents officiels (lois, décrets, normes, etc.), la revue de la littérature spécialisée et des entretiens réalisés sur le terrain.

5.1. Le nouveau rôle de l'État local : première approche

Dans le contexte de Buenos Aires, l'analyse du cadre légal des QRF évoque un tout nouveau pragmatisme normatif. Celui-ci englobe un ensemble de réglementations créées ou modifiées dans l'objectif de faciliter l'implantation des QRF. Cette approche pragmatique replace l'État dans un rôle où le territoire devient un instrument de stimulation du développement économique privé. Au sens large, il s'agit d'une caractéristique de la gestion urbaine liée à la montée des politiques urbaines qui soutiennent l'économie de marché comme moteur de la croissance économique de la ville. Selon Francine Dansereau, ce type de politique vise à la création d'un climat de confiance car,

[...] il met l'accent sur l'élimination des entraves bureaucratiques et le marketing au sens pur, c'est-à-dire la promotion d'une image favorable de la municipalité ou du quartier auprès des investisseurs et la restauration d'un « climat de confiance » [...].
Dansereau (1986 : 14)

Dans le contexte argentin, le pragmatisme normatif, porteur d'une forte transformation du rôle de l'État, a signifié la privatisation du développement urbain. Pirez (2006 : 33) explique que jusqu'aux années 1970, l'État orientait les interventions des acteurs privés vers « l'intérêt général »; ou en contrepartie, il s'occupait lui-même d'assurer une bonne

accessibilité aux ressources de la ville. En ce sens, à partir de 1940, l'expansion des périphéries métropolitaines résulte d'une part, de l'action des développeurs immobiliers privés qui offrent des lotissements populaires et d'autre part, l'État qui garantit l'accessibilité en subventionnant le train de banlieue¹²⁴. L'un des principaux effets observés est une certaine intégration sociale des secteurs populaires, même si une redistribution manifestement inégale des ressources demeure, notamment en ce qui concerne la qualité des services urbains.

Par contre, dans le modèle de gestion contemporaine, Pirez (2006) affirme que la privatisation de la production urbaine signifie une subordination aux décisions des acteurs privés; une suprématie que l'auteur associe à trois facteurs :

1. le recul de l'État favorise la production privée de l'espace urbain;
2. une modification de l'intervention de l'État : le passage de l'intérêt général à des intérêts économiques particuliers;
3. la puissance des acteurs privés (renforcée par des capitaux internationaux) modifie leur pouvoir vis-à-vis de l'État et des autres acteurs, en déséquilibrant la relation marché-État.

C'est de ce côté, nous semble-t-il, qu'il faut se pencher pour comprendre la portée de la transformation du rôle de l'État : une diminution des politiques sociales et un fort encouragement des investissements privés, notamment concentrés dans le marché immobilier et les services publics (Torres, 2001). Par ailleurs, cette transformation du rôle de l'État a été accompagnée de l'apparition d'une nouvelle classe moyenne liée au secteur des services, et qui s'est caractérisée par une « consommation ostentatoire » des biens et des services typiquement urbains (Ciccolella, 1999). Plusieurs auteurs considèrent la prolifération des QRF comme l'implantation de fragments de ville privée de très haute qualité dans les périphéries métropolitaines traditionnellement occupées par les couches populaires (Ciccolella, 1999; Clichevsky, 1999; Pirez, 2006; Torres, 2006). Bref, nous considérons que l'association de ces facteurs expliquerait la transformation des schémas résidentiels traditionnels de la ville de Buenos Aires (grosso modo : les riches au centre-

¹²⁴ Voir Clichevsky (1999) et Torres (1978).

ville, les pauvres en périphérie). Cette brève présentation du contexte nous amène au survol historique du phénomène, afin de constater l'interaction entre le rôle de l'État et la prolifération des QRF.

5.2. Survol historique du phénomène des QRF

Nous diviserons ce survol chronologique en trois étapes représentatives. La première étape marque la naissance d'une forme de copropriété fermée basée sur l'offre de résidences secondaires et la pratique d'activités sportives spécialisées : les modèles embryonnaires des QRF. La deuxième étape commence avec l'adoption de la Loi d'utilisation du sol (Loi 8912) en 1977, et englobe les modèles nommés *country club* ou *club de campo*. La dernière étape débute dans les années 1990 et se caractérise par la prolifération de modèles résidentiels plus représentatifs de la typologie actuelle des QRF.

5.2.1. Le modèle embryonnaire

À Buenos Aires, entre 1930 et 1970, est née une forme « embryonnaire » de QRF qui évoque un modèle résidentiel représentatif de la réussite économique et du statut social. Ces premiers ensembles de résidences secondaires sont situés dans la périphérie *bonaerense*; peu nombreux et plutôt ruraux, ils représentent le style de vie « exclusif » des élites (Arizaga, 2000).

Ces ensembles sont axés sur la mise en valeur des activités sportives et le contact avec la nature. Les résidences conservent la simplicité traditionnelle de la campagne, sans le raffinement des équipements des résidences permanentes (Svampa, 2005). En raison de leur caractère essentiellement rural, ces ensembles sont acceptés comme des clubs sportifs où l'activité résidentielle est secondaire. Le *Tortugas Country Club*, fondé en 1932, est le cas plus cité par les auteurs intéressés à l'histoire du phénomène des QRF *bonaerenses* (Heredia et Beltran, 2002; Svampa, 2005; Thuillier, 2002). Situé dans la municipalité de *Pilar*, à 38 kilomètres du nord-ouest de la ville de Buenos Aires, ses 280 hectares

privilégient la vie en plein air et la pratique sportive du polo¹²⁵. Dans la municipalité de Tigre, le *Hindu Club*¹²⁶ est un cas intéressant et représentatif de l'évolution du modèle : fondé en 1919 comme club sportif et culturel, ses 89 hectares comptent présentement 294 résidences permanentes.

Il faut attendre la décennie 1970 pour que ces modèles embryonnaires de QRF se multiplient. Prevôt-Schapira (2002) affirme que cette prolifération résulte d'une transformation sociopolitique à l'échelle de toute l'Argentine. D'une part, la classe moyenne supérieure¹²⁷ accède aux résidences secondaires jusque là réservées aux élites (Svampa, 2004). D'autre part, la crise sociopolitique, conclue en 1976 par l'irruption de la dernière dictature militaire, a été marquée par une vague de violence généralisée. C'est pourquoi cette classe moyenne, cherchant des endroits plus sécuritaires, fait le passage des résidences secondaires isolées (*las quintas*) vers les *country clubs* qui disposent d'une sécurité privée (Clichevsky, 1999). Horacio Torres (1999) soutient que la forte augmentation du nombre de *clubes de campo*, dans les années 1970, peut être considérée comme une première étape du boum immobilier des modèles résidentiels fermés des années 1990. C'est probablement à cause de ces tendances que la Loi d'utilisation du sol (8912/77) de la province de Buenos Aires, adoptée en 1977, fait référence aux *country clubs* en leur donnant un premier cadre légal spécifique et marque le début de la deuxième étape de notre survol historique.

5.2.2. Loi d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol (8912/77)

En englobant des contextes très différents – municipalités rurales, urbaines et périurbaines – la Loi 8912 d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol de la province de Buenos Aires, promulguée en 1977, offre un guide très général et souple des activités admises sur le territoire de la province de Buenos Aires. Elle précise les caractéristiques formelles et fonctionnelles des activités – résidentielles, commerciales, industrielles, etc. – qui se

¹²⁵ Le polo était à l'époque la pratique sportive caractéristique des élites d'Argentine.

¹²⁶ Selon l'information obtenue de la revue *Verde Country*, www.verdecontry.com et la page web du Hindu club : www.hinduclub.com.ar

¹²⁷ Selon Maristella Svampa (2004), il s'agissait des entrepreneurs et des professionnels qui avaient l'ambition d'affirmer leur ascension sociale.

déroulent sur le territoire de la province de Buenos Aires. Autrement dit, elle définit les superficies maximales, la hauteur des constructions, etc., selon les zonages (résidentiel, commercial, industriel ou espace vert) déterminés par la municipalité.

L'adoption de la Loi 8912 a résulté en la multiplication des ensembles privés de résidences secondaires, mieux connus comme les *country clubs*¹²⁸. Elle constitue la première référence « formelle » aux modèles résidentiels fermés. En effet, dans le chapitre V de la Loi 8912/77, les *clubes de campo*¹²⁹ sont définis comme des ensembles sportifs, de loisirs et de résidences secondaires dans un espace délimité. Leurs caractéristiques les plus importantes incluent¹³⁰ :

- un ensemble non urbain;
- l'équipement pour la pratique d'activités sportives, sociales et culturelles, et de plein air;
- des résidences secondaires;
- les zones résidentielles et les espaces en commun forment un tout indivis;
- les infrastructures de base sont, à l'étape de projet, la responsabilité du promoteur, puis elles deviennent le domaine des propriétaires;
- la distance minimale entre les *clubes de campo* est de 7 kilomètres;
- la densité d'occupation et les superficies minimales sont aussi réglées par la Loi 8912/77.

¹²⁸ Selon Le Trésor des mots de la ville (2005), en anglais, *country club* renvoie à un club situé dans les environs d'une ville, consacré à la pratique de sports de plein air, comme le golf, la natation ou le tennis. Dans d'autres villes, par exemple São Paulo, Lima ou Buenos Aires, l'expression *country club* apparaît dans des revues d'architecture des années 1930 et évoque une typologie différente, qui inclut à la fois des installations sportives et résidentielles. Dans ces derniers cas, le mot *country* est utilisé par les professionnels de l'architecture pour désigner des clubs situés dans des zones contiguës à la ville, où la pratique de certains sports de prestige – polo, équitation, golf, tennis et natation – est associée à deux types de constructions destinées à des résidences temporaires de week-end : d'une part le clubhouse ou grand pavillon [pavillon central], doté de services généraux ; d'autre part des maisons individuelles [casas individuales] de week-end appartenant à des particuliers. Voir, <http://www.unesco.org/most/p2tresor.pdf>

¹²⁹ Selon Le Trésor de mots de la ville (2005), en Argentine, l'utilisation du mot *country* s'est maintenue sans modification significative jusqu'au milieu des années 1970, moment où le mot fut traduit en espagnol dans les premières réglementations qui le définirent et en régirent le développement. La Loi 8912 officialisait l'expression *club de campo* qui, en Argentine, ne sera cependant utilisé que dans le langage juridique, les règlements d'urbanisme et le langage institutionnel de la circulation routière. Elle n'apparaît que très rarement dans les articles de presse et fait encore moins partie du vocabulaire courant des usagers qui, eux, continuent à se définir comme habitants d'un *country club*. <http://www.unesco.org/most/p2tresor.pdf>

¹³⁰ *Gobierno de la Provincia de Buenos Aires*, Loi 8912 http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJJL_marco.php

La Loi 8912 détermine, dans l'article 65, les normes à suivre pour les services de base : l'eau potable, les égouts, l'aménagement des voiries, les accès, les déchets domiciliaires, etc. Par exemple, le service responsable des déchets domiciliaires a l'obligation d'utiliser un système d'élimination des ordures ménagères sans effets secondaires (fumée, mauvaises odeurs ou prolifération de rats); le réseau d'égouts est obligatoire dans les cas où les nappes phréatiques risquent d'être contaminées.

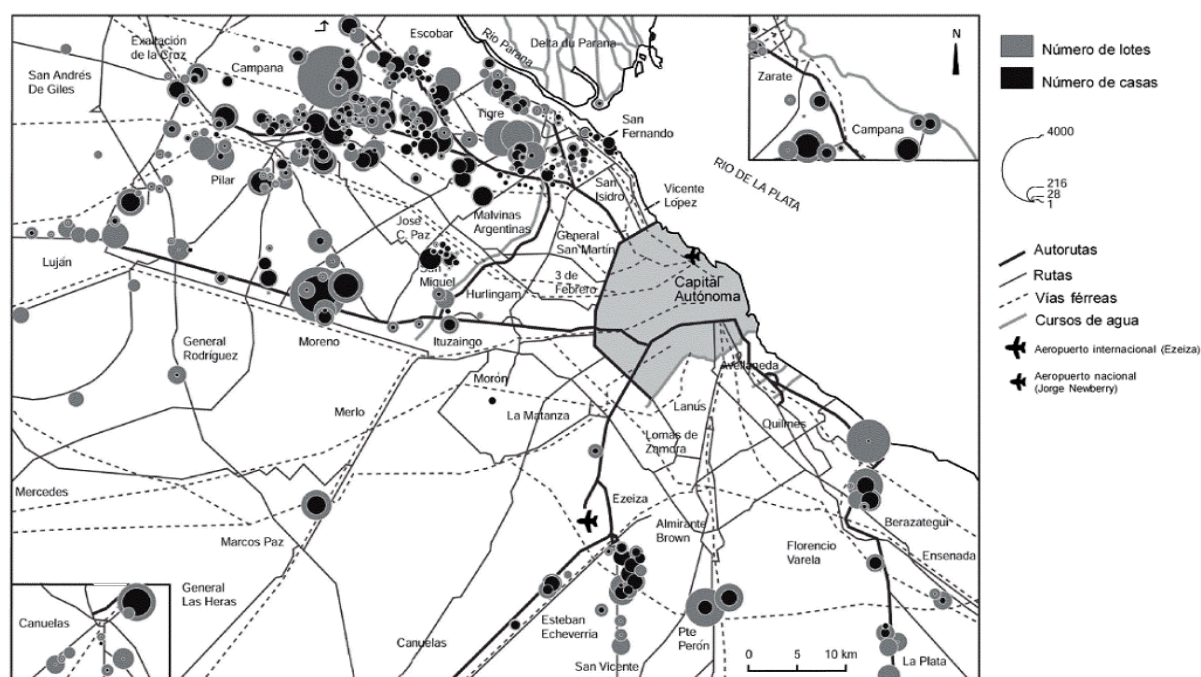
Cependant, dans un souci de précision, étudier l'impact de l'implantation de la Loi d'utilisation du sol (8912/77) de la province de Buenos Aires sur la prolifération des QRF impose un angle d'analyse en lien avec le processus d'urbanisation. Tout d'abord, il faut souligner qu'à partir des années 1940, l'expansion de Buenos Aires a été marquée par la prolifération des lotissements populaires, ce qui a facilité l'accès massif à la propriété¹³¹. À cause d'une réglementation assez souple en ce qui concerne la construction résidentielle, les promoteurs immobiliers ont développé des lotissements sans trop y investir. En outre, l'absence ou la faible qualité des services de base, notamment de l'eau potable, ont caractérisé le paysage urbain singulier des zones périphériques *bonaerenses* : défavorisées et mal desservies.

À partir de 1977, cependant, la Loi 8912 impose l'obligation de fournir les services de base à tout nouveau développement résidentiel. Ces modifications frappent durement le marché immobilier traditionnel des périphéries, qui montrait déjà des signes de déclin. Selon Nora Clichevsky (1999 : 20), l'offre de lotissements destinés à la population défavorisée décline depuis les années 1960, parce que l'offre et la superficie disponibles dans les deuxième et troisième couronnes métropolitaines étaient plus grandes que la demande. Prevôt-Schapira (2002) soutient qu'à partir des années 1970, les promoteurs immobiliers ne s'intéressent plus aux lotissements populaires influencés, entre autres, par l'augmentation des coûts dus à l'obligation de construire les infrastructures. Horacio Torres (2006 : 30) remarque que cette norme va à l'encontre des pratiques de plusieurs acteurs intéressés, et que les promoteurs immobiliers n'ont pas accepté d'augmenter leurs

¹³¹ Selon Prevôt Schapira (2002), pendant les années de croissance des lots populaires dans les banlieues, le nombre de propriétaires est passé de 27 % à 67 % de la population de la métropole de Buenos Aires.

investissements pour s'adapter à la nouvelle réglementation. Par ailleurs, les normes de construction mises en place sont contraires à la pratique d'auto-construction des résidents « traditionnels » des périphéries. Enfin, l'auteur remarque que, comparativement à l'augmentation soutenue du nombre de propriétaires que la région métropolitaine a connue entre 1940 et 1960, ceux-ci demeurent stables entre 1960 et 1990.

Carte 3 : Localisation des QRF dans la région métropolitaine de Buenos Aires



Source : Guy Thuillier (2005 : 12)

En conclusion, les promoteurs immobiliers abandonnent la promotion de lotissements populaires qui ont consolidé la périphérie métropolitaine. En raison de la rapidité de cette transformation, un grand nombre de terrains sont restés vacants et les QRF s'y installent à partir de 1990 (carte 3).

5.2.3. La prolifération des QRF : les années 1990

Les années 1990 amènent trois changements majeurs concernant les *clubes de campo* : 1) la privatisation des biens et des services; 2) l'utilisation des ensembles privés comme résidences permanentes; et 3) la prolifération du modèle. Dans le premier cas, deux

exemples éclairants : la construction d'autoroutes (privatisées) qui a facilité l'accès aux grands lotissements vacants des deuxième et troisième couronnes de l'agglomération (Ciccolella, 1999) et la dérégulation des services publics qui a permis aux promoteurs de QRF d'offrir des services urbains privés de très haute qualité (Pirez, 1999). Ces deux caractéristiques, l'accessibilité physique ainsi que la fourniture de services privés de haute qualité, ont favorisé le passage des résidences secondaires aux résidences principales, un modèle résidentiel non prévu dans la Loi d'utilisation du sol de la province.

Le phénomène des QRF s'amplifie rapidement. Leur construction débute vers 1990, et ils jouissent d'une acceptation assez généralisée sur le territoire *bonaerense*. Guy Thuiller (2005b) a analysé les données de la *Guia de countries barrios privados y chacras*¹³². Ses études ont relevé, en 2000, l'existence de plus de 350 ensembles résidentiels fermés déployés sur une superficie totale de 300 km². Or, l'auteur signale qu'en 1995, il y avait moins de 100 quartiers privés sur une superficie totale de 80 km². La municipalité de Pilar est un cas intéressant : située à 40 kilomètres de la ville-centre, elle concentre 30 % des projets résidentiels privés. Des 400 QRF dénombrés dans la région métropolitaine, 130 se situent à Pilar et occupent 30 % de son territoire (Janoshcka, 2002).

Dans la municipalité de Tigre, nous avons repéré entre 1990 et 2000 la construction de plus de 60 QRF couvrant une superficie totale de 33,7 km² et comprenant plus de 32 000 lots¹³³. Nora Clichevsky (1999 : 13) signale l'existence de 58 790 lotissements vacants en 1973 (78 % de la superficie); en 1994, seulement 31 621 lots étaient toujours vacants (38,1 % du territoire de la municipalité de Tigre). Nora Libertun (2006) précise l'utilisation des terrains vacants. En effet, l'auteure analyse le lien entre la variation du nombre des ménages sous le seuil de pauvreté et la prolifération des QRF. Nous avons retenu les références à la municipalité de Tigre (tableau 6, page 138). À partir des données du recensement (INDEC), l'auteure montre que la population défavorisée reste stable entre les années 1981, 1991 et 2001; cependant, le nombre de QRF augmente.

Le caractère plus urbain des QRF (comparativement aux *country clubs* des années 1980)

¹³² Il s'agit d'une revue des quartiers résidentiels fermés.

¹³³ À partir de l'information (octobre 2006) de la revue *Verde Country* www.verdecountry.com;

n'était pas prévu dans la loi 8912/77. Ce vide normatif a été corrigé, tout d'abord, par des modifications transitoires. Par exemple, le décret 9404/86, publié dans le bulletin officiel de la province de Buenos Aires le 19 janvier 1987, considère les *clubes de campo* comme des « cas spéciaux » viables à partir d'une étude au cas par cas – réalisée par le promoteur immobilier, puis acceptée par la municipalité – en justifiant l'importance du projet.

Tableau 6 : Variation du nombre de ménages défavorisés et du nombre de QRF, municipalité de Tigre

Municipalité de Tigre	1981		1991		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Ménages sous le seuil de la pauvreté	14 292	28	14 828	23	14 018	18
Total des ménage	50 502	100	54 370	100	79 807	100
QRF	4		4		60	

Source : Notre traduction d'après Nora Libertun (2006 : 12)

Jorge Causse (2005) a réalisé une analyse exhaustive des normes, des décrets et des résolutions apparues au fil du temps au sujet des QRF. Nous avons retenu les plus marquants¹³⁴ : en 1997, la *Secretaria de Tierras y Urbanismo* de la province de Buenos met en place la résolution 74/97, et utilise pour la première fois la dénomination *barrios cerrados*. La résolution permet l'installation de QRF dans les zones urbaines, sans les obliger à s'ajuster aux normes spécifiques des *clubes de campo* de la Loi 8912/77 (Causse, 2005). Quelques mois plus tard, le législateur constate, par le décret 2 568/97, la prolifération des QRF et le vide légal qui les entoure (Svampa, 2004). Compte tenu de l'ampleur du phénomène, le décret détermine l'intervention du palier provincial pour l'approbation de futurs projets en expliquant :

*Que por la magnitud y el gran número, estos emprendimientos deben ser analizados no sólo desde el ámbito o nivel Municipal, sino que hace necesaria la intervención de los organismos provinciales, en razón de previsión de futuros crecimientos de áreas urbanas y por consiguiente de una conveniente armonización de tales emprendimientos con el uso actual y futuro del suelo, como paso previo a su definitiva aprobación*¹³⁵. Extrait du décret provincial 2.568/97

¹³⁴ Voir dans l'annexe C la grille d'analyse du cadre légal

¹³⁵ Notre traduction : « Dû au grand nombre de ces développements, leur implantation doit être analysée non seulement par le niveau municipal, mais il rend nécessaire l'intervention des organismes provinciaux dans l'objectif d'étudier des prévisions de futures croissances de secteurs urbains et par conséquent d'une harmonisation nécessaire entre ces développements et l'utilisation actuelle et future du sol, comme pas préalable à son approbation définitive ».

Ce décret détermine l'intervention de la *Sub-secretaria de Asuntos Municipales e Institucionales* (Ministère des affaires municipales) de la province de Buenos Aires dans l'approbation des projets de QRF. Plus de précisions sont données postérieurement dans les premier et deuxième articles du décret 27/98, publié en 1998 :

Artículo 1° : Se entiende por Barrio Cerrado todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento.

Artículo 2° : Podrá localizarse en cualquiera de las áreas definidas por la ordenanza municipal de ordenamiento territorial (urbana, complementaria o rural). En los casos en que corresponda, el municipio deberá propiciar el cambio normativo pertinente a fin de dotar al predio de los indicadores urbanísticos, mediante estudios particularizados¹³⁶.

En juillet 2002, la province de Buenos Aires crée, par le décret 1727/02, le *Programa de Descentralización Administrativa para los Municipios*. Celui-ci habilite, entre autres, les municipalités à approuver les QRF. Pour ce faire, il faut convoquer une audience publique et obtenir le consensus des voisins. Par ailleurs, ce décret inaugure le *Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas* dans lequel tous les QRF devront s'inscrire comme une condition de commercialisation. Toutefois, l'adhésion au programme de décentralisation reste optionnelle à chaque municipalité.

Ce jeu de va-et-vient imposé par le gouvernement de la province de Buenos Aires a des conséquences hétérogènes sur les municipalités. Globalement, il nous semble important de souligner que sans les ressources humaines nécessaires et sans moyens financiers adéquats, chaque municipalité réagit selon ses besoins les plus immédiats sans prévoir un projet global de développement. Pirez (2006 : 15) explique : *les municipalités les plus défavorisées de la métropole ont trouvé dans ce modèle résidentiel privé une possibilité*

¹³⁶ Notre traduction : « Article 1° : On établit comme un Barrio Cerrado, tout développement urbain destiné à utilisation résidentielle prédominante avec équipement communautaire dont le périmètre pourra se matérialiser par un enclos. Article 2° : Il pourra être localisé dans les secteurs définis par le zonage municipal (urbain ou rural). Dans les cas où il correspond, la commune devra rendre propice le changement normatif pertinent afin de doter des indicateurs urbains à partir d'études de cas particularisées ».

*très intéressante de rentabiliser les terrains vacants*¹³⁷. En effet, la transformation des terrains vacants en QRF permet d'augmenter les recettes sans dépenser plus d'argent, puisque les QRF paient leurs services et leurs infrastructures. Cela explique pourquoi les QRF se sont concentrés, en nombre et taille, dans les municipalités de la deuxième et troisième couronnes de la métropole.

O'Donnell (2001 : 18) décrit cette situation sous un angle légal plus large : il s'agit selon lui d'une caractéristique structurelle des régions périphériques des grandes villes latino-américaines. Une « illégalité absolue¹³⁸ » dans laquelle la loi – bien que formellement sanctionnée – s'applique de façon intermittente et segmentée. Le contexte est de plus en plus complexe puisqu'il est accompagné de l'application d'une loi « informelle » décrétée par des acteurs représentatifs des pouvoirs économiques. En avouant les lacunes existantes, l'auteur signale l'importance de bien saisir les limites de ces deux mondes – légalité formelle et légalité informelle – puisque dans les processus sociaux, ils engendrent des relations de pouvoir extrêmement inégales :

*En muchas regiones, no solamente las geográficamente distantes de los centros políticos sino también las periferias de las grandes ciudades, el estado-comoburocracia puede estar presente en forma de edificios y de funcionarios pagados por los presupuestos públicos. Pero el estado legal está ausente: la ley formalmente sancionada se aplica, si se aplica, de manera intermitente y sesgada. Más importante, esta ley truncada coexiste con la legalidad informal sancionada por los poderes privatizados que realmente mandan en esos lugares. Esto conduce a situaciones complejas, que exigen una renegociación continua de los límites entre estas legalidades formales e informales, en procesos sociales en los cuales es (a veces de forma literal) vital entender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente desiguales que engendran*¹³⁹. O'Donnell (2001 : 17)

¹³⁷ Le ralentissement du processus d'étalement urbain, très fort dans des années 1940-60, a laissé, principalement, dans la deuxième et troisième couronnes de la métropole, un grand nombre de terrains vacants. Voir Torres (1978); Clichevsky (1999).

¹³⁸ Illegalidad absoluta, en espagnol

¹³⁹ Notre traduction : « Dans les périphéries des grandes villes latino-américaines, l'État bureaucratique peut être présent, comme des bâtiments et des fonctionnaires payés par les budgets publics. Mais l'État légal est absent : quelle que soit la loi formellement sanctionnée, elle est appliquée de manière intermittente et différenciée. Plus important encore, cette loi segmentée est accompagnée par la loi informelle décrétée par les puissances privatisées qui régissent ces lieux. Ceci conduit à des situations complexes dont nous savons malheureusement peu et qui exigent souvent une renégociation continue des limites entre ces légalités formelles et informelles dans les processus sociaux dans lesquels il est (occasionnellement de

Cette perspective aide à mieux comprendre le cadre légal de Nordelta, notamment son caractère exceptionnel et certains « non-dits » qui encadrent l'implantation de la ville privée.

5.3. Nordelta : une ville privée

Le cadre légal de Nordelta constitue une exception très intéressante par rapport aux autres QRF argentins, car cette ville privée n'a jamais été acceptée comme un modèle résidentiel fermé. On constate que, disposant d'une connaissance très fine des aspects légaux et urbanistiques, les concepteurs de Nordelta ont présenté leur projet (qui visait la construction d'un nouveau centre urbain) selon les spécifications du titre II, chapitre IV, articles 14 à 24 de la Loi d'utilisation du sol de la province de Buenos Aires : *processus d'occupation du territoire, création ou élargissement d'un centre urbain*. Cette section de la Loi s'intéresse à la création et à l'élargissement des centres urbains¹⁴⁰. Dans l'objectif d'ordonner et de mieux contrôler l'étalement urbain, l'article 15 de la Loi signale qu'un centre urbain neuf devra répondre à une nécessité fondée et approuvée par le gouvernement de la province de Buenos Aires. À partir d'une initiative publique ou privée, les municipalités auront l'obligation d'appuyer la présentation du projet à la province en incluant :

- la justification de la création d'un nouveau centre urbain en détaillant son rôle dans le système urbain existant;
- l'analyse des avantages de la localisation et les aptitudes de l'emplacement;
- l'évaluation et le diagnostic de la région;
- l'existence de sources d'eau potable de qualité;
- la possibilité d'offre de services essentiels;
- le plan directeur du projet, y compris une justification des zones proposées (superficies, activités, densités, etc.), un schéma de la circulation automobile et les liens avec la trame existante, les normes d'utilisation du sol (occupation, subdivision des lots, équipements collectifs, etc.), la localisation et la dimension des espaces verts et des espaces publics;

manière littérale) vital de comprendre les deux classes de loi et les relations de pouvoir extrêmement inégales qu'ils engendrent ».

¹⁴⁰ Loi 8912/77

- la prévision des services publics et des équipements collectifs.

Voilà les sept points qui ont guidé toute la présentation légale de Nordelta : les promoteurs ont justifié l'implantation d'un nouveau centre urbain par l'importance de l'emplacement par rapport au contexte, l'évaluation et le diagnostic de la région, une liste détaillée (nombre, type et superficie) des équipements et des services collectifs à construire, etc. Ensuite, la municipalité de Tigre a soutenu l'étude devant les autorités provinciales qui l'ont acceptée, sans modifications, en 1992¹⁴¹.

Finalement, il nous semble important de souligner l'absence d'une discussion sur l'analyse des conséquences de l'implantation des modèles résidentiels privés dans les périphéries pauvres. Par contre, nous avons repéré un discours presque hégémonique d'acceptation (de l'État provincial et de l'État local) des QRF comme source d'augmentation et de redistribution de la richesse.

À partir d'une brève présentation des finances publiques, nous tenterons dans la deuxième section de ce chapitre de saisir l'importance de l'implantation de Nordelta dans la municipalité de Tigre.

5.4. Les finances publiques municipales

L'objectif de cette deuxième section est d'analyser certains éléments des finances urbaines en lien avec l'implantation des QRF et notamment avec celle de Nordelta. Plus précisément, nous souhaitons explorer le discours de l'État local qui encourage l'implantation des QRF. Dans un premier temps, nous aborderons les aspects généraux des finances urbaines dans le contexte de notre étude. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur la municipalité de Tigre et sur Nordelta.

5.4.1. Une première approche du contexte de Buenos Aires

Dans le contexte *bonaerense*, les biens immeubles sont passibles de divers types

¹⁴¹ Ordonnance municipale Nb. 5/91

d'obligations fiscales¹⁴². Dans notre analyse, nous avons retenu trois types d'impositions. La première, la *contribucion por mejoras*¹⁴³ (CM), est d'application plutôt rare et affecte les immeubles qui ont augmenté leur valeur foncière grâce à une action de l'État (améliorations ponctuelles, comme la construction d'infrastructures, l'offre de services ou la modification de zonage, etc.). La deuxième, l'impôt foncier, montre une particularité très intéressante : il est attribué au gouvernement provincial. Rappelons-nous que les villes basent majoritairement leurs finances sur ce type d'obligation fiscale. La troisième imposition est constituée des taxes municipales qui servent, entre autres, au financement des services de proximité.

5.4.2. Les contributions exceptionnelles (CM)

La CM est un impôt d'application extraordinaire créé dans les années 1950 afin d'amasser un fonds public pour financer les infrastructures urbaines (Clichevsky, 2001). L'objectif est de compenser toute action de l'État (utilisation de fonds publics) qui augmente la valeur foncière d'un immeuble individuel. Autrement dit, la loi permet d'imposer les propriétaires des immeubles qui jouissent d'une augmentation de leur valeur foncière à cause de la construction d'une nouvelle infrastructure routière, de l'implantation d'un réseau d'eau potable, d'un changement du zonage, etc.

Dans une perspective théorique, l'application et l'utilisation de la CM sont justifiés comme étant un outil de redistribution de la rente urbaine. Smolka et Amborski (2003) affirment que les contributions imposées aux propriétaires qui ont bénéficié d'un investissement public sont la forme la plus reconnue de récupération de plus-values. Vanossi (1977) souligne que la CM ne résulte pas de la prestation d'un service public, mais qu'elle vise plutôt à récupérer l'enrichissement obtenu par un propriétaire à partir d'une action de l'État. Par conséquent, d'une part, elle tient compte de la plus-value de l'immeuble et non pas du coût de l'action. D'autre part, il s'agit d'une obligation

¹⁴² Le palier fédéral n'a pas été retenu dans notre analyse; d'une part, car notre intérêt porte sur des aspects plutôt locaux des finances publiques. D'autre part, selon les données de la *Dirección de Gastos Sociales Consolidados*, en 1998 l'incidence tributaire des biens patrimoniaux sur les fonds amassés par le gouvernement fédéral a été inférieure à 1 %.

¹⁴³ Contributions exceptionnelles en français

personnelle qui est imposée une seule fois aux propriétaires des immeubles qui ont bénéficié de l'action de l'État.

La première section de ce chapitre expose les transformations du cadre légal qui ont facilité l'implantation des QRF. La construction d'autoroutes a grandement amélioré l'accessibilité aux terrains vacants devenus des QRF. Cependant, aucune CM n'a été appliquée aux QRF. Il est important de remarquer qu'il existe de nombreux exemples de travaux publics municipaux financés par l'application des CM. Pour le prolongement du métro de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, accompli en 2001, par exemple, la ville a imposé un CM aux propriétaires des immeubles situés à proximité des nouvelles stations de métro (Décret municipal 1.768/SHyF/01 signé le 19 octobre 2001)¹⁴⁴.

Dans le cas de Nordelta, nous avons déjà constaté que depuis l'achat des 1 600 hectares marginaux, dans les années 1970, le changement du zonage qui a finalement permis la construction de Nordelta en 1992 a augmenté leur valeur foncière. Malgré ces constats, aucune CM n'a été établie.

5.4.3. L'impôt foncier

Nous avons déjà précisé que l'impôt foncier est la responsabilité du gouvernement provincial. L'État provincial doit transférer un pourcentage des fonds recueillis aux gouvernements locaux sous forme de péréquation¹⁴⁵. En outre, l'État provincial s'occupe de certains services, par exemple l'éducation et les soins de santé.

Dans les grandes lignes, cet impôt est un pourcentage de l'évaluation foncière. Nora Clichevsky (2001 : 3) remarque des aspects inéquitables de l'impôt foncier. Plus précisément, l'auteure affirme que la loi ne tient pas compte d'une réalité du contexte : le grand nombre de propriétaires à faible revenu. Selon cette perspective, évidemment, l'impôt foncier frappe plus durement la capacité de payer des ménages pauvres.

¹⁴⁴ *Dirección General de Rentas de la Ciudad de Buenos Aires*. <http://www.agip.gov.ar/>

¹⁴⁵ Plusieurs auteurs ont abordé la problématique de la péréquation des impôts fonciers dans la province de Buenos Aires. Voir, Clichevsky (2001) et Sericano (2006).

En ce qui concerne les impôts fonciers des résidences situées dans les QRF, on doit ajouter deux autres types d'iniquités : 1) la sous-évaluation des espaces en commun, car ils ne sont pas considérés dans l'évaluation foncière; et 2) les nombreuses fraudes fiscales, notamment les paiements en retard et les déclarations fautives (non-déclaration de superficies construites, de piscines, entre autres).

Dans le décret 1.821/03, signé en 2003, la Direction du cadastre de la province de Buenos Aires, responsable de l'évaluation foncière des propriétés, considère que les espaces en commun des QRF ont tous les attributs nécessaires pour obtenir une valeur foncière. Cependant, cette réglementation établit que les piscines, les rues d'accès, le *clubhouse* et les équipements sportifs des QRF ne sont pas l'objet d'une commercialisation. Par ailleurs, en invoquant le principe d'équité tribulaire, les espaces en commun ne sont pas imposables :

Artículo 1° : La valuación fiscal correspondiente a las parcelas destinadas a actividades deportivas, de recreación, esparcimiento o espacios circulatorios, se considerará incluida en la valuación determinada para los inmuebles destinados a uso residencial.

*Artículo 2° : Las parcelas destinadas a complementar a las de dominio independiente e indicadas en el artículo 1° no tendrán asignada valuación fiscal, quedando registradas e incorporadas al padrón catastral con un código que individualice la situación prevista en este acto administrativo*¹⁴⁶. Extrait du décret 1.821/03

La deuxième source d'iniquités concerne les nombreux impôts non payés, notamment en raison des constructions « clandestines ». *Clarín*, un journal à gros tirage de Buenos Aires, y fait référence dans un article paru le 3 janvier 2003¹⁴⁷. L'article traite d'un contrôle cadastral réalisé dans les QRF de la province de Buenos Aires; le gouvernement y a récupéré plus de 7 millions de dollars concernant les constructions illégales (c'est-à-dire non-inscrites dans les registres de cadastre). D'autres contrôles, effectués en 2006,

¹⁴⁶ Notre traduction : « Article 1° : l'évaluation foncière correspondant aux parcelles destinée aux activités sportives, de récréation, espaces verts ou espaces circulatoires, sera considérée incluse dans la valeur foncière des résidences. Article 2° : les parcelles destinées à compléter celles de domaine indépendant et indiqué dans l'article 1° n'auront pas assigné une valeur foncière, étant enregistrées et intégrées au rôle foncier avec un code qui individualise la situation prévue dans cet acte administratif ».

¹⁴⁷ <http://www.clarin.com/diario/2003/01/03/e-01801.htm> consulté 03-12-2005

montrent de résultats aussi alarmants. Le journal *Pagina 12* révèle que les QRF dissimulaient 2,3 millions de m² de constructions de luxe illégales (soit l'équivalent de 11 650 maisons de 200 m²)¹⁴⁸. La *Dirección de Rentas Buenos Aires* estime que la dette s'élève à 15 millions de dollars. Dans la municipalité de Tigre, le contrôle cadastral a révélé 50 038 m² d'édifices non enregistrés. O'Donnell (2001) considère qu'il s'agit d'un problème d'iniquité plus profond, car les contrôles aléatoires n'arrivent pas à encadrer d'une façon permanente les QRF afin que les impôts fonciers soient payés. Selon l'auteur, il s'agit plutôt d'une « irruption arbitraire du système légal » qui entrecoupe le système légal informel dominant. En agissant de façon intermittente, ces coups de légalité génèrent une ambiance d'incertitude et de violence dans les régions urbaines. Pour faire avancer nos réflexions, nous aborderons dans les lignes qui suivent les spécificités de la municipalité de Tigre.

5.4.4. La municipalité de Tigre

La municipalité de Tigre a attiré les QRF en grand nombre. Selon un haut fonctionnaire interviewé (entretien TI-15), la prolifération des QRF résulte d'une planification précise. Ricardo Ubieto¹⁴⁹, maire de la municipalité depuis 1987, a mis en place un plan de développement stratégique dont l'idée était d'offrir un cadre légal sans ambiguïté pour attirer les investissements privés :

La participación del municipio de Tigre fue intelectual, fue crear en un plano una situación de cómo desarrollar el partido, y esperó a que vengan los desarrollistas, no invirtió. Fue en el año '87. Es decir, el municipio crea una estrategia, la estrategia cuál es? tener una normativa clara, un marco jurídico adecuado y estar a la expectativa de brindar un servicio de lo mejor, con una administración que sea lo más sana posible. Ese trípode lo hace el municipio y espera. El fin es el ordenamiento territorial y el medio, que es coyuntural, fue a través de emprendimientos planificados como ser barrios cerrados. Nosotros queremos como objetivo final que el partido crezca de manera ordenada, eso mejora la calidad del habitante... por eso te digo el ordenamiento territorial es el objetivo y el barrio

¹⁴⁸ <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-65153-2006-04-04.html> consulté 12-05-2006

¹⁴⁹ Ubieto représentait un parti de voisins indépendant (situation pas habituelle en Argentine où les mêmes partis politiques sont intéressés au palier fédéral, provincial et municipal). Ubieto avait commencé sa carrière en 1979 comme maire de Tigre pendant la dictature militaire. <http://www.clarin.com/diario/2006/11/16/um/m-01311021.htm>. Consulté 12-12-2006

*cerrado es la coyuntura. Si mañana aparece una nueva figura de la arquitectura como posibilidad para que crezca el partido, pasaría exactamente lo mismo. No apostamos al barrio cerrado o a un emprendimientos como Nordelta*¹⁵⁰. Extrait d'entretien (TI-15)

Les obligations fiscales de la municipalité de Tigre comprennent des taxes, des droits, des immatriculations automobiles et des CM¹⁵¹. Pour notre étude, nous avons retenu les taxes pour la prestation de services de proximité et des droits, notamment ceux qui découlent de la construction résidentielle¹⁵². En 2007, les taxes municipales sont divisées en quatre éléments : 1) l'entretien de la voirie routière, notamment les rues asphaltées, qui représente 8 % du budget; 2) le nettoyage, divisé entre la collecte des déchets domiciliaires (43 %) et la propreté des espaces publics (parcs, rues, trottoirs, etc.), comptant 6 % du budget; 3) l'éclairage des rues et des espaces verts (30 %); et 4) l'entretien des espaces publics, comme la réfection des égouts pluviaux et l'aménagement des espaces verts (13 %)¹⁵³.

Il nous semble important de souligner le caractère obligatoire des taxes municipales, même si les services locaux ne sont pas utilisés par tous les résidants. Il s'agit d'une situation très controversée dans le contexte étasunien où les résidants des QRF s'opposent à la double taxation. Selon McKenzie (1998), le terme « double taxation » est très utilisé par les associations de propriétaires – *Homeowner's Association* (HOA) – qui soutiennent que les résidants des QRF payent leurs services à leurs associations. Ces dépenses doivent être considérées, d'après les HOA, comme équivalant aux impôts fonciers :

¹⁵⁰ Notre traduction : « La participation de la commune de Tigre a été intellectuelle, nous avons planifié le développement de la municipalité et après, nous avons attendu que les entrepreneurs arrivent avec leurs investissements. Tout cela a commencé durant l'année 1987. C'est-à-dire, la commune a créé une stratégie : d'avoir une réglementation claire, un cadre juridique adéquat et d'offrir un bon service, une bonne administration. Ce sont les trois aspects développés par la municipalité. L'objectif est l'ordre du territoire et le milieu. Conjoncturellement, il a été fait par les développements comme les quartiers fermés. Notre objectif final est le développement ordonné de la municipalité pour améliorer la qualité de l'habitant, c'est pourquoi je dis l'ordre territorial c'est l'objectif et le quartier fermé est la conjoncture. Si demain apparaît une nouvelle figure de l'architecture comme une bonne possibilité pour améliorer la municipalité, il arrivera la même chose ».

¹⁵¹ <http://www.tigre.gov.ar/mainsite/ec-ordenanza-imp.htm>

¹⁵² Les droits d'immatriculation reviennent à la municipalité seulement pour les automobiles de plus de 10 ans, donc ils ne sont pas très importants. Par ailleurs, nous l'avons déjà expliqué, les CM (contributions pour l'amélioration du quartier) n'ont pas été appliquées aux QRF

¹⁵³ Voir : Catenazzi et Rodriguez (2001)

They are paying for their own trash removal, for maintenance of their own streets, and for upkeep of their own park, they should not have to pay property tax assessments for such services as public trash removal and street and park maintenance (McKenzie, 1998 : 19)

Selon cette perspective, l'impôt foncier est abusif, puisque les propriétaires des QRF seraient forcés de payer deux fois pour les mêmes services. Les représentants de HOA réclament donc une réduction ou même une annulation de leurs factures municipales.

Dans la municipalité de Tigre, cette idée de la double taxation est absente. Du point de vue de la municipalité, l'implantation des QRF est attirante parce que ces ensembles financent leurs propres services, mais payent 100 % de leurs taxes municipales. Ce fait est bien perçu par un haut fonctionnaire municipal lors d'un entretien :

El barrio cerrado se hace cargo de retirar la basura de cada uno de los lotes y el municipio la retira de la entrada, para el municipio el gasto es mínimo y la recaudación es óptima¹⁵⁴. Extrait d'entretien (TI-15)

Par ailleurs, la réglementation fiscale de la municipalité de Tigre détermine qu'il faut obtenir un permis de construction (*derecho de construcción*) avant de commencer des travaux de constructions résidentielles. Il s'agit d'un droit de construction que les propriétaires versent à la municipalité et qui est calculé selon le coût moyen de la construction. Plus précisément, le processus s'adresse à la *Dirección de Obras Particulares* de la municipalité de Tigre, dont un haut fonctionnaire affirme :

Tigre es el partido que más creció en los últimos 15 años en toda la Provincia de Buenos Aires. La Dirección de Obras Particulares de Tigre aprueba, 5000 m² de obra que recaudan entre 600.000 y 800.000 pesos mensuales. Cuando esa construcción se termina, al año, se le empieza a cobrar tasas municipales y provinciales, es decir que un año más tarde, este incremento se traduce en una mayor recaudación para el municipio y la provincia. Esto es lo importante, porque el derecho de construcción se cobra una vez, pero esas viviendas todos los meses van a pagar la tasa de ABL¹⁵⁵ y también pagan a la Provincia¹⁵⁶. Extrait d'entretien (TI-15)

¹⁵⁴ Notre traduction : « Les propriétaires des quartiers fermés s'occupent de retirer les ordures de chacun des lots et la commune ne fait que le transport final. Pour nous, les frais sont minimaux et la collecte est optimale ».

¹⁵⁵ ABL, (*alumbrado, barrido y limpieza*). En français éclairage et propreté des rues.

¹⁵⁶ Notre traduction : « Tigre est la commune qui a le plus grandi durant les dernières 15 années dans toute la Province de Buenos Aires. La direction de travaux de construction de Tigre approuve 5 000m² de constructions résidentielles qui recoltent entre 600.000 et 800.000 pesos par mois. Quand cette

En ce qui concerne Nordelta, l'information précise sur les taxes et les permis de construction n'est pas disponible. Comparativement aux QRF de la municipalité de Tigre, on a constaté que la ville privée montre un potentiel très grand : selon la revue *Verde Country*, en 2007, le nombre de résidences construites à Nordelta a été supérieur à celui de l'ensemble des QRF. L'impossibilité de saisir avec précision l'impact de l'implantation de Nordelta sur l'augmentation des revenus municipaux explique l'une des raisons d'analyser les conséquences de l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité aux équipements et aux services urbains. Lors d'un entretien, un haut fonctionnaire de la municipalité de Tigre a précisé l'importance de l'implantation des QRF sur les politiques sociales municipales :

Para el municipio de Tigre esto (léase QRF) es muy importante porque aumenta la recaudación y es un municipio que tiene gran parte de su población que vive en estado pobreza. Para ese sector las obras del municipio son importantes, hemos construido salas de primeros auxilios, escuelas, caminos, etc. Esa es nuestra política del desarrollo; nosotros necesitamos que alguien aporte para poder redistribuir. Es la única forma de nivelar para arriba, esa gente (los pobres) no es posible que aporte. Acá cada localidad tiene un polideportivo, con pileta de agua caliente, ahí se ve la mano de la municipalidad. Todo esto surge de nuestro modelo de desarrollo. Acá se trata de desarrollar para que la calidad de vida sea mejor. Ahí está la mano del estado como nivelador. El museo de arte de Tigre, la entrada para la gente de Tigre es gratis, para las personas de situación económica baja tengas acceso al arte¹⁵⁷. Extrait d'entretien (TI-09)

Rios et Pirez (2008 : 15) soutiennent que ce discours de l'État local qui encourage des investissements privés a deux objectifs. Le premier objectif est facile à saisir : il s'agit d'augmenter les revenus municipaux (taxes de services de proximité et permis de construction). Le deuxième objectif laisse entrevoir une volonté (désir) de transformation du profil socio-économique de la municipalité. Le maire de la municipalité de Tigre, M.

construction se terminera, elle doit payer des taxes municipales et provinciales, c'est-à-dire qu'une année plus tard, cet accroissement est traduit par une plus grande collecte pour la commune et pour la province. Ceci est important parce que le droit de construction est perçu une fois, mais ces logements vont aussi payer les taxes et l'impôt foncier »

¹⁵⁷ Notre traduction : « Pour la commune de Tigre ceci (les QRF) est très important parce que l'on a augmenté les ressources et nous avons une grande partie de la population qui vit dans la pauvreté. Pour eux, les pauvres, les travaux de la municipalité sont importants. Nous avons construit des salles de soins primaires de santé, des écoles, des routes, etc. C'est notre politique de développement, nous avons besoin de quelqu'un qui apporte pour redistribuer. C'est la seule façon de niveler, ces gens (les pauvres) ne peuvent pas donner plus d'argent. Chaque arrondissement a une aréna, avec une piscine intérieure, voilà la « main » de la municipalité. Tout ceci découle de notre modèle de développement. Il s'agit d'améliorer la qualité de toute la population. C'est ça le rôle redistributif de l'État Le musée d'art de Tigre est gratuit pour les gens de la municipalité, l'idée est d'améliorer l'accès à l'art aux personnes à faible revenu ».

Ubieta, explique dans un article de la revue *Tigris*¹⁵⁸ paru en 2005:

*Hemos abierto la inversión para cambiar el sistema que existía. Porque si no hubiéramos tomado la determinación de facilitar la inversión de los barrios [léase QRF] y los emprendimientos particulares; y con tantas superficies desocupadas, Tigre podría haber sido una desgracia, una gran villa de emergencia*¹⁵⁹. Revue Tigris (2005)

Voilà pourquoi l'implantation des QRF dans la municipalité de Tigre, loin d'être un objectif social, révèle une stratégie plutôt économique : les QRF, comparativement aux bidonvilles, contribuent à l'augmentation des revenus municipaux, mais cette population ne demande pas de « dépenses sociales ». Par ailleurs, il s'agit d'une stratégie qui permet d'éviter la croissance ou l'installation de nouveaux bidonvilles dans les terrains vacants. Nous y reviendrons plus tard.

Conclusion

Nous avons constaté des transformations normatives, notamment de l'utilisation du sol, qui ont facilité significativement l'implantation des QRF. Cela est valable pour tout le contexte *bonaerense*, car les entrepreneurs privés ont besoin d'un cadre juridique plus sécuritaire. Nous avons analysé le discours de l'État en observant qu'il encourage l'implantation des QRF et qu'il s'appuie sur un intérêt social : l'augmentation de la richesse sociale et donc les montants disponibles pour la redistribution. L'implantation des QRF, y compris de Nordelta, signifie, selon ce qu'on peut lire dans les justifications des modifications normatives, une nouvelle dynamique du marché immobilier très positive en ce qui concerne la création d'emploi, l'amélioration des équipements collectifs, etc.

Cependant, les risques aussi sont grands : le rôle de l'État peut être fortement orienté vers les intérêts des secteurs dominants. Autrement dit, l'État peut devenir un promoteur de l'utilisation de son territoire visant l'obtention de ressources sans autre orientation politique (Pirez, 2006). Ces risques sont soulignés par Mario Lungo (2005). L'auteur

¹⁵⁸ Revue Tigris *Cara a cara con Ubieta*. 26 juin 2005 <http://www.eidico.com.ar/eidico/index/>

¹⁵⁹ Notre traduction : « Nous avons encouragé les investissements privés pour changer le système qui existait. Parce que si nous n'avions pas pris la détermination de faciliter l'installation des quartiers (QRF) et les développements privés, avec tous ces terrains vacants, Tigre aurait pu devenir un grand bidonville ».

considère que les administrations des villes latino-américaines ont acquis une dynamique entrepreneuriale caractérisée entre autres par l'association entre acteurs publics et privés, la production de biens et de services et la croissance de la « consommation de l'espace public » (Zukin, 1998). Un exemple est la modernisation des lois sur l'usage du sol, par laquelle le gouvernement a favorisé la mise en valeur des espaces urbains. Cette stratégie est utile pour attirer les investissements. Cependant, dans un contexte d'inégalités sociales profondes, elle renforcerait l'exclusion d'une grande partie de la population. Voilà pourquoi, dans la troisième partie, nous tenterons d'analyser l'impact de l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité aux équipements collectifs. Plus précisément, nous tenterons d'analyser le discours de l'État et de savoir si l'accessibilité aux ressources urbaines s'est améliorée grâce à l'implantation de Nordelta.

La suggestion de McKenzie d'analyser les QRF comme le résultat de la conjugaison des intérêts des trois acteurs – l'État local, les promoteurs et les résidents - s'est révélée féconde pour l'analyse de Nordelta. On comprend ainsi comment cette méga *gated community* a pu naître et se développer malgré les tensions que ce type de développement ne peut qu'engendrer.

En ce qui concerne les promoteurs immobiliers, Nordelta est un ensemble résidentiel qui permet d'élargir l'éventail des sources de profit et de créer une nouvelle niche : la gestion urbaine privée. En premier lieu, l'inadéquation du sol pour les fins de développement urbain (terrains marécageux, sans infrastructure et sans voirie d'accès) a permis d'acquérir une très vaste étendue de sol non occupée à faible prix. Par conséquent, les promoteurs immobiliers ont pu se pencher sur la conception d'un méga projet résidentiel à prix compétitif sans avoir à réduire leurs profits à cause des travaux d'assainissement et des infrastructures nécessaires. En outre, propriétaires d'une entreprise de construction d'infrastructures urbaines (construction d'aqueducs, de voiries, de ponts, etc.) ainsi que d'une autre de dragage de ports (spécialisée en travaux en zones d'inondation), les promoteurs immobiliers comptaient sur une forte réduction des coûts pour rendre les terrains adéquats, de même qu'ils assuraient l'augmentation de leurs profits en raison de la création de projets autonomes du gouvernement.

En deuxième lieu, la conception du projet original a amené le développement d'autres fonctions urbaines, notamment des services publics et des équipements collectifs. En effet, s'appuyant les tendances en vogue de la planification urbaine, soit la construction d'un nouveau pôle de développement régional, le projet approuvé en 1992 promettait plus de 50 hectares occupés par des équipements collectifs, incluant des écoles, des hôpitaux, une usine de traitement d'eau potable, des rues d'accès, etc. Par ailleurs, le discours des promoteurs vantait la création d'emploi ainsi que les gains économiques et sociaux que Nordelta apporterait à l'État local.

En troisième lieu, dans cette perspective de la création d'un centre de développement régional, les promoteurs immobiliers ont obtenu pour Nordelta la catégorie de « projet d'intérêt provincial » en faisant approuver Nordelta comme un nouvel arrondissement de la municipalité de Tigre. De même, la portée du projet a attiré une importante innovation : la flexibilité normative. Celle-ci a permis d'adapter le projet original aux nouvelles tendances résidentielles consolidées au moment de la construction de Nordelta : les QRF, auxquels on additionne d'autres fonctions urbaines.

Finalement, Nordelta est un QRF particulier en raison de sa taille, des services et des équipements offerts ainsi que par sa structure de gestion. Un ensemble qui permet de développer l'équivalent d'une ville, mais privée. Ainsi, les promoteurs immobiliers ont réussi à :

- développer une entreprise de gestion qui réalise l'équivalent de fonctions municipales, mais à des fins lucratives;
- profiter d'économies d'échelle pour la mise en place, l'entretien et la gestion des infrastructures;
- installer d'autres fonctions urbaines (services, commerces, etc.) tout en créant par l'aménagement des rentes de situation qui seront sources de profits.

Les résidants sont attirés par la sécurité, la propreté, le design très « américain », l'accessibilité aux équipements (sportifs, espaces verts, loisirs), etc. qu'offre Nordelta. En outre, il faut noter la proximité de zones naturelles de même que des autoroutes. Bref, le fait de vivre à Nordelta est associé à la réussite sociale. De plus, la réussite du projet –

image projetée très forte et positive – permet de « rassurer » les acquéreurs sur la stabilité, voire la rentabilité de leur investissement résidentiel.

La participation de l'État local, le troisième acteur concerné, montre la conjonction de divers intérêts : en facilitant l'implantation de Nordelta, la municipalité de Tigre vise à mettre en valeur ses terrains vacants ainsi qu'à augmenter les maigres recettes municipales par l'application de taxes et de permis de construction. Cependant, le rôle de l'État local en tant que facilitateur de l'implantation d'une ville privée a été présenté comme une stratégie municipale visant à améliorer les finances publiques qui porte davantage sur la revitalisation des services publics offerts à la population du territoire. Plus précisément, l'argument central de l'acceptation de ces modèles résidentiels privés est que pour couvrir les besoins de la population, notamment des groupes plus défavorisés, il est nécessaire d'abord d'augmenter la richesse, puis d'entamer une redistribution. Autrement dit, les intérêts de l'État local sont d'augmenter les recettes pour redistribuer la richesse fiscale générée par ce projet, en procurant, par exemple, des services publics et des équipements urbains de meilleure qualité.

Bref, ce survol de la genèse de Nordelta nous permet de mieux saisir la puissance des promoteurs immobiliers. Elle s'explique d'une part, parce qu'ils détiennent une forte concentration du pouvoir économique dans un contexte où les ressources sont rares et les besoins, très importants. D'autre part, les entrepreneurs ont, face à la municipalité, l'appui des résidents qui adhèrent au discours de l'efficacité de la gestion privée.

Nous soutenons que cette forme d'articulation génère un déséquilibre de la relation entre les acteurs. Plus précisément, elle signifie une subordination de l'État local aux décisions des acteurs privés.

Dans la prochaine partie de cette étude, nous nous attarderons à la deuxième question de recherche, à savoir quelle est la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines dans la municipalité de Tigre? Dans le chapitre VI, nous aborderons les caractéristiques politiques administratives en lien avec l'accessibilité aux services publics. Dans le chapitre VII, nous exposerons les résultats de notre

recherche en ce qui concerne la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines de la municipalité de Tigre.

TROISIÈME PARTIE

LA PORTÉE DE L'IMPLANTATION DE NORDELTA

À partir de notre travail de terrain, notamment des observations et des entretiens, nous avons observé un accès inégal aux services publics et aux équipements collectifs selon que l'on habite à l'intérieur ou à l'extérieur de Nordelta. Nos observations exposent une dualisation croissante : d'une part, les récentes transformations dans la gestion des services publics de la municipalité de Tigre ont influencé un déclin généralisé de l'accessibilité aux ressources urbaines, et d'autre part, les services privés offerts par les entrepreneurs de Nordelta, axés sur le marché haut de gamme, sont en pleine expansion.

Nous procéderons en deux temps. En premier lieu, le chapitre VI exposera un survol de l'accessibilité aux ressources urbaines dans le contexte d'étude. Plus précisément, nous nous attarderons sur des réflexions plus larges surgies d'observations du travail de terrain. Elles visent à mieux comprendre l'influence du modèle politique administratif ainsi que la gestion des services urbains en lien avec l'accessibilité. Dans notre étude, nous avons retenu les quatre aspects que nous considérons les plus pertinents. D'une part, nous nous attarderons au processus de décentralisation et de privatisation de la gestion des ressources urbaines. D'autre part, nous aborderons la juridiction de la gestion des équipements collectifs et des services publics, soit la compétence régionale, métropolitaine, provinciale ou locale.

En deuxième lieu, le chapitre VII développera davantage les résultats des observations de terrain signalées antérieurement. Il s'agit d'un contexte qui nécessite une large articulation des acteurs, des politiques, des traditions, etc. En effet, il faut tenir compte du rôle traditionnel de l'État central en ce qui concerne les services publics, puis du passage des

responsabilités aux paliers provincial ou local (la réforme de l'État et la décentralisation de services); du processus de privatisation; de la crise des finances publiques; du modèle d'urbanisation de la métropole (périphéries défavorisées et services insuffisants); des déficits de la gestion métropolitaine; etc.

Nous avons retenu quatre services et équipements : la santé, l'éducation, l'eau potable et les espaces verts. Notre choix tient compte de deux aspects : la disponibilité de l'information et le fait que ces quatre ressources reflètent la complexité du contexte. L'eau potable est un service public métropolitain, privatisé en 1992 puis étatisé en 2006. L'éducation, un service traditionnellement offert par l'État central, a été transférée aux provinces en 1994. Nous étudierons la santé à travers un programme de soins de santé primaires mis en place par la municipalité de Tigre. Enfin, les espaces verts exposent un savoir-faire traditionnel des municipalités.

CHAPITRE VI

L'ACCESSIBILITÉ ET LE MODÈLE DE GESTION

URBAINE

Ce chapitre vise à analyser la portée des transformations dans la gestion des services publics et des équipements collectifs en lien avec la gestion de l'accessibilité. En fait, nous voulons tout d'abord présenter les résultats d'une réflexion qui s'est imposée à la suite des observations réalisées dans la municipalité de Tigre (Nordelta, centre-ville, quartiers populaires, etc.). Nous avons décidé de nous pencher sur certains aspects qui montrent une influence directe sur l'accessibilité aux services urbains et aux équipements collectifs ainsi que sur l'implantation des QRF, à savoir la fragmentation métropolitaine de Buenos Aires, le processus de privatisation des services publics, les politiques de décentralisation et les caractéristiques des municipalités *bonaerenses*. Dans le but de mieux comprendre le contexte dans lequel Nordelta et la municipalité de Tigre se situent, nous commencerons par un survol du système juridique administratif de l'agglomération de Buenos Aires.

6.1. Mise en contexte : délaisser l'État providence

En Argentine, le discours politique dominant de la fin de la décennie 1980 montre deux perspectives qui ont influencé la transformation de la gestion des ressources urbaines. On décèle, d'une part, la consolidation d'une vision portant sur le déclin du modèle de développement étatique et centralisé, et d'autre part, la prépondérance du marché comme un outil efficace pour optimiser l'utilisation des ressources sociales. Dans une perspective large, les transformations de la gestion des services publics ont commencé dès la fin des années 1960, et de même que dans d'autres pays, elles ont voulu répondre à de fortes

critiques du modèle étatique centralisé (Jalbert, 1992). Ce mouvement, qui pourrait s'inscrire dans une crise généralisée des États à l'échelle mondiale, englobe, selon Frédéric Lesemann (2005 : 5), la crise des États providence sociaux-démocrates européens dès les années 1970; la crise de l'État développeur dans le tiers-monde qui engendre une croissance excessive et désarticulée; et la crise des États latino-américains, instigateurs d'un développement fondé sur le protectionnisme des économies nationales durant les années 1980. Il s'agit, selon Jalbert (1992), d'une crise multiforme qui est à la fois une crise fiscale, une crise du mode d'intervention de l'État ainsi qu'une critique de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques. Bresser-Pereira (2001) l'a nommée crise fiscale ou des finances publiques, mais pour Pablo Ciccolella (1999), il s'agit plutôt de la crise du modèle de substitution des importations. Il faut préciser que vers les années 1980-1985, la crise financière a été réduite à un problème de liquidités. Cependant, après 1985, les considérations se sont faites plus larges. Bresser-Pereira (1998) explique qu'il s'agit d'une crise fiscale, mais souligne que l'incapacité de l'État à se financer par la voie des impôts est une caractéristique structurelle des pays latino-américains.

En ce qui concerne la gestion des ressources urbaines, on constate un rapprochement conjoncturel : d'importantes politiques de décentralisation et de privatisation ont été mises en place dans les années 1990 (Batley, 1996). Cependant, il nous semble important de souligner que ces transformations, notamment la privatisation, n'ont pas modifié le caractère public des services urbains en question. Par conséquent, il s'agit de transformations qui amènent de nouvelles responsabilités à l'État, plus précisément la régulation des services privatisés ainsi qu'une nouvelle relation entre l'État, le secteur privé et les usagers.

Certes, sous l'influence de la crise financière, mais aussi des programmes internationaux d'ajustement structurel – *reforma del Estado* – un nouveau rapport s'est créé entre le secteur privé et le secteur public. O'Donnell (1984 : 2) a bien analysé cette nouvelle relation entre l'État et la société en affirmant : *dans ce contexte, le problème n'est ni l'État ni la société, mais plutôt l'articulation entre les deux*. Selon l'auteur, la question est de bien comprendre la nouvelle forme qui relie l'État et la société, puisqu'elle se présente

d'une façon ambiguë et parfois trompeuse. Voilà pourquoi nous nous attarderons aux discours de l'État, mais aussi à la forme ou à la mise en place de nouveaux modèles de gestion des ressources urbaines.

6.2. Buenos Aires, métropole ou chaos d'espaces fragmentés?

À partir des observations et des entretiens effectués sur le terrain, nous avons réalisé l'importance de bien comprendre certaines caractéristiques de la gestion métropolitaine des services publics et ses conséquences sur l'accessibilité aux services. La portée de l'implantation de Nordelta ne peut pas être analysée sans tenir compte des enjeux politico-administratifs dans lesquels cette ville privée se situe, et ce, notamment dans un contexte de fortes inégalités sociales. De toute évidence, les études consacrées à l'analyse de la gestion métropolitaine constituent un domaine d'étude très large, particulièrement en ce qui concerne la gestion des services publics¹⁶⁰. Notre intention est plus modeste : présenter un portrait général de la situation de l'agglomération de Buenos Aires pour mieux comprendre certains aspects qui influencent l'inégale accessibilité aux ressources urbaines, et ce, en lien avec l'implantation de Nordelta dans la municipalité de Tigre.

Présentons, d'entrée de jeu, une vision très sommaire de l'organisation administrative de l'Argentine. Selon les données de l'INDEC 2006, on dénombre 23 provinces, une ville autonome et 2 247 municipalités. Il faut noter que la représentation des partis politiques est verticale, c'est-à-dire qu'un même parti politique peut représenter tous les niveaux de gouvernement : fédéral, provincial ou municipal (toutefois, il existe un nombre réduit de partis provinciaux et municipaux)¹⁶¹.

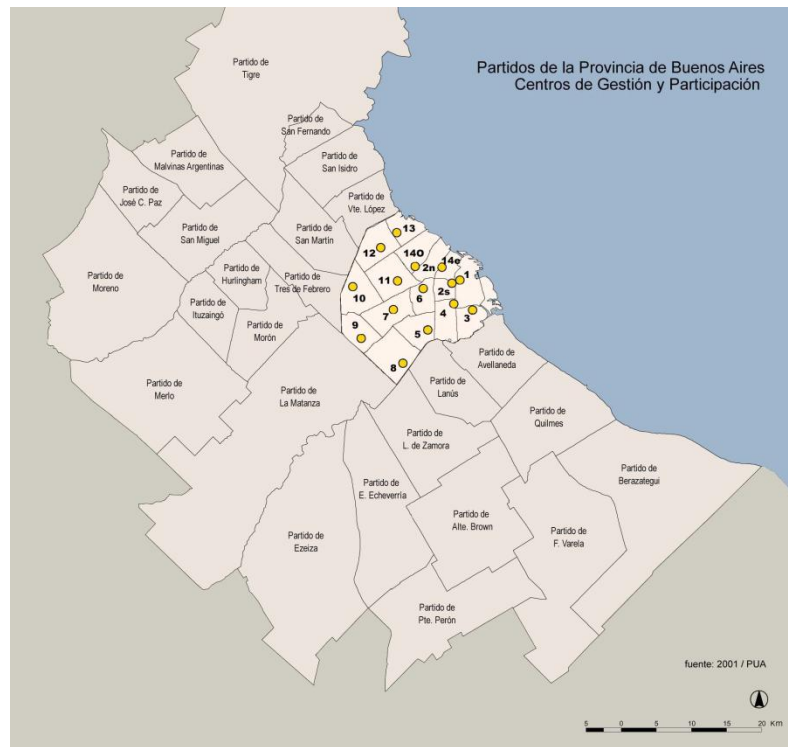
L'ensemble du pays forme une seule circonscription électorale pour élire le président (par vote direct et proportionnel). Celui-ci désigne toute son équipe de travail : ministres, secrétaires, directeurs, etc. Concernant le pouvoir législatif, la Chambre des députés est constituée des élus représentatifs des provinces. Chaque province est considérée comme

¹⁶⁰ Voir Borja (2000); Bourdin (1998); Collin (2001); Pirez (1999).

¹⁶¹ En 1998, des 2 110 gouvernements municipaux, les partis politiques provinciaux représentaient 5,3 % et les locaux 4,5 %.

une circonscription unique et le nombre de députés qui la représente est déterminé par le système d'Hondt¹⁶². Finalement, pour équilibrer les disparités démographiques, chaque province a le même nombre de sénateurs.

Carte 4 : Métropole de Buenos Aires



Source : Atlas ambiental de Buenos Aires <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/>

L'incorporation de cette dimension fédérale aux enjeux de la gestion métropolitaine vise à mieux situer les outils institutionnels disponibles ainsi qu'à élaborer un diagnostic de la gestion des ressources urbaines plus réaliste (Escolar et Pirez, 2001). Dans la métropole de Buenos Aires, cette perspective se révèle très pertinente en raison de la suprématie démographique et économique qu'elle détient¹⁶³. Les données statistiques de l'INDEC 2001 aident à mieux comprendre l'importance de la métropole dans les enjeux politiques.

¹⁶² Le système d'Hondt est utilisé par plusieurs pays (Belgique, Espagne, Australie, Portugal, etc.) pour attribuer les sièges du parlement aux différents partis en proportion des résultats obtenus. Il s'agit d'une méthode approximativement proportionnelle au nombre de voix obtenus.

¹⁶³ Voir aussi, Joassart-Marcelli, Musso, et Wolch (2005).

L'agglomération de Buenos Aires (carte 4, page 160) est une grande étendue urbaine¹⁶⁴ divisée administrativement en deux grands volets : d'un côté, 24 municipalités sont sous l'administration de la province de Buenos Aires¹⁶⁵; de l'autre, la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*¹⁶⁶, qui compte plus de 3 millions d'habitants répartis sur 200 km².

Ce modèle électoral a transformé la région métropolitaine de Buenos Aires en une arène de luttes de pouvoir politique. Cette région, qui couvre une superficie totale de 3 600 km², représente seulement 0,15 % de la superficie totale de l'Argentine, mais concentre plus de 30 % de la population, soit 12,8 millions d'habitants. La concentration démographique de la région métropolitaine de Buenos Aires est déterminante pour l'élection de trois des cinq principaux pouvoirs politiques¹⁶⁷ : le président du pays, le gouverneur de la province de Buenos Aires et le maire de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Escolar et Pirez, 2001). Par ailleurs, comparativement au reste du pays, son importance économique est remarquable. Selon les données l'INDEC 2001, la région concentre 40 % du produit intérieur brut (PIB), 45 % des activités manufacturières, 38 % des établissements commerciaux, 44 % des services et 34 % des activités financières. Dans la région métropolitaine de Buenos Aires, la moyenne des revenus annuels est de 30 % supérieure à celle de l'ensemble du pays. Par contre, les pourcentages de pauvreté sont très élevés : 42,7 % de la population est considérée pauvre, dont 12,5 % sous le seuil de l'indigence, ce qui montre une forte polarisation socio-économique.

Ces inégalités socio-économiques se sont ancrées, depuis des années, dans la localisation territoriale de la population et caractérisent l'agglomération de Buenos Aires. L'accès aux services publics, par exemple, diminue au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la ville centre. Par contre, la pauvreté augmente. Le tableau 7 (page 163) expose, selon les

¹⁶⁴ Il y a plusieurs définitions de la métropole de Buenos Aires, elles varient entre 24 et 40 municipalités plus la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dans notre travail, nous utiliserons la définition de l'INDEC 2001 aussi utilisée aussi par la *Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires* : <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/social/entidad.xls>.

¹⁶⁵ Il s'agit de la province la plus peuplée du pays : 134 municipalités, une population totale de 13 827 203 personnes, dont 8 684 437 habitent la région métropolitaine de Buenos Aires. Selon le dernier recensement (INDEC 2001), la population totale de l'Argentine est de 36 260 130.

¹⁶⁶ La *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* détient une forme d'autonomie comparable à une province.

¹⁶⁷ Les deux autres sont le gouverneur de Santa Fe et de Córdoba

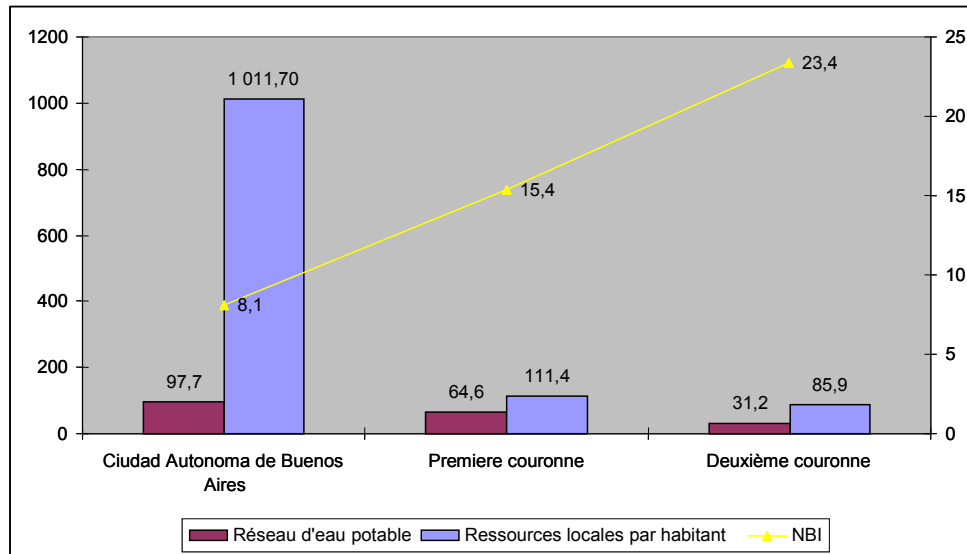
données du recensement 1991, la relation entre l'accès au réseau d'eau potable, les ressources par habitant et le niveau de pauvreté dans la ville centre, la première et la deuxième couronne métropolitaines. La ville centre (*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*) possède le plus haut niveau de ressources par habitant (1 014 \$/h); 97,7 % de sa population a accès au réseau d'eau potable et le niveau de pauvreté est le plus bas : 8,1 %, mesuré à partir du NBI¹⁶⁸. Dans la deuxième couronne métropolitaine, les ressources par habitant diminuent considérablement : 111,40 \$/h, soit 11 % des ressources de la ville centre; seulement 64,6 % de la population a accès au réseau d'eau potable et le NBI est de 15,4 %. Les données exposent une situation plus inquiétante encore dans la troisième couronne métropolitaine : les ressources par habitant sont les plus basses à 85,90 \$/h; seulement 31,2 % de la population a accès à un réseau d'eau potable, et le NBI est le plus haut, soit 23,4 %. Dans un contexte où les inégalités sont ancrées sur le territoire, les QRF se situent, majoritairement, dans la deuxième et troisième couronnes métropolitaines (carte 2) et offrent une vaste gamme de services et d'équipements privés de très haute qualité.

Ces inégalités socio-économiques et territoriales exposent, selon plusieurs auteurs spécialisés dans la gestion métropolitaine de Buenos Aires, une fragmentation politico-administrative et sectorielle¹⁶⁹. En effet, le processus de métropolisation de Buenos Aires a impliqué une expansion physique de la population et des activités sous diverses unités juridictionnelles. La métropole a donc plusieurs gouvernements qui ont chacun la responsabilité d'une partie du territoire, mais il n'existe pas de gouvernement ou d'organisme chargé de la gestion de la métropole (tableau 8). Cette fragmentation politique et administrative implique une difficulté additionnelle pour établir des normes ou des actions visant, par exemple, la lutte contre la pauvreté, l'intégration sociale, etc.

¹⁶⁸ Rappel de la définition de NBI : Il s'agit d'un indicateur composé de cinq variables : 1) *hacinamiento* (plus de trois personnes par chambre). 2) *vivienda* (type de logement, notamment des caractéristiques liées à la vulnérabilité, soit les maisons de chambres, les résidences précaires, etc.). 3) *condiciones sanitarias* (l'absence de toilettes). 4) *escolaridad* (l'existence des enfants, âgés d'entre 6 et 12 ans, qui ne concourent pas à l'école) 5) *capacidad de subsistencia* (quatre personnes ou plus pour chaque membre de la famille salarié. En outre, on mesure aussi le niveau d'éducation du chef de ménage)

¹⁶⁹ Voir Borja et Castells (2000); Pirez (2004).

Tableau 7: Région Métropolitaine de Buenos Aires : NBI (en pourcentage); les ressources locales par habitant (en pesos) et l'accès au réseau d'eau potable (en pourcentage).



Source : Notre traduction d'après Pirez (2004 : 435) et les données du recensement de l'INDEC 1991

Par ailleurs, selon Pirez (2004), la gestion métropolitaine de Buenos Aires montre aussi une fragmentation sectorielle, car il existe divers organismes autonomes des administrations locales, notamment en ce qui concerne la définition des politiques et leur application. Il s'agit plutôt d'expériences visant l'organisation de la gestion métropolitaine qui ont suivi deux modèles :

- D'une part, les institutions qui abordent la problématique métropolitaine à partir de thématiques ou de secteurs spécifiques. Les exemples sont nombreux : *la Corporacion del Mercado Central de Buenos Aires*¹⁷⁰ assure la distribution de fruits et de légumes aux habitants de la région métropolitaine. C'est une société d'État qui résulte d'un accord entre le gouvernement fédéral, la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* et la province de *Buenos Aires*. La collecte des déchets de la région métropolitaine – plus de 16 000 tonnes par jour provenant de 31 municipalités – est gérée par le CEAMSE¹⁷¹, une société d'État qui associe aussi le gouvernement fédéral, la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* et la province de *Buenos Aires*.

- D'autre part, le modèle de gestion plus holistique qui vise la concertation des politiques et de gestion de l'ensemble du territoire métropolitain. Il s'agit

¹⁷⁰ <http://www.mercadocentral.com.ar/site2006/index.php>

¹⁷¹ <http://www.ceamse.gov.ar>

d'expériences avortées, comme *La Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires* (CONAMBA), créée en 1987, qui résultait d'un accord entre le gouverneur de la province, le maire de la ville de Buenos Aires et le gouvernement fédéral, et dépendait du pouvoir exécutif national. Il n'a abouti à aucune mesure concrète. La figure 13 (page 165) montre une liste non exhaustive du rôle de l'État (le fédéral, la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, la province de Buenos Aires et les municipalités de la province de Buenos Aires) dans la gestion des ressources urbaines. On y observe les rapports entre les différents niveaux de gouvernement, l'absence de coordination métropolitaine et la superposition des responsabilités.

À première vue, cette situation semble dépasser notre sujet de recherche. Cependant, à partir de nos observations sur le terrain, nous avons eu besoin d'intégrer cette perspective métropolitaine de la gestion des ressources urbaines, car elle nous aide à mieux comprendre certaines contradictions du discours de l'État local. D'une part, la municipalité de Tigre a facilité l'implantation de Nordelta, en visant l'augmentation des recettes municipales pour améliorer l'accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs. D'autre part, l'État local n'a pas le pouvoir politique pour y agir. C'est le cas, entre autres, du réseau d'eau potable qui sillonne son territoire et qui est géré par une société de l'État fédéral. Nous détaillerons l'analyse de chaque service au chapitre VII.

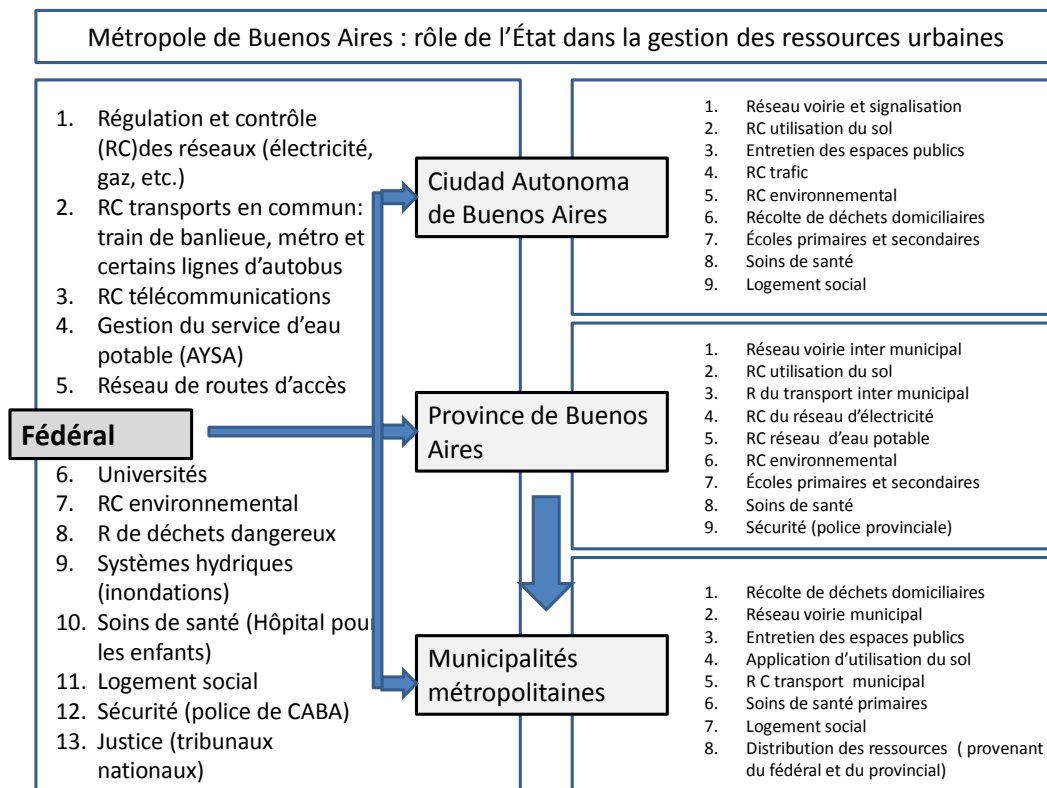
L'une des raisons de l'actuelle fragmentation dans la gestion des ressources métropolitaines est l'implantation de politiques de décentralisation et de privatisation, conçues et appliquées avec empressement sur un modèle de gestion centralisée. Cela nous fait comprendre l'existence des organismes fédéraux de contrôle et de régulation sur certains services de proximité transférés aux provinces ou privatisés. Nous aborderons, dans un premier temps, le modèle de décentralisation appliqué en Argentine. Ensuite, nous nous attarderons sur le processus de privatisation.

6.3. Les politiques de décentralisation en Argentine

Si l'on accepte le discours dominant, signale Oszlak (1999), en Amérique latine, l'hypertrophie de l'État central serait responsable des déphasages des dépenses publiques survenues depuis les années 1970. Selon cette perspective, l'association entre la crise fiscale et la réforme de l'État devient incontournable. Voilà pourquoi les programmes de

restructuration de l'État mis en place en Amérique latine ne sont qu'une réponse rationnelle pour restaurer l'équilibre économique. Dans ce contexte, les politiques de décentralisation des services publics ont suscité une forte acceptation. Oszlak (1997) explique qu'en théorie, les niveaux locaux seraient les plus aptes à gérer efficacement des services de proximité. Cependant, l'auteur remarque que dans le contexte argentin, la réalité est loin de confirmer cette situation, puisque pour le moment, la décentralisation n'a conduit qu'à un fort déclin du secteur public.

Figure 13 : Fragmentation de la métropole de Buenos Aires



Afin d'analyser l'impact des politiques de décentralisation des ressources urbaines sur l'accès inégal aux services collectifs, nous nous sommes inspirée du texte de Prud'homme (2001 : 12). L'auteur décrit la décentralisation comme un processus qui peut s'associer à l'utilisation de cinq outils :

Attribution des responsabilités : les services publics (même s'ils sont privatisés) doivent-ils être la responsabilité du gouvernement central, local ou provincial ? Il est

facile de répondre pour certains types de services (la défense nationale ou la propreté des rues), mais plus difficile pour d'autres (l'éducation, la santé, etc.). Dans tous les cas, le problème de l'attribution des responsabilités est aussi l'articulation et la coopération entre les trois niveaux de gouvernement.

Attribution des taxes : les taxes constituent l'outil de financement des services publics. Le nombre de taxes est limité et les pratiques ainsi que les théories montrent que certains modèles seraient plus efficaces que d'autres.

Le système de transfert : les standards théoriques de la décentralisation suggèrent que les responsabilités et les taxes devraient être décentralisées conjointement : chaque niveau de gouvernement financerait ses propres services. Toutefois, les responsabilités sont beaucoup plus décentralisées que les taxes et la plupart des pays utilisent le transfert de fonds pour équilibrer les dépenses.

Le contrôle du gouvernement central : la décentralisation est une forme de transfert du pouvoir de l'État central vers les niveaux provincial et municipal. Toutefois, ce transfert n'est jamais absolu en ce qui concerne le gouvernement local.

Les élections des gouvernements locaux : vise à l'autonomie politique du local, on y englobe les règles des élections et l'administration de ces règles.

Les objectifs choisis pour mettre en place ces outils de décentralisation influencent un vaste domaine de la réalité socio-économique. Nous expliquons les trois plus pertinents dans notre étude. D'abord, l'*efficacité économique* évoque, d'une part, la satisfaction des besoins, notamment de l'adéquation du nombre ainsi que du type de services offerts à une population déterminée. D'autre part, on doit évaluer les coûts de la production des services pour desservir une population donnée. Dans les deux cas, on part de l'hypothèse que la décentralisation amène une efficacité économique. Ensuite, l'*efficacité politique* – la décentralisation peut devenir un facilitateur de la participation locale ainsi qu'une école de la démocratie. Enfin, la *redistribution de la richesse* entre les personnes et entre les territoires sont deux objectifs importants des politiques publiques sur lesquels l'impact de la décentralisation doit être pris en compte.

Afin d'éviter des résultats inexacts, Prud'homme (1994) suggère de considérer des variables du contexte ou « les impacts territoriaux ». Ces derniers examinent les caractéristiques du contexte, plus précisément le niveau de revenu, la capacité administrative, les traditions des institutions locales, la géographie, etc. Notons finalement que l'application des politiques de décentralisation peut amener certains effets pervers; par

exemple, les inégalités territoriales pourraient s'approfondir. Ainsi, l'impact des coûts fixes sur le budget d'une municipalité pauvre est trop élevé et pourrait l'empêcher d'offrir des services de qualité à sa population.

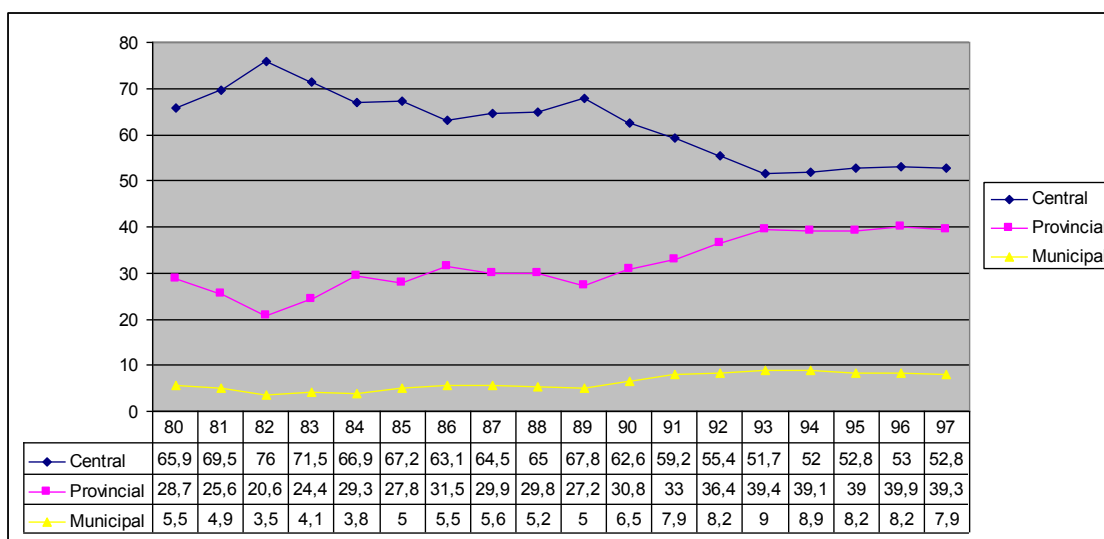
Cette perspective d'analyse proposée par Prud'homme semble très pertinente dans le contexte de notre étude. Selon O'Donnell (1993), en Argentine, les politiques de décentralisation ont été appliquées en deux étapes. La première réforme, nommée « première génération », a été caractérisée par la simple réduction de la taille de l'État. La deuxième phase, ou la « deuxième génération » de la réforme, visait un meilleur État : responsabilisation des institutions et mise en place de programmes de redistribution en incluant la transformation du rôle de l'État local.

Oszlak (1999 : 4) affirme que les politiques de décentralisation en Argentine constituent un élément clé d'une toute nouvelle organisation sociale et économique qui révèle plusieurs objectifs : la transformation du rôle de l'État, la création d'une nouvelle relation entre l'État et la société et finalement, l'incorporation des entrepreneurs privés comme de nouveaux acteurs sociaux responsables de la gestion des ressources urbaines. Tullia Falletti (2004) souligne deux autres objectifs des politiques de décentralisation : en premier lieu, améliorer certains aspects économiques en créant des conditions plus propices au marché et à la diminution du rôle de l'État (limiter les interventions et la régulation); en deuxième lieu, l'auteure affirme que le gouvernement central privilégiait l'argument de « l'efficacité politique », car en rapprochant les services des usagers on visait à améliorer la participation locale des citoyens dans les services de proximité. Toutefois, il faut noter que le modèle de décentralisation a été dirigé vers les gouvernements provinciaux et non vers les gouvernements locaux (Cravacuore, 2008). Voilà pourquoi les arguments de démocratie locale sont devenus plutôt faibles.

Finalement, le transfert de responsabilités a été l'outil privilégié du gouvernement central. Aucune attribution de taxes n'a accompagné les nouvelles responsabilités, mais plutôt une redéfinition des politiques de transfert de fonds encadrés par la Loi de coparticipation

fédérale et de taxes (Loi 23 548)¹⁷². En considérant le pourcentage du total des dépenses publiques attribué à chaque palier gouvernemental, le tableau 9 montre une nette transformation, notamment pendant les premières années de la décennie 1990. En ce qui concerne le gouvernement central et les provinces, on décèle une forte corrélation entre les transferts de responsabilités et l'augmentation du pourcentage affecté au palier provincial. Par contre, les municipalités semblent hors des enjeux des gouvernements supérieurs. Nous aborderons les spécificités des municipalités de la province de Buenos Aires le moment venu.

Tableau 8 : Les dépenses publiques en pourcentages du total et selon le secteur gouvernemental



Source : Notre traduction d'après Iturburu (2001 : 42) et les données du Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos (MEOSP), 1999

En rapport avec les facteurs territoriaux suggérés par Prud'homme (1994), nous avons retenu deux caractéristiques : la célérité de leur application et le contexte historique de gestion centralisée des services. L'auteur signale que la décentralisation n'est pas une politique d'action immédiate, bien au contraire; il s'agit d'un processus lent. Il faut donc penser son application en termes de décennies, et non pas en années. Par rapport à la tradition centralisée des responsabilités de la gestion des ressources urbaines, on décèle

¹⁷² Selon la *Subsecretaria de Relaciones Fiscales y Economicas*, la péréquation, en 1990, était de 4 810 milliards de pesos (valeur net); de 6 904 en 1991 et 8 846 en 1992; ce qui montre une croissance soutenue. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/index.php>. Voir aussi, Porto et Sanguineti (1995).

l'absence des capacités des gouvernements provinciaux en ce qui concerne les nouvelles responsabilités reçues, notamment une pénurie de ressources humaines capables d'assumer les nouvelles tâches. Le cas du système de santé publique est un exemple particulièrement éclairant de l'ampleur des facteurs territoriaux. Le gouvernement central a implanté deux politiques de décentralisation : 1) en 1992, il a transféré 19 hôpitaux vers les paliers provinciaux (article 25 de la Loi 24 061); et 2) en 1993, il a créé une nouvelle forme d'autogestion des hôpitaux publics (décret 578). À partir de ces réformes, le gouvernement central ne concentre plus que les responsabilités d'élaborer les politiques de santé publique, de coordonner, de réguler et d'assurer une certaine assistance technique. Par conséquent, les États provinciaux deviennent les opérateurs du système. Il est important de noter que, dans cette nouvelle organisation, les municipalités ont un rôle marginal. Une étude réalisée par Repetto *et coll.* (2001) montre que la province de Buenos Aires a refusé le transfert des quatre hôpitaux situés sur son territoire. En conséquence, trois établissements hospitaliers sont demeurés sous la responsabilité du gouvernement fédéral¹⁷³. La situation du quatrième, l'hôpital *Posadas*, est plus complexe : il est classé « en transition » et reçoit la moitié de ses ressources financières du gouvernement central. Celui-ci considère que l'argent transféré à l'hôpital *Posadas* doit être calculé comme un avancement de fonds du gouvernement central vers la province de Buenos Aires; cette dernière s'oppose vivement à cette interprétation. L'État provincial couvre l'autre moitié du budget.

En simplifiant, le programme d'autogestion consiste à faciliter la gestion de ressources financières¹⁷⁴. Les hôpitaux publics, qui offrent un service universel et gratuit, sont autorisés à demander aux usagers des frais pour certains services considérés non prioritaires (chirurgies esthétiques, par exemple) ou à facturer le montant dépensé aux opérateurs privés quand ils reçoivent leurs clients. Ce modèle d'autogestion évoque les effets pervers annoncés par Prud'homme (1999), car compte tenu des différences territoriales existantes, il favorise les iniquités : selon les données de l'INDEC 2001, dans les zones défavorisées, la moitié de la population dépend exclusivement du système de

¹⁷³ *Hospital Sommer, Instituto Nacional de Rehabilitación Psico-física del Sur y Colonia Montes de Oca.*

¹⁷⁴ En Argentine le système de santé publique est universel et gratuit.

santé public; par contre, dans les municipalités mieux nanties, 80 % des résidents fréquentent le secteur privé.

Tableau 9 : Nombre de centres de soins primaires de la province de Buenos Aires selon le type de gestion

Année	Nb. total de centres	Secteur public			Secteur privé
		Central	Provincial	Municipal	
1980	1207	4	24	482	679
1995	3009	2	40	1257	1607

Source : Notre élaboration d'après Repetto (2001 : 42)

Dans une autre perspective, Repetto (2001) observe une faible coordination entre les systèmes public et privé, ainsi que l'existence d'un grand nombre de centres de soins primaires sous la responsabilité des trois niveaux administratifs : central, provincial et municipal. Le tableau 10 montre la situation de la province de Buenos Aires relativement à la distribution des centres de soins primaires (sans hospitalisation). Il est intéressant d'observer la forte présence d'institutions municipales, notamment compte tenu du rôle marginal qui leur a été assigné par le gouvernement central dans le processus de décentralisation (Garcia Delgado et Garay, 1989; Iturburu, 2000)

Ce survol nous permet de mieux comprendre une forme de décentralisation illustrant un ensemble de décisions improvisées qui ont surchargé les gouvernements locaux de nouvelles obligations sans leur donner les outils d'action nécessaires. Nous nous attarderons dans les pages suivantes à la forte acceptation des politiques de privatisation, un autre élément explicatif du déclin des services publics.

6.4. Privatisation de services publics

Richard Batley (1996) a étudié les modèles et les résultats de la privatisation des services publics dans les pays en développement, notamment en Amérique latine, en Asie et en Afrique¹⁷⁵. L'auteur a constaté l'existence de problèmes d'ordre financier qui ont validé les politiques de privatisation. Cependant, Batley soutient que ces décisions ont été

¹⁷⁵ La recherche a été réalisée sur des études de cas de certaines villes de six pays : Brésil; Mexique; Malaisie; Inde; Zimbabwe et Uganda.

fortement influencées par le discours international de réajustement structurel de l'État. Par ailleurs, des arguments d'efficience et d'efficacité sont aussi présents, car le transfert des services urbains vers le secteur privé semble offrir une solution à la médiocre performance du monopole public.

Bien que la privatisation puisse se matérialiser sous diverses formes¹⁷⁶, plusieurs auteurs affirment que l'État reste toujours un acteur impliqué (Batley, 1996; Oszlak et Felder, 1998; Pirez, 1999), notamment quand il s'agit des services publics. En conséquence, la capacité des gouvernements de bien s'adapter au nouveau rôle et de bien maîtriser les nouvelles relations avec le secteur privé deviennent deux aspects majeurs dans l'analyse de la privatisation. Concernant les services publics, la figure de l'État est nécessaire afin de garantir, entre autres, la régularité, la continuité, l'accessibilité, les normes techniques, la qualité, etc. des services.

Du point de vue théorique, Oszlak et Felder (1998) signalent que la privatisation favoriserait une définition plus précise du rôle et des responsabilités de l'État¹⁷⁷. À partir des études empiriques, Batley (2001 : 192) établit une différence entre l'approvisionnement « direct » et « indirect » des services. Dans le premier cas, l'État réalise la production physique (construction, création, entretien) et fournit le service. Dans le deuxième cas, à partir des politiques et de l'élaboration de normes, l'État garantit la disponibilité des services, la qualité, la coordination, etc. Dans une définition plus large, cette forme indirecte est analysée comme « le rôle régulateur de l'État ¹⁷⁸» et constitue la perspective retenue pour notre étude.

Le processus de privatisation argentin surprend par son caractère rapide et par la simultanéité des domaines concernés (Azpiazu et Basualdo, 2004; Oszlak et Felder, 1998;

¹⁷⁶ Batley signale trois types de processus de privatisation : programmée, pragmatique et informelle. Voir Batley (1996 : 725). Dans une autre perspective, la privatisation en Argentine montre diverses modalités, par exemple, la vente des actions, la vente des actifs, les associations et la concession d'un service avant géré par l'État (voir, Azpiazu 2002; Coing et Montana, 1989).

¹⁷⁷ Les auteurs soutiennent qu'en tant que producteur, régulateur et garant de l'accessibilité aux services publics, l'État a un triple rôle assez confus.

¹⁷⁸ En général, la théorie économique soutient le marché comme « régulateur » optimal; cependant, on reconnaît trois situations dans lesquelles l'État doit intervenir comme régulateur : le caractère indivisible d'un bien; la présence d'externalités ou les monopoles naturels. Voir Coing (1977).

Chisari, Estache, et Romero, 1997). Une autre situation qui attire l'attention est l'absence de débat social : Azpiazu et Basualdo (2004 : 12) soutiennent que, conditionnée par la crise économique, la société a accepté le discours officiel qui imposait la privatisation comme la seule issue possible. En outre, il faut noter l'existence d'un fort consensus social s'accordant sur la mauvaise qualité et les problèmes de gestion des services publics étatiques. En 1989, la Loi 23 696, qui a encadré la réforme de l'État, soulignait la crise financière, le manque de ressources, le déclin des entreprises publiques, la mauvaise administration, l'inefficience des services, etc. Ce diagnostic a permis à l'État de débiter un vaste et rapide processus de privatisation; ainsi, dans les cinq premières années d'application de la Loi, on remarque que certains services urbains, soit la téléphonie résidentielle, l'électricité, le gaz, l'eau potable et les égouts sont passés du domaine public au privé. Selon les données du ministère de l'Économie, cette étape accumule 66 % des revenus provenant des privatisations (services et entreprises de l'État)¹⁷⁹.

Encore en termes théoriques, la privatisation des ressources urbaines vise l'augmentation de l'efficience économique de l'État parce que les entreprises privées doivent respecter les règles de la concurrence plutôt que les contraintes bureaucratiques de l'État¹⁸⁰. Cependant, en Argentine, soit par les caractéristiques du service (monopole naturel)¹⁸¹ ou parce que l'État a priorisé la stabilité économique par-dessus la concurrence, on constate une modalité de privatisation en continuité avec l'ancien modèle monopoliste des services publics. Lopez et Felder (2006) montrent que, dans la région métropolitaine de Buenos Aires, deux entreprises d'électricité ont conservé l'exclusivité du service durant 95 ans; de même, un seul consortium détient la gestion de l'eau potable et des égouts. Autre exemple : l'Argentine est partagée entre deux entreprises de téléphonie résidentielle. Cette structure de marchés captifs des services publics nécessite un haut niveau de médiation ou

¹⁷⁹ <http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/documentos/privatizaciones.doc>

¹⁸⁰ Les théories représentatives de l'économie néoclassique affirment que la provision d'un service non concurrentiel implique deux formes d'inefficience : dans l'attribution, car les services ne correspondent pas au besoin des consommateurs, en outre, les prix ne sont toujours pas représentatifs des coûts. La deuxième forme est une inefficience productive puisque les ressources matérielles ne sont pas utilisées dans l'optimisation de la production.

¹⁸¹ On considère une activité avec de caractéristiques de monopole naturel quand le nombre optimal d'opérateurs est égal à un. Les raisons sont : économie d'échelle marquée par des coûts fixes élevés et des coûts variables faibles ce qui détermine l'efficience économique d'un seul opérateur.

de régulation de l'État pour garantir l'accessibilité. Oszlak et Felder (1998 : 6) définissent ce nouveau rôle *comme intermédiaire entre les usagers et les fournisseurs des services en envisageant le bien commun et l'intérêt public*. Malgré cela, le processus de privatisation argentin a été concentré sur le transfert des services aux entreprises privées et non pas sur l'élaboration de cadres légaux de régulation. En effet, on a d'abord privatisé pour ensuite élaborer les normes et les institutions de régulation et contrôle. Ce déphasage temporel limite la capacité de régulation de l'État – Pedro Pirez (1999) avance que cela a influencé une forme de gouvernance qui s'est concrétisée par une forte participation des acteurs privés, un État très faible ou distant et l'exclusion de la population défavorisée.

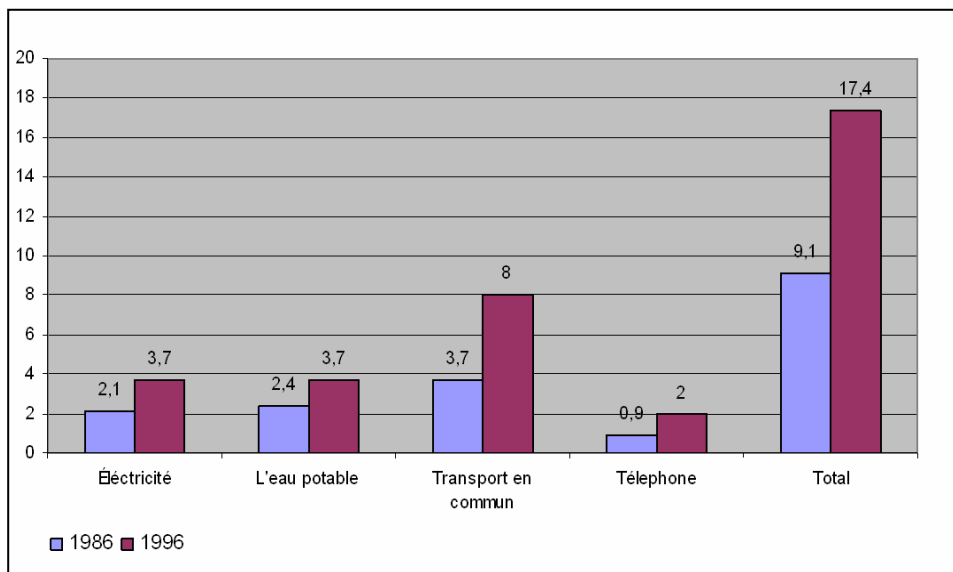
Bref, nous considérons que la conjonction des trois facteurs exposés, soit la fragmentation métropolitaine, une certaine vulnérabilité de l'État local à cause du processus de décentralisation et la forme de privatisation des ressources urbaines, expliquent l'accès inégal aux services publics et aux équipements collectifs. Dans le but de mieux saisir ces énoncés, il nous faut revenir sur le terrain pour montrer des aspects pratiques, notamment les impacts sociaux des transformations de la gestion des services publics.

6.5. Fragmenter, décentraliser et privatiser : qui sont les perdants?

L'accessibilité inégale aux ressources de la région métropolitaine reflète largement une problématique structurelle mais aggravée, dans les dernières années, par le développement du processus de décentralisation, de privatisation et de fragmentation de la gestion métropolitaine que nous venons de présenter. Des études (Arza, 2002; Azpiazu et Schorr, 2002) démontrent que la population défavorisée et les gouvernements locaux sont demeurés les perdants : la montée de la tarification, l'absence d'investissement dans les secteurs populaires ainsi qu'une distribution territoriale inéquitable des services ont accentué les problèmes de la population ainsi que des municipalités les plus pauvres. Par ailleurs, une forte concentration du pouvoir économique du secteur privé, marquée par son rôle dominant sur les services urbains, privilégie la population mieux nantie puisque les critères d'accessibilité sont basés sur la capacité de payer.

Dans les différents volets analysés, nous avons constaté la présence d'arguments qui justifiaient les transformations des services publics en évoquant une amélioration de leur efficacité ou de leur efficacie. Ces transformations visent une meilleure qualité, une distribution territoriale plus équitable, une démocratisation des services, etc. Autrement dit, selon les critères d'analyse présentés par Prud'homme, il s'agit des transformations qui atteindraient des objectifs économiques et sociaux. Les résultats sont loin de les confirmer. Arza (2002) analyse les impacts sociaux de la transformation des services à partir de deux angles explicatifs : l'évolution des coûts et l'extension du réseau. En ce qui concerne la tarification, cette étude a constaté que pendant la période de gestion publique des services, notamment entre 1940 et 1990, l'impact de la tarification sur la population défavorisée a toujours été considéré. Le tableau 11 montre la variation des dépenses en services, entre 1986 et 1996, pour le quintile le plus pauvre de la population. On y observe une augmentation de 8,3 % des dépenses totales en services, soit 17,4 % du total du revenu familial en 1996, contre 9,1 % en 1986. D'un point de vue plus général, l'INDEC 2001 signale, entre 1995 et 2000, une diminution des prix à la consommation (- 0,4 %) alors que le coût des services publics a augmenté (de 8 % à 13 %).

Tableau 10: Pourcentage des dépenses en services. Quintile le plus pauvre, entre 1986 et 1996



Source : Notre traduction d'après Azpiazu (2002 : 63)

Le deuxième angle explicatif développé par Arza (2002) analyse les impacts sociaux de la transformation des services à partir d'une distribution territoriale plus équitable. L'auteur montre, entre 1985 et 1996, une tendance généralisée d'augmentation de l'offre de services : 10 % pour l'électricité, 12 % pour le gaz et 73 % pour la téléphonie résidentielle. Le cas de l'eau potable et des égouts montre des nuances très intéressantes : on dénombre une augmentation de seulement 5 % d'usagers du réseau d'eau potable et une diminution qui atteint 5 % pour les égouts. Il nous semble important de noter que ce déficit se concentre sur les secteurs les plus défavorisés de la population (Azpiazu, 2002). En fait, en Argentine, la transformation de la gestion du réseau d'eau potable et des égouts constitue un sujet largement étudié : privatisé dans les années 1990, le service a été repris en 2006 par le gouvernement fédéral à cause des nombreux problèmes de la gestion privée. Une nouvelle entreprise étatique – AYSA¹⁸² – dessert aujourd'hui la région métropolitaine. La nouveauté de cette gestion empêche de vérifier les résultats, mais au-delà des intentions annoncées – l'amélioration de la qualité du service, l'incorporation progressive des zones sans service, etc. – l'information officielle montre un nouveau schéma organisationnel et de régulation qui permettrait de bien articuler tous les acteurs : la province de Buenos Aires, les municipalités, la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* et les usagers.

Si ces premiers constats exploratoires sur l'accessibilité aux services publics et aux équipements montrent « les perdants » (les groupes défavorisés et les gouvernements locaux), de toute évidence, il y a des « gagnants ». En effet, on a constaté une forte concentration du pouvoir économique au sein des entreprises des services urbains¹⁸³. À

¹⁸² Il s'agit d'une société de l'État de niveau fédéral (90 % des actionnaires appartiennent à l'État fédéral et 10 % aux employés. Voir <http://www.aysa.com.ar/>

¹⁸³ Plusieurs auteurs ont analysé la concentration de pouvoir des acteurs économiques intéressés aux services publics. Azpiazu (2002 :16) souligne une « triple alliance » : les groupes économiques locaux plus importants ont apporté le travail de lobbying; un nombre considérable d'institutions bancaires nationales et de l'étranger (titres de la dette) et les entreprises internationales qui comptaient l'expertise technique. Par exemple, dans la nouvelle « Telefonica de Argentina » on dénombre un opérateur international (Telefonica de España); Citibank, Bank of New York, Manufacturers Hanover, etc, entre les banques de l'étranger et trois des principaux groupes économiques de l'Argentine : Compac, Techint et Soldati. Concernant l'eau potable, le consortium qui a succédé à la gestion étatique dans les années 1990 confirmait la « triple alliance » : Suez Lyonnaise des Eaux-Dumex est l'opérateur technique du service associé avec la Sociedad General de Aguas de Barcelona, la Compagnie Générale des Eaux et Anglian

cause de la faible régulation de l'État, ces groupes économiques jouissent d'une liberté très grande, et dirigent leurs actions vers des objectifs économiques. Ce contexte – un État local affaibli ou distant et une forte concentration du pouvoir au sein des entreprises privées intéressées au marché urbain – a été déterminant dans la prolifération des QRF dans les périphéries défavorisées de la métropole de Buenos Aires, notamment dans le cas de Nordelta. Notons, par exemple, que la pénurie de services (eau potable, égouts, écoles, routes d'accès, etc.) de la municipalité de Tigre a été surmontée par le secteur privé, car les entrepreneurs de Nordelta ont construit leurs propres services (usine d'eau potable, réseau d'égout, écoles, etc.). En autres termes, l'absence d'une régulation « sociale » axée sur l'accès universel au service a permis aux promoteurs immobiliers de bien développer un réseau exclusif aux résidants de Nordelta.

Nous terminerons ce chapitre en nous penchant sur une analyse du rôle des municipalités de la province de Buenos Aires, notamment sur les spécificités de la municipalité de Tigre.

6.6. Le monde municipal *bonaerense* : le cas de la municipalité de Tigre

En Argentine, les gouvernements locaux, historiquement attachés aux provinces, ont gagné une pleine autonomie depuis la réforme de la constitution fédérale de 1994. Il s'agit, selon Cravacuore (2008), d'une autonomie relative ou de deuxième degré, compte tenu du manque de ressources humaines (main-d'œuvre qualifiée pour répondre aux nouveaux problèmes de gestion), des ressources financières insuffisantes ou dépendantes des paliers supérieurs, des interventions aléatoires du gouvernement fédéral et provincial, de la forme d'organisation partisane, etc. Par ailleurs, il faut noter des retards dans la mise en place effective de l'autonomie municipale, car certaines provinces, dont la province de Buenos Aires, n'ont pas encore implanté les modifications énoncées dans l'article 123 de la nouvelle constitution fédérale.

Water Plc. Les représentants locaux : Groupe Soldati et le Banco de Galicia. Bref, l'auteur remarque un fort lien entre le modèle de « restructuration de l'État » (décentralisation et privatisation) et la consolidation des acteurs économiques.

Dans la province de Buenos Aires, les transferts de fonctions et de services (programmes de décentralisation : santé, emploi, sécurité, etc.) ont transformé le scénario municipal et de nouveaux défis ont surgi. Tecco (2008 : 44) souligne que les municipalités doivent se rapprocher de la communauté dans la mesure où les gouvernements supérieurs s'éloignent (notamment à cause du déclin du modèle de l'État-providence centralisé). Selon l'auteur, l'absence d'un projet national a incité la recherche de modalités économiques alternatives qui a abouti à une nouvelle étape dans laquelle, à la base du « développement local », les gouvernements locaux rejoignent les acteurs locaux (les entrepreneurs, les universités, etc.). Les résultats sont très divers car, dans un contexte de distribution territoriale très inégale, les municipalités bonaerenses jouent un rôle proactif pour attirer les investissements sur leur territoire, ce qui génère une forte concurrence.

Il nous semble important de revoir la définition des « compétences » et des « fonctions » des gouvernements locaux. Les « compétences » d'une municipalité sont l'ensemble des responsabilités, des obligations, des pouvoirs, des processus, etc., reconnus et normalement établis dans le cadre légal (lois municipales, charte, constitution, etc.). Par contre, les « fonctions » d'une municipalité sont des actions plutôt symboliques (Villar, 2007 : 70) puisqu'elles représentent des pratiques qui varient dans le temps. Selon Villar, les « actions » d'une municipalité sont une question subjective construite à partir des demandes sociales, de la conception de l'État, des politiques publiques, de la personnalité du gouvernant, etc. De toute évidence, la dynamique sociale et politique est plus flexible que les normes juridiques. En conséquence, les municipalités assument des « fonctions » non nécessairement établies dans leurs « compétences » juridiques (mais pas explicitement interdites).

Dans la province de Buenos Aires, Iturburu (2000) montre que l'État local a joué, traditionnellement, un rôle plutôt administratif axé sur la gestion du personnel. Le nouveau modèle du secteur public, établi à partir de la décennie 1990 (décentralisation, privatisation, etc.), a modifié le rôle des municipalités. Selon Tecco (2005), les nouvelles fonctions sont plutôt encadrées sur un modèle de développement local et visent un État local axé sur la promotion économique. Plusieurs auteurs remarquent le nouveau rôle de

« facilitateur » des municipalités, notamment en ce qui concerne l'implantation d'activités économiquement rentables sur leur territoire. Selon Iturburu (2002), ces nouvelles responsabilités incluent la mise en valeur du territoire, le développement local, l'innovation afin d'attirer l'investissement privé, etc. Il est sans doute utile de présenter une liste succincte du rôle traditionnel puis des transformations de l'agenda municipal¹⁸⁴ :

Fonctions traditionnelles :

- gestion administrative : gérer le personnel, planifier et contrôler les résultats;
- développement urbain : effectuer la planification urbaine et des travaux publics (pavage des rues, éclairage, etc.), tenir le cadastre et réguler les constructions privées;
- services publics : fournir l'eau potable et le réseau d'égouts, nettoyer les rues et les trottoirs, collecter les déchets domiciliaires, entretenir les rues et les chemins ruraux;
- régulation de la vie communautaire : contrôler le trafic, voir à la sécurité alimentaire, contrôler les industries et les commerces.

Nouvelles fonctions :

- promotion économique : mettre en place des stratégies de développement local et de valorisation du territoire visant la consolidation d'un « territoire innovateur » qui attire l'investissement et l'emploi, lier les systèmes éducatif et productif, faciliter les opportunités de production locale;
- développement social : identifier les besoins sociaux, élaborer des études techniques, encourager les projets d'intégration communautaire, jouer un rôle de communicateur social, améliorer la qualité environnementale;
- pouvoir de régulation : assurer la défense des consommateurs, la qualité des biens et des services;
- santé et éducation : faire l'actualisation éducative; voir à la formation des enseignants; élaborer les politiques locales d'accessibilité aux services de santé publique de la population plus défavorisée.

Il s'agit d'une situation très complexe, puisque le processus de transformation a été inégal dans tous les domaines et dans toutes les municipalités. On assiste plutôt à une cohabitation de modèles – anciens et nouveaux – très difficiles à définir avec précision.

¹⁸⁴ Voir la liste détaillée dans Iturburu (2002).

Voilà pourquoi, selon Cravacuore (2008), il existe trois types de gouvernement local :

1. celui qui a la capacité d'élaborer ses politiques, de définir ses problématiques et d'exécuter ses propres solutions en assignant des ressources propres ou les ressources disponibles des gouvernements provincial et fédéral;
2. celui qui réalise les politiques provinciales ou fédérales sans avoir la capacité d'élaborer son propre agenda, mais avec une vocation d'expansion des fonctions municipales;
3. celui qui suit l'agenda traditionnel en priorisant l'emploi public comme un outil de clientélisme politique.

Dans un contexte traditionnellement de *caudillos* politiques, les autorités municipales ont toujours joué un rôle d'intermédiaire dans la structure clientéliste de domination. Pour être un « bon maire », il suffisait d'obtenir des ressources des niveaux fédéral ou provincial (ressources financières ou application de politiques) en échange d'un appui politique (nombre de votes) de la population qu'il contrôle sous une forme clientéliste (Pirez, 2003).

Un exemple très éclairant est la création, en 1992, d'un *Fondo de Reparacion Historica del Conurbano Bonaerense*¹⁸⁵ (Fonds pour la réparation historique de la banlieue de la région métropolitaine de Buenos Aires), reconduit en 1996 sous le nom de « Fonds de reconstruction du Grand Buenos Aires ». Ce fonds est l'aboutissement d'un accord entre Carlos Menem (président de juillet 1989 à décembre 1999) et Eduardo Duhalde (gouverneur de la province de Buenos Aires entre 1991 et 1999 et président entre 2002 et 2003). Le fonds a été justifié par la situation d'urgence sociale et la très grande pauvreté dans le Grand Buenos Aires, mais aussi par les mauvais résultats électoraux aux élections de 1991. Le projet, fortement contesté par les autres provinces péronistes, a été soutenu par le président qui avait besoin de l'appui politique de Duhalde. À partir de 1995, le Fonds a disposé d'un budget supplémentaire d'environ 650 millions de dollars par an, pour une population d'environ 8 millions d'habitants. Le fonds est géré par l'*Ente del conurbano* (Commission de la région métropolitaine). La Commission a élaboré d'importants programmes et projets d'assistance sociale, mais dans la pratique, les modalités d'utilisation du fonds et la participation institutionnelle des municipalités ont été

¹⁸⁵ Voir Danani, Chiara *et coll.*, (2008).

très discrétionnaires. L'attribution du fonds a été largement critiquée. Selon Prevot-Shapira (1999 : 133), *l'opposition a souvent dénoncé la gestion clientéliste et la très grande corruption dans le maniement du fonds, elle n'a jamais remis en cause son existence*. Par ailleurs, plusieurs articles de journaux et des études montrent que les critères de distribution visaient davantage l'obtention de l'appui politique des municipalités¹⁸⁶. Un informateur clé interviewé (entretien BA-01) signale que le gouverneur accordait au cas par cas, avec chaque municipalité, les programmes financés par le fonds.

La distribution discrétionnaire de fonds devient un enjeu majeur de l'autonomie municipale, car la capacité de générer des politiques propres est directement liée aux ressources financières disponibles. Dans cette perspective plutôt fiscale, il faut noter que les municipalités *bonaerenses* détiennent des outils très limités : taxation pour services (éclairage public, nettoyage des rues, collecte de déchets domiciliaires, etc.), permis de construction; permis d'installation de commerces; immatriculations (automobiles de plus de dix ans). Globalement, la capacité de s'autofinancer varie selon les caractéristiques de la population de chaque municipalité¹⁸⁷. Selon Andrenacci (2001), en 1991, les ressources locales de la municipalité de *San Isidro* (l'une des plus huppées de Buenos Aires), couvre 78,7 % de ses dépenses alors que le NBI était le plus bas, à 8,9 %. Les ressources de *Florencio Valera*, une municipalité pauvre, ne couvrent que 37,5 % et son NBI est de 28 %. La municipalité de Tigre était en 14^{ième} position sur les 24 municipalités considérées dans l'étude et générait 52,79 % de ses ressources; son NBI atteignait 23 %.

Théoriquement, la péréquation (transfert de la province vers les municipalités) devrait équilibrer ces différences. Cependant, des études réalisées par l'*Instituto de Estudios Fiscales y Economicos* (IEFE) montrent que les critères de distribution des revenus sont discrétionnaires. Nous avons constaté que depuis 1987, la Loi 10 559 – modifiée en 1989 (10 752) et en 1991 (11 186) – ne fixe que le pourcentage général du budget provincial à redistribuer entre toutes les municipalités. La loi établit certains critères à suivre :

¹⁸⁶ La curiosa distribución del fondo del conurbano bonaerense. Página 12, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-19/pag03.htm>;

¹⁸⁷ Voir Accotto (1998)

l'ensemble des municipalités recevra 16,14 % des revenus de la province. Néanmoins, le pourcentage que reçoit chaque municipalité a toujours été déterminé, au cas par cas, par le gouverneur. Selon l'information obtenue lors d'un entretien (BA-01), le déclin de la qualité des services publics ne découle pas du manque d'argent, mais plutôt de la forme discrétionnaire de leur distribution entre les municipalités :

La cifra que recibía cada municipalidad, o sea el porcentaje del presupuesto anual, es el resultado de una discusión personal entre cada intendente con el gobernador. En esas charlas se negocian los intercambios de apoyo político por asignación de fondos¹⁸⁸. Extrait d'entretien (BA-01)

Cette situation, favorisée par le clientélisme politique, a accentué la forte concurrence entre les municipalités en restreignant la collaboration métropolitaine, car chaque municipalité devient la concurrente de sa voisine. En plus, la planification à moyen et long termes devient impossible, car on ne sait jamais le montant à recevoir l'année prochaine. Toutefois, un fonctionnaire de la province de Buenos Aires interviewé (BA-01) affirme que la situation est en train de changer. Les municipalités consolident de plus en plus leur pouvoir, notamment parce qu'elles se sont rapprochées de la population et réclament que les indicateurs de péréquation soient plus transparents. Nous avons constaté, dans les annexes du budget provincial de 2007, la publication de la première liste des pourcentages attribués à chaque municipalité à partir des indicateurs de péréquation fixés selon leurs caractéristiques socio-économiques.

6.6.1. La municipalité de Tigre

Dans ce contexte, la municipalité de Tigre est un cas d'analyse très intéressant, car entre 1982 (retour de la démocratie) et 2007, elle a été gouvernée par un parti municipal, indépendant des lignes politiques partisans nationales. Le maire Ubieto, au pouvoir depuis 1982, représentait un parti politique « municipal ». Doté d'une forte personnalité et libre d'obligations vis-à-vis des gouvernements provincial et central, il menait la politique municipale en suivant son propre projet. Dans la typologie des gouvernements locaux

¹⁸⁸ Notre traduction. « Le montant final que recevait une municipalité (ou le pourcentage du budget annuel) est le résultat d'une « discussion personnelle » entre chaque maire et le chef de la province. Dans ces rencontres on accorde des échanges d'appui politique pour l'assignation de fonds ».

présentée par Cravacuore (2008), et que nous avons vue à la section 6.5, la municipalité de Tigre est un exemple frappant du premier modèle : elle a la capacité d'élaborer ses propres politiques, de définir ses propres problématiques et d'exécuter ses propres solutions en assignant ses ressources ou celles des politiques provinciales et fédérales. Malgré sa volonté politique de demeurer indépendante, la municipalité de Tigre a toujours été défavorisée concernant les transferts du gouvernement provincial. Voilà pourquoi l'élaboration de stratégies visant l'augmentation des revenus propres devient un enjeu très important. Dans ce sens, l'implantation de QRF sur son territoire a apporté une double contribution : d'un côté, l'utilisation de terrains vacants (environ 30 % de la superficie de la municipalité) a permis d'obtenir des revenus liés aux permis de construction et d'augmenter les taxes annuelles en services de proximité. De l'autre, l'arrivée d'une population plus nantie a transformé le profil socio-économique de la municipalité de Tigre, traditionnellement très pauvre.

La question est de savoir si l'augmentation de la richesse sociale a été transférée vers les couches plus pauvres, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'accessibilité aux services publics. Selon Tecco (2001), les gouvernants des municipalités plus éloignées de la ville centre ont l'illusion qu'en encourageant les investissements sur leur territoire, notamment en lien avec la production du sol urbain, l'économie locale s'améliorera magiquement et qu'en conséquence, la qualité de vie de la population augmentera. L'auteur signale cependant qu'on observe généralement une articulation très faible entre les nouveaux investissements et le système social local (emploi, transferts de fonds, partage d'équipements collectifs, etc.), ce qui pourrait amener des frustrations sociales, mais aussi une attribution inefficace de ressources publiques. En référence aux grandes villes, Borja et Castells (2000) affirment que les municipalités encouragent à n'importe quel prix les investissements, en affaiblissant les contrôles, en adaptant les normes, en réduisant les impôts, etc. Ces constats portent à conclure que cette gestion urbaine montre une vision simplificatrice et finalement destructrice de l'implantation d'investissements sans tenir compte des coûts sociaux.

Conclusion

Chaque ville construit une articulation particulière des relations entre les acteurs qui se traduit, entre autres, par l'accessibilité aux biens publics et aux biens privés, soit une forme complexe de *valorisation sociale et économique de la société* (Pirez, 2003). Aux deux extrêmes de cette articulation, on observe, d'un côté, privilégier davantage les intérêts privés du marché, et de l'autre, privilégier uniquement l'intérêt public.

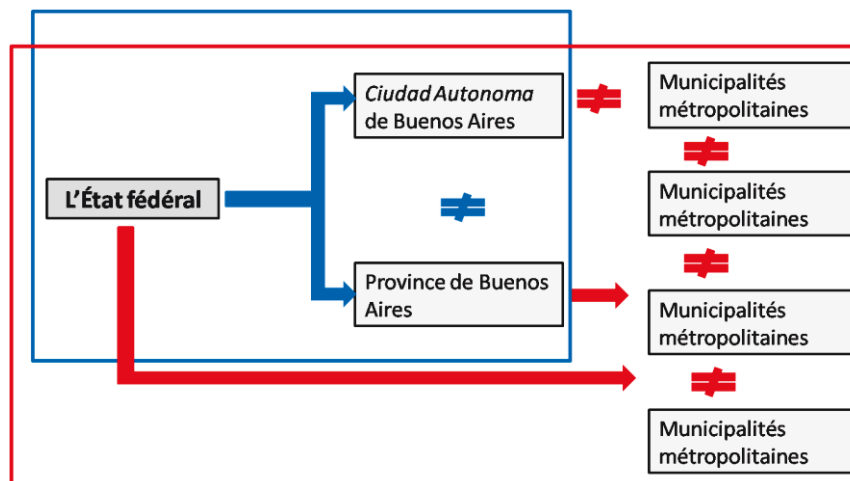
À partir de cette réflexion, nous voulons mettre en lumière le fait que l'application des politiques de privatisation axées sur un modèle favorable aux entreprises privées (Nordelta, dans notre étude) a approfondi l'inégale accessibilité aux ressources urbaines. Par ailleurs, cet accès inégal a été aussi augmenté à cause des contradictions du discours de l'État local. En effet, la municipalité de Tigre a encouragé l'implantation de Nordelta afin d'obtenir des gains fiscaux qui seront redistribués à toute la population. Cependant, nous avons observé trois facteurs qui expliquent l'impossibilité d'agir de l'État local sur l'accessibilité à l'ensemble de ressources urbaines :

1. l'application d'un processus de décentralisation très large et rapide à partir du transfert de responsabilités du fédéral vers les provinces (et des provinces vers les municipalités). Ces politiques de décentralisation, soutenues par un transfert de ressources financières (contrôlées par le gouvernement fédéral), ont été utilisées comme un outil d'échange d'appui politique;
2. la dépendance financière des municipalités *bonaerenses* : la province concentre la création de la richesse sociale (impôt foncier, par exemple) et un système de péréquation discrétionnaire;
3. la fragmentation métropolitaine expose une prolifération désarticulée d'institutions, mais un faible niveau d'articulation entre les politiques sociales de l'agglomération de Buenos Aires.

Cette forme d'accumulation de pouvoir politique se traduit, entre autres, en transferts de ressources financières et en la mise en place de politiques sociales. Nous avons constaté l'existence de deux circuits concurrentiels entre quatre acteurs clés : le gouvernement fédéral, la *Ciudad Autonoma de Buenos Aires*, la province de Buenos Aires et les municipalités métropolitaines. Ceux-ci empêchent la coordination des actions dans l'ensemble de la métropole, et conditionnent en outre la politique municipale. Le premier

circuit (en bleu dans la figure 13) pourrait expliquer l'absence de toute action visant la diminution de la fragmentation métropolitaine, car cela ne pourrait qu'engendrer un transfert (non désiré) de pouvoir politique vers d'autres paliers gouvernementaux. Par exemple, le gouvernement de la province de Buenos Aires n'est pas intéressé à partager le pouvoir (exclusif) qu'il exerce sur toutes les municipalités de son territoire en créant un organisme de gestion métropolitaine. En conservant cette exclusivité du pouvoir politique, le gouvernement de la province veut agir comme le seul représentant d'une nombreuse population (comme nous l'avons déjà dit, le poids démographique du Grand Buenos Aires est déterminant dans les élections).

Figure 14 : Formes concurrentielles d'accumulation du pouvoir politique, métropole de Buenos Aires



Le gouvernement de la province de Buenos Aires joue un rôle déterminant dans la construction du deuxième circuit concurrentiel avec les municipalités métropolitaines (en rouge dans la figure 14). L'assignation de fonds provinciaux est le résultat d'accords politiques au cas par cas, qui génèrent une lutte concurrentielle entre les municipalités. Cela explique pourquoi les États locaux ne sont pas intéressés aux programmes de collaboration inter municipaux; il s'agit d'un système complexe de concurrence politique (ainsi que d'accumulation du pouvoir et de redistribution des ressources) qui freine tout incitatif local qui ne soit pas sous le contrôle exclusif des municipalités. Toutefois, le poids démographique des municipalités de la métropole attire à nouveau l'intérêt du gouvernement fédéral qui, de plus en plus, essaie de mettre en place des accords

directement avec les municipalités (sans passer par la province).

Finalement, cette conjoncture fragmentée consolide l'absence (la faiblesse, le désintérêt, etc.) de l'État et augmente le pouvoir des acteurs économiques privés, qui prennent leur place en développant des stratégies partielles tendant à orienter la production de la ville selon leurs propres intérêts (Pirez, 2003). En se substituant à l'État, les promoteurs immobiliers déterminent la production urbaine selon les besoins du marché immobilier : les QRF, les villes privées en sont des exemples. À l'autre extrême, la population défavorisée reste captive d'une forme de domination clientéliste, car il s'agit d'un moyen d'assurer sa survie qui ne fait qu'alimenter son exclusion. Cette forme d'articulation entre la ville privée Nordelta, le système social de la municipalité de Tigre et l'État local se traduit par un accès inégal aux ressources urbaines. Nous les aborderons dans le prochain chapitre à partir de quatre exemples : l'eau potable, les écoles primaires, les soins de santé primaires et les espaces verts.

CHAPITRE VII

LA FIN DU RÊVE

7.1. La portée de Nordelta sur l'accès aux ressources urbaines

Ce dernier chapitre expose des données empiriques relatives à la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs de la municipalité de Tigre. Un rappel du discours de l'État local s'impose :

- L'État local encourage l'implantation de Nordelta au nom des gains potentiels ou réels en termes fiscaux.
- L'État local témoigne d'une volonté de redistribution de ces gains, notamment en annonçant l'amélioration de la qualité des services publics utilisés par la population défavorisée.

Toutefois, nos observations illustrent que l'augmentation des recettes fiscales n'entraîne pas, en soi, une redistribution. Axés sur la portée de l'implantation de Nordelta, nous avons observé que l'accès aux services publics et aux équipements collectifs reste très inégal selon que l'on habite à Nordelta ou à l'extérieur de la ville privée.

Les résultats exposés récapitulent différents points abordés précédemment, car les observations réalisées nous ont permis de constater, entre autres, la portée du rôle des acteurs abordée dans la deuxième partie de notre travail. En effet, les promoteurs immobiliers de Nordelta ont réussi l'implantation d'un nouveau modèle résidentiel à partir de l'offre de services et d'équipements privés d'usage exclusif, une stratégie largement acceptée par les résidents particulièrement intéressés par les services de bonne qualité. Par ailleurs, le résultat de nos observations reflète aussi le rôle de l'État (gouvernement de la

province et de la municipalité) en exprimant certaines contradictions entre le discours et la capacité d'agir.

Dans l'intention de mener une analyse empirique, nous avons retenu quatre services publics et équipements collectifs de la municipalité de Tigre : l'eau potable, l'éducation primaire, les soins de santé primaires et les espaces verts. Il s'agit de quatre ressources urbaines essentielles, mais aussi très évocatrices d'un contexte plus large expliqué dans le chapitre précédent : les privatisations de services, la décentralisation des pouvoirs, des problèmes reliés au modèle de gestion métropolitaine et à la gestion des municipalités *bonaerenses*. En effet, le service de l'eau potable, qui couvre une grande partie de la métropole de Buenos Aires, a été privatisé en 1992; les écoles primaires de gestion publique ou privée illustrent un service décentralisé; le service municipal de soins de santé primaires exprime les nouvelles responsabilités de l'État local; enfin, les espaces verts constituent l'une des responsabilités les plus traditionnelles des municipalités de la province de Buenos Aires.

En ce qui concerne notre perspective d'analyse, un retour sur le chapitre méthodologique est nécessaire. À partir d'une perspective qualitative, nous avons étudié quatre aspects des ressources urbaines de la municipalité de Tigre :

1. l'offre, où nous avons tout simplement observé la présence ou l'absence de services et d'équipements;
2. la qualité, mesure de l'accessibilité à partir des conditions dans lesquelles le service est offert;
3. la gestion illustre, d'une part, le domaine public ou privé du service, et d'autre part, la juridiction ou le niveau gouvernemental responsable : central, provincial ou municipal;
4. l'insertion dans le temps vise à comprendre le processus de transformation des services et des équipements dans la municipalité de Tigre en lien avec l'implantation de Nordelta.

Enfin, les résultats obtenus varient selon la ressource étudiée. En commençant par l'eau potable, quelques exemples témoignent de trois échelles d'inégale accessibilité : Nordelta, les quartiers plus nantis, puis les quartiers défavorisés. Ensuite, l'éducation souligne les

écarts entre la gestion publique et la gestion privée. Les soins de santé primaires montrent une nouvelle vision de la gestion municipale. Finalement, la bonne accessibilité aux espaces verts ouvre une réflexion sur l'importance du rôle de l'État local en lien avec l'implantation des QRF et la redistribution des ressources urbaines.

7.2. L'accessibilité au réseau d'eau potable

Afin d'étudier la portée de l'installation de Nordelta sur l'accès inégal au réseau d'eau potable, nous avons retenu la perspective développée par Pirez (2000), qui témoigne plutôt du degré d'exclusion. L'auteur définit d'abord l'**exclusion relative** comme la variable qui porte sur l'accès physique au réseau, mais sans obtenir un service de bonne qualité (pannes intermittentes, quantité et qualité déficientes, etc.). Une deuxième variable, l'**exclusion absolue**, est définie par l'absence physique du réseau ou certaines conditions qui empêchent une partie de la population d'avoir accès au service : coûts très élevés, statut non défini des occupants des résidences (absence de titre de propriété ou de contrat de location).

Nous procéderons en deux temps. En premier lieu, nous décrirons le service d'approvisionnement en eau potable de l'ensemble de la région métropolitaine, et notamment de la municipalité de Tigre. Cela nous aidera à mieux saisir le contexte dans lequel Nordelta se situe. Dans un deuxième temps, une brève description de cas représentatifs mettra en lumière les différences entre Nordelta et le reste de la municipalité de Tigre. Pour ce qui est des données statistiques, il nous semble important de souligner des limites, car les recensements n'ont lieu que tous les dix ans. Cela implique que le dernier recensement, réalisé en 2001, ne tient pas compte de l'implantation de Nordelta. Finalement, nous avons éprouvé certains problèmes d'accès à l'information officielle liés notamment aux modifications dans la gestion du service.

7.2.1. Le réseau d'eau potable dans la municipalité de Tigre

La privatisation du réseau d'eau potable de la région métropolitaine de Buenos Aires, débutée en 1993, est l'un des plus grands services publics privatisés de la planète (ETOSS, 1993)¹⁸⁹. Cela témoigne du pouvoir économique de nouveaux gestionnaires privés : *Aguas Argentinas*, un consortium de capitaux nationaux et internationaux (Gouvello, 2001). Cependant, à cause de la mauvaise gestion, l'État central annule le contrat en 2006 et reprend lui-même le service en créant l'entreprise AySA. Nordelta constitue l'un des rares exemples de service autonome d'approvisionnement en eau potable.

En 1991, les données de l'INDEC (tableau 12, page 191) montrent que seulement 29,8 % de la population de la municipalité de Tigre avait accès au réseau d'eau potable, et 5,9 % au système d'égouts¹⁹⁰. Les données de 2001 indiquent une augmentation du service offert : 58,3 % de la population accèdent au réseau d'eau potable, et 13,7 % au système d'égouts. Ces valeurs demeurent inférieures à la moyenne de la région métropolitaine (excluant la ville de Buenos Aires¹⁹¹), puisque 68,1 % de la population du *conurbano bonaerense* a accès au réseau d'eau potable, et 39,2 % au système d'égouts (INDEC 2001).

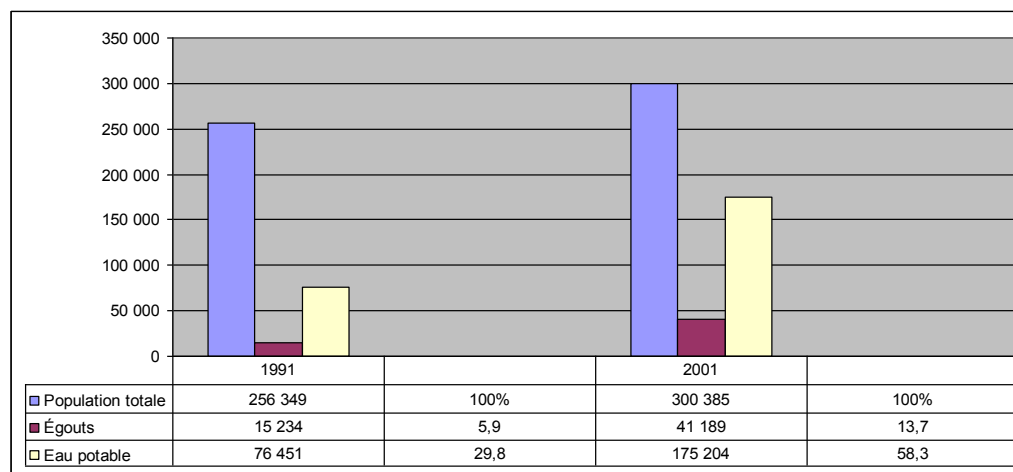
Cette analyse illustre l'accès au service d'eau potable ainsi que son évolution dans les dernières années. Elle sera mise en perspective en ajoutant l'analyse de l'information que nous avons recueillie lors des observations et des entretiens. Cette perspective qualitative de l'accessibilité étant rarement abordée, elle est une contribution originale de notre étude. Nous commencerons par la qualité de l'eau.

¹⁸⁹ À partir de 1989, le décret 23 696 de réforme de l'État règle la privatisation du service d'eau potable et des égouts. Selon l'information de l'ETOSS, le Bureau de régulation et du contrôle du service, le territoire desservi inclut la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* et 13 municipalités de la région métropolitaine, dont la municipalité de Tigre. La privatisation a octroyé exclusivement au consortium international *Aguas Argentinas* la provision, la distribution et la commercialisation de l'eau potable, ainsi que la gestion des égouts.

¹⁹⁰ Cette étude n'abordera pas l'accessibilité au système d'égouts. Cependant, comme nous présenterons plus loin des questions en lien avec la contamination des nappes phréatiques, il nous semble important d'observer les données statistiques de l'accessibilité à ce service.

¹⁹¹ Les données de la région métropolitaine (GBA) élaborées par l'INDEC excluent, généralement, la ville de Buenos Aires (CABA).

Tableau 11 : Municipalité de Tigre, 1991-2001. Population ayant accès aux services d'eau potable et d'égouts



Source : notre élaboration d'après les données de l'INDEC 1991 et 2001

Selon les responsables d'AySA¹⁹², la qualité physico-chimique et bactériologique de l'eau potable réussit l'examen de tous les paramètres de contrôle, qui sont basés sur les normes de la Communauté européenne¹⁹³ ainsi que sur les valeurs de l'OMS¹⁹⁴. Dans la région métropolitaine, la production de l'eau potable provient – à près de 96 % – d'une seule usine de traitement de l'eau située dans la ville de Buenos Aires, où un laboratoire réalise plus de 4 000 prélèvements par mois, garantissant ainsi une très haute qualité de l'eau dans tout le réseau de distribution.

Dans la municipalité de Tigre, nous avons constaté, lors des observations et des entretiens, des problèmes liés à une définition plus large de la qualité. Selon Pirez (2000), la pénurie en eau, les interruptions de service, la pression d'eau inadéquate et/ou l'insuffisante quantité d'eau disponible dans les logements constituent des variables à inclure dans la définition de la qualité du service. Nous avons appris que depuis le prolongement du réseau opéré à la suite de la privatisation du service d'eau potable, les usagers de la municipalité de Tigre éprouvent des interruptions quotidiennes de l'eau potable. Les

¹⁹² Les normes de contrôle de qualité sont disponibles à l'adresse suivante : AySA, « Nivel de exigencia de las normas locales » http://www.AySA.com.ar/index.php?id_seccion=84

¹⁹³ 98/83/CE, daté de novembre 1998, provenant du décret 2001-1220 de la République française (20 décembre 2001)

¹⁹⁴ Deuxième édition 1983

personnes rencontrées ont signalé que le prolongement du réseau a été effectué sans qu'on augmente la production d'eau, ce qui explique pourquoi « tout le monde manque d'eau ». Diverses sources techniques consultées¹⁹⁵ remarquent que tout rallongement du système d'approvisionnement (des tuyaux) doit être accompagné de mesures qui garantissent une distribution uniforme et continue aux résidences : adéquation de la taille des conduites primaires, installation de postes de pompage ou de postes de surpression, etc. En raison de la récente modification de la gestion du service¹⁹⁶, nous n'avons pas obtenu de précisions officielles concernant le type de travaux réalisés lors du prolongement du réseau.

Dans l'ensemble, l'information obtenue est très probante et intéressante : des quartiers défavorisés sillonnés par le réseau, mais sans connexion au système, et ce, notamment autour des QRF; des problèmes de contamination des nappes phréatiques (source d'eau potable pour la population exclue du réseau); de nouvelles zones desservies concentrées dans les QRF autres que Nordelta¹⁹⁷; la construction de grands réservoirs d'eau dans les résidences des QRF, ce qui aggrave la pénurie. Nous utiliserons quelques exemples représentatifs, en commençant par le cas de l'école primaire publique 26 *Sargento Cabral*.

L'école primaire 26 est située à *Las Tunas*¹⁹⁸ (carte 5, page 194, référence 1), un quartier populaire adjacent à Nordelta et exclu du réseau d'eau potable, une situation qui rassemble presque 50 % des habitants de la municipalité de Tigre. En effet, malgré leur caractère urbain, de vastes zones métropolitaines ne sont pas desservies par le réseau d'eau potable et sont laissées pour compte. Autrement dit, chaque ménage doit se procurer l'eau à partir des nappes phréatiques. Selon la capacité économique des résidents, on observe des situations très diverses, notamment en ce qui concerne la profondeur des puits, le système

¹⁹⁵ Voir, http://www2.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/eau_potable_fr/. Ville de Montréal, Gestion de l'eau, entre autres.

¹⁹⁶ Comme nous l'avons déjà indiqué, le service de l'eau potable a été privatisé en 1992. De graves problèmes liés au non-respect des conditions du contrat de la part du consortium international *Agua Argentinas* ont mené, en 2006, à la rupture du contrat. Depuis 2006, AySA, une nouvelle entreprise de l'État est responsable de la production, de la distribution et de l'approvisionnement en eau potable dans la région métropolitaine de Buenos Aires. Dans ce contexte, personne n'était en mesure d'expliquer les causes des problèmes qui provenaient des décisions prises dans la gestion précédente.

¹⁹⁷ Nous avons exclu Nordelta, car la ville privée compte son propre service d'eau potable.

¹⁹⁸ Las Tunas, un quartier d'une superficie de 6 km², compte 25 000 habitants. Selon les données de l'organisme communautaire Centro de Servicios Las Tunas, plus de 50 % de la population est sans emploi, et le décrochage scolaire ainsi que de nombreux cas de malnutrition augmentent la vulnérabilité sociale.

de filtrage, l'extraction de l'eau et même l'absence d'eau dans la maison. Aucun contrôle sur la qualité de l'eau des puits n'est réalisé.

L'institution – l'école 26 – risque une probable contamination des nappes phréatiques¹⁹⁹ : à la demande de la directrice, une entreprise privée a réalisé les premiers contrôles de la qualité de l'eau en juin 2007. Les résultats sont alarmants : 100 µg/L d'arsenic²⁰⁰. La municipalité de Tigre a ensuite effectué ses propres contrôles de la qualité de l'eau et a obtenu des résultats moins alarmants : 50 µg/L d'arsenic. Il s'agit d'un niveau « acceptable », soutient la municipalité de Tigre, mais son interprétation des normes argentines²⁰¹ est très contestée, notamment par des gens du quartier. Pour calmer la population, la Direction municipale de la santé publique a fait passer un examen médical à tous les élèves de l'école. Selon notre informateur (entretien TI-30), aucun signe de contamination n'a été détecté chez les élèves. En juillet 2007, l'entreprise responsable de la provision d'eau potable (AySA) entreprend son propre contrôle, et les résultats sont encore plus favorables : 17 µg/L d'arsenic. Or, la même journée, la directrice de l'école ferme l'établissement. Notre interviewé (entretien BA-06) affirme qu'après deux semaines d'inactivité, l'institution a obtenu l'autorisation d'un raccordement (non prévu) aux conduites principales d'eau potable en construction sous le trottoir de l'école. Ces travaux, selon l'information obtenue lors de l'entretien BA-08, servent à la construction d'un réseau qui sillonne le quartier *Las Tunas* afin d'arriver directement au nouveau QRF situé plus loin (quartier *El Encuentro*, carte 5, page 194).

¹⁹⁹ Nous utilisons le mot « probable » puisqu'il y a diverses versions selon la position relative des acteurs interviewés.

²⁰⁰ Selon Santé Canada, l'arsenic est considéré comme étant cancérigène pour les humains; en conséquence, la concentration maximale acceptable (CMA) d'arsenic dans l'eau potable est de 0,010 mg/L (10 µg/L) basée sur la réalisabilité par les technologies de traitement aux échelles municipale et résidentielle. Voir Santé Canada, « L'arsenic », <http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/water-eau/arsenic/guideline-recommandation-fra.php>. L'Organisation mondiale de la santé soutient également qu'il est prouvé que l'arsenic est cancérigène pour l'être humain. Comme la valeur guide est conditionnée par les limites de mesure et que 0,01 mg/litre est une limite réaliste à cet égard, elle devient ce qu'on nomme une valeur guide provisoire. Voir Organisation mondiale de la santé, « L'arsenic dans l'eau de boisson » <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs210/fr/>.

²⁰¹ Jusqu'à 2007, le Código Alimentario Argentino (CAA) fixait à 50 ug/l la limite acceptable de concentration d'arsenic dans l'eau potable. À la suite d'une modification introduite par l'article 982 (décret 68/2007) de la direction d'alimentation du CAA, la valeur guide passe aux standards mondiaux, soit 10 ug/l. http://www.alimentosargentinos.gov.ar/programa_calidad

Carte 5 : QRF dans l'entourage des quartiers *Las Tunas* et *Rincon de Milberg*, Municipalité de Tigre



Source : notre élaboration à partir d'Image 2008, Digital Google.

 QRF
  1) Las Tunas, 2) Rincon de Milberg
 

La dénonciation de la directrice de l'école 26 a rendu publique une situation déjà connue de tous les habitants du quartier. Nous avons visité un organisme communautaire, le *Centro de Servicios Las Tunas*²⁰², qui s'intéresse, entre autres, à la problématique de l'eau potable après avoir appris en 2004²⁰³ que les nappes phréatiques montrent une forte contamination à l'arsenic. Grâce à une subvention d'une institution espagnole, la

²⁰² Voir le site Internet du Centro para el desarrollo local : <http://www.centrodesarrollo.org.ar/>. Entretiens réalisés avec les cadres de l'ONG en octobre 2007.

²⁰³ La fondation Nordelta S.A. a construit, en 2002, le premier puits d'eau accessible à 150 familles du quartier. L'objectif était de démarrer une entreprise sociale pour élaborer de la nourriture à base de soja. Avant la mise en marché du produit, un laboratoire privé a identifié la présence d'arsenic et a déterminé que l'eau était la source de la contamination. Le projet a avorté et l'information a été cachée. Cependant, en 2004, le document a été découvert par les organisations communautaires el *Verde Tigre* et *Centro de Servicios Las Tunas*.

Fundación Iberoamerica Europa, et d'accords avec la municipalité de Tigre, neuf puits communautaires ont été construits. En allant jusqu'à 70 mètres de profondeur à la recherche de l'eau propre, des robinets publics desservent les 25 000 habitants du quartier (photo 11). En outre, les cadres de la Fondation de Nordelta S.A.²⁰⁴ nous ont signalé le rôle de l'institution dans la construction de deux autres puits (dossiers 2797/04 et 2636/05, municipalité de Tigre).

Photo 11 : Quartier *Las Tunas*, robinets publics



Source : www.eltigreverde.blogspot.com²⁰⁵

Par rapport aux robinets publics, un représentant des associations civiles interviewé affirme :

Los pozos de agua comunitarios son una solución temporaria e ineficaz. La población tiene dudas sobre la calidad del agua, además de la dificultad de desplazarse con los botellones de agua entre las canillas publicas y la casa. También hay que ver problemas de funcionamiento, por ejemplo, las interrupciones del

²⁰⁴ Entretien ND-29

²⁰⁵ Voir le site Internet d'*el Verde Tigre* : <http://eltigreverde.blogspot.com/>

servicio, la ausencia de control de la calidad del agua o los sistemas de filtrado inadecuados²⁰⁶, que limitan el uso de los mismos. Extrait d'entretien (AC-33)

Par ailleurs, signale notre interviewé, ces neuf puits ont exclu les écoles et d'autres institutions du quartier qui éprouvent le même problème de contamination de nappes phréatiques.

Photo 12 : Ruisseau Las Tunas



Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

Le risque de contamination des nappes phréatiques est très élevé. L'image du ruisseau *Las Tunas* qui traverse le quartier est très éloquent (photo 12). En outre, l'absence d'un système d'égouts constitue une autre source de contamination.

En ce qui concerne la pénurie d'eau potable dans le réseau, comme nous l'avons déjà indiqué, il s'agit d'une situation répandue dans toute la municipalité de Tigre. Cela dit, un résident d'un QRF autre que Nordelta (entretien ND-29) souligne une stratégie très répandue dans les QRF : l'utilisation résidentielle de grands réservoirs d'eau. Pour compenser les pénuries d'eau, ces nouvelles résidences possèdent des réservoirs

²⁰⁶ Notre traduction : « Les puits d'eau communautaires ne sont qu'une solution temporaire et inefficace : la qualité de l'eau est toujours questionnée par la population. De plus, les difficultés de transporter les contenants d'eau entre les robinets publics et les résidences, ainsi que les problèmes de fonctionnement, comme les interruptions du service, l'absence de contrôle, le système de filtrage inadéquat, etc., limitent leur utilisation ».

individuels qui dépassent largement la consommation moyenne en eau potable d'une famille²⁰⁷. Cette stratégie a des conséquences sur tout le réseau d'eau potable, notamment en considérant la prolifération des QRF dans la municipalité. Il est très difficile de connaître le nombre précis de résidences construites, car le cadastre municipal est très réticent à donner ce type d'information. Néanmoins, à partir des données publiées dans la revue *Verde Country*, nous avons dénombré, entre 1991 et 2001, 54 QRF (autres que Nordelta) construits dans la municipalité de Tigre. Ceux-ci ont incorporé plus de 12 000 lots neufs²⁰⁸, dont la plupart sont connectés au réseau d'eau potable²⁰⁹.

Ces dernières observations permettraient de faire un lien entre le prolongement du réseau observé entre 1991 et 2001 et la construction des QRF (autres que Nordelta). D'une part, nous avons constaté que les QRF de la municipalité de Tigre ont été intégrés au réseau d'eau potable. D'autre part, le service n'est toujours pas disponible dans les quartiers populaires adjacents aux QRF. Reportons-nous au quartier *Las Tunas* (carte 5, page 194) : dans les alentours, on dénombre plus de 3 500 lots connectés au réseau d'eau potable²¹⁰ (nous avons repéré quatre QRF : *Santa Barbara*, 1400 lots; *El Encuentro*, 529 lots; *La Comarca*, 396 lots; *Talar del Lago*, 1248 lots). Cette information mériterait une analyse plus en profondeur dans de futures recherches.

7.2.2. Ville privée, ville privilégiée?

Dans ce contexte, aussi complexe que critique, le cas de Nordelta présente une situation privilégiée : le cadre légal de la privatisation du service d'eau potable, mis en place en 1992, situe la ville privée dans une zone considérée comme *area remanente*²¹¹. En gros, il

²⁰⁷ Habituellement, les constructions résidentielles familiales en Argentine possèdent un réservoir résidentiel qui peut contenir entre 500 et 1 000 litres d'eau. Dans les QRF, nous avons observé des citernes pouvant contenir jusqu'à 3 000 litres.

²⁰⁸ Notre élaboration à partir de l'analyse de l'information de la revue *Verde Country*. www.verdecountry.com

²⁰⁹ Selon la Loi 8912/77, les nouveaux lotissements doivent posséder les infrastructures de base.

²¹⁰ Selon l'information de la revue *Verde Country*.

²¹¹ *Area remanente* définit, dans le 5^e article du décret 999/92, que les usagers ont le droit de demander à l'entreprise concessionnaire une autorisation afin d'opérer eux-mêmes le service d'eau potable. Voir Ministerio de Economia Finanzas Publicas, « Decreto 999/92 », <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/999-92.htm>.

s'agit de zones dans lesquelles l'entreprise concessionnaire est exclue de l'obligation du service. Selon les cadres de Nordelta S.A. interviewés, à l'époque de la privatisation, *Aguas Argentinas* ne voulait pas desservir cette zone, car celle-ci n'était pas assez rentable²¹². Voilà pourquoi Nordelta S.A. a construit une usine d'assainissement de l'eau, puis un réseau de distribution. Ce service d'eau potable d'usage exclusif aux résidents de la ville privée est géré par une entreprise subsidiaire de Nordelta S.A. (*Redes y Servicios S.A.*). Les cadres de Nordelta interviewés confirment que l'existence de ce service d'eau potable, privé et autonome de la gestion métropolitaine, rapporte un très grand avantage « commercial » puisque, en ajoutant de la valeur aux lots offerts, il attire les acheteurs.

Enfermés sur eux-mêmes, les résidents de Nordelta jouissent d'un accès privilégié à l'eau potable. La question est de savoir comment réagissent les résidents de l'extérieur de la ville privée qui n'ont pas d'eau potable et qui éprouvent le risque de contamination des nappes phréatiques. Une résidente du quartier *Rincón de Milberg*, (carte 5, référence 2), a présenté une réclamation au bureau de l'ombudsman²¹³ en cherchant des précisions sur la nature du réseau d'eau potable privé de Nordelta, notamment car les sources d'eau (*Rio de la Plata*), sont publiques. En réponse, le rapport de l'ombudsman détermine que Nordelta semble bien encadré par le décret 999/92 de l'ETOSS, organisme autonome de l'État fédéral responsable du contrôle du service. Cependant, en tenant compte du risque de contamination des nappes phréatiques, le rapport 2006 de l'ombudsman précise :

Cabe recordar que los vecinos aledaños a Nordelta no cuentan con el servicio de agua potable ni el de desagües cloacales, sino que únicamente se les provee una limitada cantidad de agua sin condiciones de higiene o seguridad, por lo que resultan expuestos a potenciales problemas de salud. [...] Resulta inconcebible que vecinos de la localidad de Rincón de Milberg, del partido de Tigre, se vean privado de estos servicios cuando a tan solo UNA (1) cuadra de diferencia, los residentes del

²¹² Entrevues ND-19; ND-17 et ND-12.

²¹³ En Argentine, le « Defensor del pueblo » (l'ombudsman) surveille les droits des consommateurs au niveau fédéral. Il enquête et offre des recommandations aux institutions, gouvernements ou entreprises privées. Dans son rapport de 2006, une plainte d'une résidente du quartier avoisinant Nordelta, *Rincon de Milberg*, montre une situation comparable à celle du quartier *Las Tunas* : réseau d'eau potable avoisinant le quartier sans le desservir, problèmes de contamination des nappes phréatiques, etc. Dans cette plainte, on sollicite une enquête sur la situation de l'eau potable de Nordelta. Voir Defensor del Pueblo de la Nación, « *Decimo tercer informe anual* », 2006, <http://www.defensor.gov.ar/informes/ianual2006.pdf>, à la page 111.

complejo Nordelta cuentan con el servicio de agua potable y desagües cloacales.
Defensor del Pueblo de la Nación (2006 : 111)²¹⁴.

Les recommandations sont éloquentes, car l'ombudsman considère impératif que l'État intervienne afin d'assurer l'approvisionnement en eau potable aux citoyens en question, et ce, en incluant l'utilisation du réseau d'eau potable de Nordelta:

*[...] que el Estado realice lo necesario para que se obligue a la empresa Redes y Servicios S.A. a que preste el servicio de agua potable y de desagües cloacales a los citados vecinos*²¹⁵. Defensor del Pueblo de la Nación, (2006 : 112)

Le tableau 13 récapitule les résultats organisés à partir de nos quatre catégories d'analyses : l'offre de service, la qualité, le modèle de gestion et le temps.

Tableau 12: L'accessibilité au réseau d'eau potable, municipalité de Tigre et Nordelta

	Offre de service	Qualité	Modalité de la gestion	Temps
Municipalité de Tigre	Accès au réseau d'eau potable : 58,3 % de la population de la municipalité de Tigre	Pénurie d'eau dans la ville : quantité et pression inadéquates. Contamination des nappes phréatiques : risques pour la population sans accès au réseau	Privatisation du service en 1992. Juridiction métropolitaine. L'État local est exclu. Population exclue et laissée pour compte.	Entre 1991 et 2001, une augmentation de 30 % des usagers (INDEC)
Nordelta	100% des résidents. Service exclusif	Bonne qualité du service.	Gestion privée et autonome du réseau métropolitain.	Depuis 1999 et en croissance.

Ce tableau récapitulatif permet de constater la pertinence de l'analyse de l'accessibilité à l'eau potable à partir deux critères d'exclusion – absolue et relative – présentés par Pirez (2000). En effet, d'une part, on observe que seuls 58,3 % de la population ont accès au

²¹⁴ Notre traduction : « Les voisins des quartiers près de Nordelta n'ont pas de service d'eau potable ni d'égouts, ils disposent d'une quantité limitée d'eau et sans les conditions d'hygiène et de sécurité. En conséquence, ils sont exposés à des risques et à des problèmes de santé. [...] Il est inconcevable que des citoyens de *Rincon de Milberg*, dans la municipalité de Tigre, soient privés du service d'eau potable, étant donné qu'à seulement un bloc de distance, les habitants de Nordelta ont un réseau d'eau disponible. On ne doit pas oublier qu'il s'agit d'un service essentiel qui affecte directement la qualité de vie de la population ».

²¹⁵ Notre traduction : « [...] que l'entreprise *Redes y Servicios S.A.* soit mise dans l'obligation d'offrir le service d'eau potable et d'égouts aux voisins en question ».

réseau d'eau potable, mais à cause des problèmes reliés à la faible qualité du service, leur utilisation devient limitée (exclusion relative). D'autre part, 41,7 % de la population sont privés de l'accès au réseau d'eau potable, ce qui constitue une exclusion absolue. Enfin, l'autonomie de son réseau permet à Nordelta de s'éloigner des problèmes du service métropolitain. Ceci nous amène à ajouter un troisième critère : l'accessibilité privilégiée. Cette catégorie pourrait être considérée comme une amélioration de l'accessibilité à l'eau potable. Cependant, la condition d'accès (soit d'être résident de Nordelta) évoque plutôt une inégale accessibilité selon que l'on habite à Nordelta ou à l'extérieur de la ville privée. Nous avons donc observé trois niveaux d'accessibilité, résumés ici :

- **accessibilité privilégiée** : réseau d'eau potable privé, de gestion autonome (incluant la production et la distribution d'eau et la commercialisation), de bonne qualité. Il est accessible exclusivement aux résidents d'un territoire contrôlé par une association de voisins (QRF, Nordelta, coopérative, etc.);
- **exclusion relative** : existence de l'offre territoriale (réseau d'eau disponible dans le territoire). Les résidences possèdent une connexion au réseau d'eau potable, mais l'accessibilité est relative par rapport à la qualité du service (pénurie d'eau);
- **exclusion absolue** : inexistence d'un réseau ou manque d'offre de service.

Ces constats nous conduisent à une réflexion sur la viabilité d'une ville isolée du contexte métropolitain²¹⁶, car dans le cas de l'eau potable, l'entreprise subsidiaire de Nordelta S.A. utilise l'eau du fleuve, une ressource naturelle qui appartient à toute la communauté. Par ailleurs, nous avons observé les difficultés du modèle de gestion métropolitaine : d'une part, il empêche la participation de l'État local, entre autres sur les politiques d'accessibilité et les zones prioritaires à développer. Par conséquent, la municipalité doit répondre aux risques dérivés de la contamination des nappes phréatiques, mais elle n'est pas capable d'agir sur l'élaboration des programmes d'accessibilité au réseau. Il faut noter que des spécificités de la forme de privatisation adoptée ont souligné le faible contrôle de l'État. Cela expliquerait que les entrepreneurs privés jouissent de l'application de critères d'accessibilité basés sur la capacité de payer des usagers, car leur priorité a été d'augmenter leurs profits. Enfin, on souligne l'incapacité de l'État d'intervenir sur le

²¹⁶ Pirez (2006) soutient l'interdépendance entre QRF et les villes.

réseau d'eau potable de Nordelta, un « service public » de gestion privée. Même dans une situation de crise – la contamination des nappes phréatiques – l'exclusivité du service de Nordelta apparaît plus forte que les besoins de la municipalité.

Dans la section suivante, nous aborderons les enjeux de l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité aux écoles primaires. Nous approfondirons d'autres aspects du rôle des acteurs privés, de l'État central, de l'État provincial et de la municipalité de Tigre.

7.3. L'accessibilité à l'éducation : une question d'équité

Dans cette section, nous ferons état des résultats de la portée de l'implantation Nordelta sur l'accès aux écoles primaires dans la municipalité de Tigre. Nous procéderons en deux temps : en premier lieu, nous préciserons les spécificités et les limites de notre étude. En deuxième lieu, nous apporterons deux mises en contexte : la première visera à mieux comprendre l'organisation de l'éducation en Argentine, notamment dans la province de Buenos Aires (un préalable pour étudier les écoles dans la municipalité de Tigre); la deuxième fera le portrait de l'accessibilité à l'éducation dans la municipalité de Tigre à partir des données statistiques, des observations de terrain et des informations obtenues dans les entretiens.

La vaste littérature portant sur l'accessibilité en lien avec la qualité des écoles primaires mène à mieux préciser l'angle de notre étude. Globalement, nous avons observé que la qualité est analysée à partir des résultats des élèves et des variables qui influencent ces résultats. Tel qu'expliqué dans le chapitre méthodologique, plusieurs auteurs (Cervini, 1999; Llach et Schumacher, 2004; McEwan, 2000; Narodowski et Nores, 2000) se réfèrent à un texte fondateur : le *rapport Coleman* présenté aux États-Unis en 1968. Cette première étude, connue comme l'*effet-école*²¹⁷, a déterminé que comparativement à

²¹⁷ Le rapport *Equality of Educational Opportunity* (Coleman, 1966) aborde pour la première fois l'influence des ressources (financières, humaines et autres) sur les résultats des élèves dans les écoles américaines qui éprouvaient, à ce moment, une forte ségrégation raciale. Coleman conclut que l'effet-école a une influence non significative sur les résultats des étudiants. Par contre, son étude démontre que les caractéristiques du contexte familial deviennent des aspects majeurs de la réussite des élèves. Ces résultats ont été largement

l'influence de l'environnement familial (caractéristiques socio-économiques), le milieu scolaire a une influence « non significative » sur les résultats des élèves.

Des études plus récentes (Cervini, 2009; Morduchowicz, *et coll.*, 2003; Narodowski, 2008) ont analysé les résultats des élèves en relations avec trois variables : les *ressources physiques* (infrastructure et équipements didactiques); les *ressources humaines* (formation des enseignants et des directeurs, expérience, caractéristiques de l'administration, etc.) et les *ressources sociales* (caractéristiques socio-économiques des élèves, relations école/société, etc.). Les résultats de ces études démontrent qu'à égales conditions socio-économiques, les ressources physiques et humaines de l'école sont très significatives relativement aux résultats obtenus par les élèves.

Compte tenu des objectifs de notre étude et des spécificités du contexte, notre travail ne porte que sur certaines variables des deux premières catégories : les ressources humaines et les ressources physiques. Par ailleurs, nous avons dû constater des difficultés lors de notre travail de terrain : entre autres, il est très difficile d'établir les rapports entre l'implantation de Nordelta et l'accessibilité aux écoles primaires, car il s'agit d'un service de juridiction de la province de Buenos Aires. Par conséquent, les écoles de la municipalité de Tigre intègrent un réseau très large qui compte 5 929 écoles primaires et accueille 1 681 467 élèves²¹⁸. Malgré ces difficultés, l'analyse de l'accessibilité aux écoles primaires se révèle très importante. Comme nous l'avons déjà expliqué, le gouvernement de la province de Buenos Aires a facilité l'implantation de Nordelta (adaptation du cadre légal, par exemple) et, de plus, perçoit des impôts fonciers. En outre, il nous semble important de mieux comprendre les écarts observés entre les écoles privées de Nordelta – représentatives du secteur privé mieux nanti – et les écoles publiques de la municipalité de Tigre.

contestés; plusieurs auteurs s'accordent pour dire que la méthodologie utilisée ne peut s'appliquer dans le cas des pays plus pauvres (Cervini, 2009)

²¹⁸ Dirección de Información y Estadística; Dirección Provincial de Planeamiento (2008).

7.3.1. La décentralisation éducative et la province de Buenos Aires

En Argentine, la population des grands centres urbains jouit d'un accès acceptable à l'éducation : 99 % des enfants âgés de 6 à 12 ans sont inscrits à l'école primaire (SIEMPRO²¹⁹, 2000). Dans la région métropolitaine de Buenos Aires, les données de l'INDEC (2001) indiquent un taux d'alphabétisation de 98,4 % chez la population de 10 ans et plus. Pour la municipalité de Tigre, ce même recensement dénombre que 98,3% des enfants âgés de 6 à 11 ans sont inscrits à l'école primaire. Malgré cette « démocratisation » de l'accès à l'éducation, des inégalités demeurent, notamment du point de vue de la qualité de l'enseignement et du taux de décrochage scolaire. Fraga (2008) signale que les enfants de familles plus pauvres reçoivent une éducation de qualité inférieure. De même, le taux de décrochage scolaire est plus élevé dans les quintiles les plus pauvres de la population : 30 % de décrochage dans les secteurs défavorisés, contre 6 % au sein du quintile mieux nanti²²⁰. Ces fortes inégalités ont mené aux recommandations de l'OREAL-UNESCO (2007) qui remarquent que l'inclusion sociale exige une école de qualité pour tous. Par ailleurs, ce rapport souligne des différences entre la gestion privée et la gestion publique du service, car on reconnaît de meilleurs résultats dans les écoles privées. Toutefois, cette performance ne contribue pas à améliorer la qualité de l'ensemble de l'éducation. Par conséquent, le rapport affirme que l'État doit s'occuper de faire progresser la qualité des écoles publiques afin de diminuer l'écart de la performance entre les secteurs riches et pauvres. Voilà pourquoi plusieurs auteurs (Aguerrondo, 2008; Braslavsky, 2006; Grossman, 2008; Veleda, 2005) soutiennent que pour atteindre l'équité, les écoles du milieu défavorisé nécessitent une allocation plus importante de ressources pour équilibrer les carences de l'environnement social.

Présentons sans tarder les spécificités de la problématique en Argentine. Un haut fonctionnaire interviewé, soutient que le premier coup dur pour l'éducation publique

²¹⁹ SIEMPRO: *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. En français: *Système d'information, de surveillance et d'évaluation des programmes sociaux*.

²²⁰ CEPAL, *Panorama Social América Latina* (2007), http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf

remonte à la dernière dictature militaire (1976-1982). Il s'agit d'une rupture du contrat social entre les écoles, l'État et la société :

*El Estado desfinancia la educación, en consecuencia, la calidad de la escuela disminuye; la escuela no enseña lo que el Estado y la sociedad necesitan y la sociedad no acompaña responsablemente*²²¹. Extrait d'entretien (BA-16)

En 1982, le retour au système démocratique encourage la mise en place de mesures afin de reprendre la qualité perdue. De nouveaux critères pédagogiques sont exposés lors du Congrès national de pédagogie, tenu en 1985 (Echart, 1998; Veleda, 2004). Ces critères ont guidé l'implantation d'une nouvelle Loi fédérale en éducation qui a été approuvée en décembre 1991 (Loi 24 049). Il s'agit, d'une part, de mesures visant l'amélioration de la qualité de l'éducation, par exemple le prolongement de la scolarité obligatoire de 7 à 10 ans²²²; et d'autre part, de la décentralisation, puisque cette loi a transféré la responsabilité des écoles de l'État central vers les provinces. À propos du processus de décentralisation, Feldfeber et Ivanier (2003) soulèvent l'absence d'un diagnostic des capacités des administrations provinciales pour faire face aux nouvelles responsabilités. Conti et Castro (2002), affirment que la décentralisation a été instaurée dans le seul objectif de réduire les dépenses de l'État central. Les auteurs précisent qu'en 1989, le gouvernement central devait couper 900 millions de pesos du budget pour accéder aux programmes de crédit internationaux (plan Brady²²³, entre autres). Ces raisons économiques sont soutenues par Rivas (2008), car le ministère fédéral de l'Éducation avait obtenu un financement international afin de développer des programmes de décentralisation et de modernisation

²²¹ Notre traduction : « l'État diminue le financement en éducation, conséquemment la qualité de l'école diminue; l'école n'enseigne pas ce dont la société et l'État ont besoin, et la société ne participe pas de manière responsable ». Entrevue réalisée en octobre 2007.

²²² Avant l'application de la Loi 24 049, en décembre 1991, seule l'éducation de niveau primaire était obligatoire en Argentine. Cette loi ajoute 3 ans au système scolaire argentin, en étendant l'éducation des enfants au niveau maternel (dès 5 ans) et rajoutant les deux premières années du secondaire au cycle obligatoire. Des études réalisées pour le ministère fédéral de l'Éducation ont démontré, d'une part, que le décrochage scolaire était surtout concentré durant les deux premières années du secondaire; et d'autre part, que l'intégration rapide des enfants au système d'éducation promettait des résultats très satisfaisants.

²²³ En 1989, le Secrétaire étasunien aux finances, Nicholas Brady, propose un plan pour remplacer les créances par de nouveaux emprunts (*Brady's bonds*) garantis par le Trésor américain. Plusieurs pays latino-américains bénéficieront de ce plan, dont l'Argentine. Les résultats ont été largement contestés.

de l'éducation (PRODYME²²⁴). Rivas souligne que durant les premières années de l'implantation de la Loi, les provinces ont aussi bénéficié des fonds internationaux.

La province de Buenos Aires²²⁵ a été l'une des premières à implanter la Loi sur l'éducation (24 049). Cette loi du gouvernement central n'offrait que les lignes générales; ainsi, chaque province avait la responsabilité d'évaluer les critères pédagogiques à instaurer et de planifier la mise en œuvre de son propre plan d'enseignement. En 1994, la *Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires* (DGCyE) est créée. Cette direction élabore la Loi 11 162, qui restructure le système d'éducation de la province de Buenos Aires. Elle prolonge la scolarité obligatoire à dix ans : un an obligatoire au niveau maternel (*nivel inicial*) et neuf ans d'éducation générale de base (EGB), alors divisée en trois cycles de trois ans (EGB1, EGB2 et EGB3). La réforme a débuté par l'implantation de nouveaux programmes d'enseignement et d'une nouvelle structure organisationnelle. Par contre, les ressources physiques (construction de nouveaux édifices, rénovation d'infrastructures existantes) et administratives (distribution de directeurs par niveaux d'EGB, personnel administratif) a été reportée à une étape ultérieure jamais complétée.

À la suite de la mise en œuvre de la réforme du système d'éducation de la province de Buenos Aires, plusieurs études ont rendu compte de problèmes de fonctionnement, notamment dans le troisième cycle (EGB3), puisqu'il nécessitait une articulation entre l'ex-école primaire et l'ex-école secondaire qui s'est révélée infaisable. Finalement, en 2005, le gouvernement de la province de Buenos Aires a repris le modèle antérieur et les neuf années obligatoires de l'EGB ont été reportées aux deux anciennes structures : l'école primaire et l'école secondaire. Dans un article paru dans le journal *Clarín*, Graciela De Vita, directrice générale de l'éducation primaire de la province de Buenos Aires, explique :

²²⁴ PRODYMES : *Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria*. Projet de la Banque Mondiale en Argentine.

²²⁵ À noter que la province de Buenos Aires compte 38,6 % des élèves du pays.

Estas modificaciones apuntan a “recuperar los buenos aspectos” que tenían “la educación primaria y secundaria”. “Los niños tendrán su primaria y los adolescentes la secundaria”. En algunos establecimientos convivirán las dos escuelas básicas, cada una de ellas tendrá su director. “No es lo mismo dirigir una escuela para niños que una para adolescentes”²²⁶.

Les responsables de l'éducation de la province affirment avoir modifié les aspects les plus critiqués de la réforme éducative entamée en 1996. Dans la nouvelle structure organisationnelle, les deux modules du niveau primaire (EPB) auront leur directeur et l'école secondaire (ESB), le sien.

Cette première mise en contexte permet de mieux comprendre pourquoi nous n'avons retenu que les écoles primaires dans notre étude; malgré les réformes des dernières années, elles montrent une certaine continuité.

Par ailleurs, la rapidité des mutations de l'éducation aura davantage bénéficié aux écoles privées. D'une part, la majorité d'entre elles offrent tous les niveaux d'éducation (maternelle, primaire et secondaire) et par conséquent, la réforme n'a impliqué que des transformations mineures (Cervini, 1999). D'autre part, les écoles privées sont plus autonomes et la structure administrative est moins lourde (comparativement aux écoles publiques), ce qui leur a permis de mieux s'adapter à la nouvelle organisation à partir des ressources disponibles.

Dans la municipalité de Tigre, nous avons observé des écarts profonds entre la gestion publique et la gestion privée des écoles primaires. Les résultats seront exposés dans la prochaine section. Nous nous attarderons à l'information obtenue dans notre travail de terrain où nous avons visité 35 écoles et réalisé des entretiens avec des directeurs d'école, des représentants du syndicat d'enseignants et du bureau scolaire régional (niveau provincial). Par ailleurs, nous avons utilisé des données statistiques de la DGCyE de la

²²⁶ Fabian Debesa, « Cómo funcionará desde 2006 la nueva secundaria bonaerense », Clarin.com., paru le 22/05/2005, <http://www.clarin.com/diario/2005/05/22/sociedad/s-05415.htm>. Notre traduction : « Ces transformations visent à récupérer les bons aspects des « anciennes » écoles primaire et secondaire. Les enfants auront leur école primaire et les adolescents leur école secondaire. Dans certains établissements cohabiteront les deux écoles, mais chacune aura son propre directeur. Ce n'est pas la même chose de diriger une école pour les enfants et une école pour les adolescents ».

province de Buenos Aires et de l'INDEC 2001, ainsi que des articles des journaux régionaux et locaux.

7.3.2. Les écoles primaires de la municipalité de Tigre

Dans la municipalité de Tigre, on dénombre 87 écoles primaires²²⁷, dont 38 écoles privées et 49 écoles publiques (tableau 14). Ces établissements accueillent 42 321 élèves : 66,3 % dans les écoles publiques et 33,7 % dans les établissements privés²²⁸. Il nous semble important de nous attarder à l'évolution de la clientèle : en 1980, seuls 15 % des élèves de la municipalité fréquentaient une école primaire privée, un chiffre bien en dessous de la moyenne de la région métropolitaine qui atteignait 25,7 % (en excluant la ville de Buenos Aires). Entre 1980 et 2008, on observe un accroissement du nombre d'élèves dans les écoles privées : en 1990, ce pourcentage atteignait 21 % et en 2000, 26 %. Les raisons de cette variation de la clientèle restent inconnues. Toutefois, une étude exploratoire réalisée par Narodowski et Nores (2000) révèle que plus le NBI est faible, plus importante est la participation des écoles privées dans une municipalité. D'après les auteurs, ces résultats illustreraient le fort déclin des écoles publiques des secteurs défavorisés, car même les familles pauvres font le choix des écoles privées les moins coûteuses (les écoles catholiques, par exemple).

Tableau 13 : Écoles primaires dans la municipalité de Tigre selon le type de gestion

	Nombre d'écoles	% publique/privée	Nombre d'élèves	% des étudiants
Écoles privées (1)	38	43,7	14 244	33,7
Écoles publiques	49	56,3	28 077	66,3
Total	87	100,0	42 321	100,0

Source : notre élaboration à partir des données de la *Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadística, Relevamiento Anual 2006 DINIECE*

- (1) Selon la DGCyE, il y a 41 écoles privées dans la municipalité de Tigre, cependant, l'information n'est disponible que pour 38 écoles

²²⁷ Sept autres écoles sont considérées comme « rurales », situées, par exemple, dans la section des îles, et ne sont pas incluses dans notre étude.

²²⁸ Dirección Provincial de Planeamiento; Dirección de Información y Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

Comme nous l'avons déjà indiqué, en nous inspirant des études récentes (Cervini, 2009; Llach et Schumacher, 2004; Narodowski, 2008), nous avons retenu deux catégories d'analyse :

- 1) **Ressources physiques :**
 - a) les infrastructures selon un nombre de variables facilement repérables
 - i) *les services d'approvisionnement d'eau potable,*
 - ii) *l'accès au système d'égouts,*
 - iii) *le chauffage,*
 - iv) *l'entretien général de l'édifice,*
 - v) *l'état du système électrique.*
 - b) l'aménagement de l'école
 - i) *la présence ou de l'absence d'espaces extérieurs et intérieurs adaptés aux activités scolaires (sportives ou culturelles)*
 - ii) *les ateliers spécialisés (informatique, musique, etc.).*
- 2) **Les ressources humaines :**
 - a) nombre d'heures d'enseignement
 - b) nombre d'heures de cours de langues ou d'informatique et d'autres cours complémentaires
 - c) nombre d'étudiants par classe
 - d) les bibliothèques, notamment la présence ou l'absence d'un bibliothécaire

Les résultats sont présentés en deux groupes : en premier lieu, les écoles publiques et en deuxième lieu, les écoles privées.

7.3.2.1. *Les écoles publiques*

Nous avons appris, lors des entrevues avec les informateurs représentatifs des écoles publiques de la municipalité de Tigre (entretiens BA-16, BA-02 et BA-08) que l'entretien des édifices est la responsabilité de la DGCyE. Cet organisme planifie les travaux à partir des études techniques effectuées par deux institutions locales décentralisées : *Consejos Escolares* (CE) et *Unidades Educativas de Gestion Distrital* (UEGD)²²⁹. Ces deux organisations partagent le mandat d'élaborer des projets visant l'entretien des écoles à partir de la réalité locale²³⁰. Cependant, la piètre qualité des infrastructures observées dans

²²⁹ Le CE est l'équivalent des conseils d'établissement au Québec et les UEGD, des commissions scolaires des régions.

²³⁰ Il faut noter des logiques institutionnelles très différentes : les CE sont considérés comme le premier échelon d'un pouvoir politique plus large et les représentants sont élus par la population. Par contre, les UEGD sont dirigés par des fonctionnaires (les postes sont occupés par des professionnels de l'enseignement).

les écoles publiques de la municipalité de Tigre montre, entre autres, l'absence de coordination entre les organismes responsables. Présentons sans tarder des exemples : quelques jours avant les élections générales d'octobre 2007, le ministre de l'Éducation de la province de Buenos Aires a demandé une vérification de l'utilisation des fonds du CE de Tigre. L'information parue dans les médias locaux précise:

*Si bien el Consejo Escolar de Tigre cuenta con recursos para la atención de las distintas problemáticas informadas, se observa que ello no se refleja en los resultados. En forma pública la comunidad educativa ha denunciado distintas problemáticas, tales como aguas contaminadas, falta de calefacción adecuada para afrontar las bajas temperaturas sufridas, etc. A fin de una correcta evaluación de la situación actual se designan dos veedores para que auditen el funcionamiento del Consejo Escolar de Tigre.*²³¹ 168 horas, 8 août 2007

La réaction des autorités du CE de Tigre n'a pas tardé : sa présidente, Susana Vera, a réfuté les accusations en expliquant que les travaux n'ont pas commencé à cause de retards dans l'élaboration des dossiers techniques. Il s'agit d'un processus préalable aux appels d'offre qui est la responsabilité de la *Dirección provincial de infraestructura escolar*²³².

Par ailleurs, nous avons constaté que, considérant l'ensemble des écoles primaires de la province de Buenos Aires, celles de la municipalité de Tigre montrent une détérioration plus importante²³³. Selon un cadre de la *Unidad Educativa de Gestión Distrital de Tigre* (entretien BA-16), la dernière évaluation des bâtiments, réalisée en mars 2007, met en lumière la grave situation dans laquelle se trouvent les écoles de Tigre :

²³¹ Cristian Rompani, « La provincia designó veedores en el Consejo Escolar », *168 horas*, 8 août 2007, http://www.168horas.com.ar/070808/070808_58.htm. Notre traduction : « Après avoir détecté des irrégularités dans le *Consejo Escolar de Tigre* concernant l'utilisation des fonds destinés, entre autres, aux travaux d'eau potable, de l'installation du chauffage, on demande des explications puisque les résultats ne refléteraient pas les fonds envoyés par le gouvernement provincial ».

²³² El Consejo Escolar de Tigre culpa a la provincia por la demora en las obras, Dans *El comercio online.com.ar*, 7 juin 2006, <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos/40009904-El-Consejo-Escolar-de-Tigre-culpa-a-la-provincia-por-la-demora-en-las-obras.html>.

²³³ Globalement, il y a un consensus concernant les inégalités de la qualité de l'éducation publique, et ce, selon la localisation des écoles : les écoles situées dans les quartiers défavorisés sont en pire état que les écoles situées dans les beaux quartiers. Les auteurs ont nommé de multiples raisons : la difficulté du travail avec la population plus pauvre et la stigmatisation des écoles défavorisées déterminerait le choix des enseignants, et influencerait la rotation du personnel. Parallèlement, les *cooperadoras escolares* sont plus riches quand les écoles situées dans les quartiers mieux nantis et en se substituant à l'État, elles s'occupent, entre autres, de l'entretien des immeubles.

Se trata de una situación particular de esta municipalidad, hemos detectado que más del 80 % de los edificios necesitan reparaciones urgentes. Es el triple que en otras municipalidades que tienen como máximo 10 escuelas en situación tan crítica. Esto tiene una influencia directa en la calidad del servicio: las escuelas primarias de Tigre perdieron este año 30 % de los días de clase, el 80 % de los casos fue por problemas de infraestructura, es decir cortocircuitos que implican corte de corriente, problemas de falta de agua potable o de calefacción²³⁴. Extrait d'entretien (BA-16)

Selon un représentant du syndicat d'enseignants interviewé, les raisons suivantes expliquent la forte détérioration des écoles de la municipalité de Tigre:

Desde hace más de 15 años que la municipalidad de Tigre está gobernada por un partido político municipal e independiente de los partidos políticos nacionales y provinciales. Después de la descentralización educativa, los diferentes gobiernos de la provincia de Buenos Aires han privilegiado alternativamente la asignación de recursos a las escuelas de municipalidades que representaban su mismo partido político. Por eso Tigre muestra una deterioración más importante de los edificios, las partidas de dinero aquí nunca llegaron.²³⁵ Extrait d'entretien (AC-31)

Photo 13 : École primaire 30, travaux de réparation abandonnés



Source: <http://www.escuelasenruinas.blogspot.com/>

²³⁴ Notre traduction : « Il s'agit d'une situation spécifique de cette municipalité, car 80 % des édifices de cette ville nécessitent des réparations urgentes; un pourcentage trois fois plus élevé que dans d'autres municipalités. Il s'agit d'une situation qui influence énormément la qualité du service : les écoles primaires de la municipalité annulent, par an, 30 % des heures de classe, dont 80 % à cause de problèmes d'infrastructure, notamment les pannes d'électricité en raison de l'installation, de problèmes d'eau potable, de l'absence de chauffage ».

²³⁵ Notre traduction : « Depuis les quinze dernières années, la municipalité de Tigre a été politiquement indépendante. À partir de la décentralisation éducative, notamment, les différents gouvernements de la province de Buenos Aires ont priorisé l'attribution de ressources financières aux écoles des municipalités de leur parti politique. Voilà pourquoi Tigre présente une détérioration plus importante des édifices, l'argent n'est jamais arrivé ici ».

La situation d'abandon des édifices scolaires observée lors de notre travail de terrain est alarmante. Des 49 écoles primaires publiques existantes dans la municipalité de Tigre 20 ont été visitées (selon une distribution aléatoire sur le territoire de la municipalité de Tigre). Au moins six étaient dans un état critique.

À la suite d'un problème électrique, l'école 30 a été la proie des flammes en septembre 2005. Les travaux de réparation prévus, qui devaient se dérouler pendant 120 jours, ont débuté en janvier 2006. La photo 13, datée d'octobre 2007, montre l'abandon des travaux (à observer : les plantes qui ont poussé dans les trous). En février 2008, un article intitulé « *De cratères ouverts, de murs électrifiés et de toits qui coulent* » paru dans le quotidien *Clarín*²³⁶ dénonce cette situation :

*Es un sitio perfecto para estudiar la composición del suelo y la vida de las lombrices. Se pueden calcular las dimensiones del pozo por la cantidad de baldosas que faltan. Y si alguien se zambulle en esa boca negra, parecida a la de un volcán, puede intentar un viaje al centro de la Tierra. Biología, matemáticas, literatura, geometría, un sinfín de curiosidades brota de esa caverna que suena a fantástica, pero es bien real: un cráter de dos metros de profundidad en el patio de la escuela 30 de Tigre, a tres semanas del comienzo de las clases*²³⁷.

Le même article montre comment, face aux nombreux problèmes d'infrastructures, les enseignants ont développé de nouvelles techniques d'enseignement:

*Cuando desaparece un picaporte, abren la puerta del aula con una tijera; si no hay pizarrón, van a buscar otro que no esté en uso; si faltan huesos del esqueleto que flamea en el laboratorio, los simulan con plastilina; y si las paredes quedan electrificadas, se acabó la clase, los niños primero*²³⁸

La situation de l'école 46, dans le quartier défavorisé *San Pablo*, est aussi critique : l'eau s'écoule par le toit, et, selon l'information obtenue lors d'un entretien (AC-31) : *les trous sont si grands qu'ila fallu couper l'électricité dans les six salles du deuxième étage*. En

²³⁶ Pablo Calvo, « Patios con cráteres, aulas con paredes electrificadas y goteras », *Clarín*, 13 février 2008, <http://www.clarin.com/diario/2008/02/13/sociedad/s-02701.htm>.

²³⁷ Notre traduction : « L'école 30 est devenue un endroit parfait pour l'étude de la composition du sol. En plus, les élèves peuvent calculer la superficie du trou ou réaliser un voyage au centre de la Terre. Bref, ici on peut bien apprendre la biologie, les mathématiques, la littérature, la géométrie, etc. Trois semaines avant de la rentrée, un trou de 2 mètres de profondeur est encore ouvert dans l'école 30 de Tigre ».

²³⁸ Notre traduction : « Quand un verrou disparaît, on ouvre la porte avec un ciseau, s'il n'y a pas de tableau, on en cherche un autre ailleurs dans l'école; mais si les murs sont électrifiés, on annule les classes : d'abord la sécurité des enfants ».

septembre 2007, les classes ont été suspendues pendant trois semaines à cause du manque d'eau potable. Une autre personne interviewée explique la situation de la façon suivante :

El colegio está entre dos barrios enfrentados, cuyas bandas suelen cruzarse a tiros. Un día, siete balas impactaron en el tanque de agua de la escuela. El director subió a repararlo, se cayó del techo y se lastimó. El hombre ya está recuperado, pero la escuela, todavía no²³⁹. Extrait d'entretien (BA-08)

De plus, nous avons observé 10 autres écoles qui montrent d'importants problèmes de salubrité, notamment l'absence d'eau potable (l'école 26, présentée dans la section dédiée à l'eau potable, mais aussi l'école 53). Globalement, toutes les écoles visitées montrent divers obstacles à leur bon fonctionnement : vitres cassées, portes et fenêtres en mauvais état, toilettes obstruées, toits qui coulent, etc. Par ailleurs, l'absence généralisée de chauffage dans les écoles oblige les enseignants à annuler les classes lorsque la température est inférieure à 5°C. Selon un des interviewés (entretien AC-31), pendant l'hiver 2007, 15 jours de classe ont ainsi été perdus. Finalement, l'aménagement des espaces aptes aux activités scolaires est limité. Nous n'avons observé qu'un seul patio extérieur multifonctionnel (réunions, activités sportives, rassemblements divers, etc.). Toutefois, son utilisation est restreinte les journées de pluie (photo 14).

Concernant le nombre d'heures de classe, selon les données de la DGCyE de la province de Buenos Aires (2007), les écoles publiques de la municipalité de Tigre fonctionnent majoritairement sur un horaire de demi-journée : quatre heures par jour, cinq jours par semaine. Dans ces écoles, on dénombre une moyenne de 28,4 élèves par classe; 58,7 % des classes ont plus de 25 élèves et 23,9 % ont plus de 30 élèves. Des 38 écoles étudiées, seules trois adoptent un horaire complet (huit heures par jour, en incluant une heure pour le dîner). Elles sont aussi moins surpeuplées : une moyenne de 21,2 élèves par classe et aucune ne dépasse 30.

²³⁹ Notre traduction : « L'école est située entre deux quartiers ennemis. Les fusillades entre les gangs de rues sont très fréquentes. Un jour, le réservoir d'eau de l'école a été troué par sept tirs. Le directeur de l'école est monté sur le toit pour tenter de le réparer, mais il est tombé. Le directeur a guéri, mais pas encore l'école ».

Photo 14 : École primaire publique, espace extérieur

Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

Sous un autre angle d'analyse, nous avons constaté que les écoles publiques reçoivent un certain support par le biais de programmes des gouvernements fédéral et municipal. En 2004, le programme PIIE (programme intégral pour l'égalité éducative) est mis en place par le ministère fédéral de l'Éducation. Ce programme a fourni de l'aide sous forme d'équipements pédagogiques et d'infrastructures²⁴⁰ avec l'objectif d'améliorer la qualité de l'éducation de la population urbaine défavorisée. Onze écoles de la municipalité de Tigre²⁴¹ ont participé à ce programme.

Ce programme a montré de bons résultats, particulièrement en ce qui concerne la revitalisation des bibliothèques. Un informateur qualifié (entretien BA-02) signale une importante amélioration de la performance des élèves à la suite de la construction de la salle de lecture et à l'achat de nouveaux livres grâce au programme PIIE (photo 15). De plus, certains membres du personnel ont profité d'une formation pour devenir

²⁴⁰ Selon les autorités, ce programme, terminé en 2006, a permis à 1 600 écoles urbaines défavorisées d'améliorer certaines conditions du service d'éducation primaire : rénovation du mobilier, actualisation technologique, formation des enseignants, revitalisation des bibliothèques, etc. Voir *Dirección General de Cultura y Educación, Programa Integral para la Igualdad Educativa*.

²⁴¹ En 2004, six écoles primaires ont été acceptées dans le programme : 2, 20, 26, 33, 37 et 41. En 2006, cinq autres s'y sont intégrées : 53, 32, 19, 11 et 5.

bibliothécaires, ce qui a permis d'organiser des horaires de lectures dirigées. D'autres aspects du programme, par contre, n'ont pas été aussi efficaces : l'école 53 possède une salle d'ordinateurs, mais il n'y a pas de personnel qualifié pour offrir des cours aux élèves. De plus, le vol de matériel informatique est très fréquent.

Photo 15 : École 26, bibliothèque créée par le programme PIIE



Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

En ce qui concerne la municipalité de Tigre, selon un fonctionnaire interviewé (TI-20), le programme *Acción para las escuelas*²⁴² vise à l'amélioration des infrastructures des édifices scolaires depuis 1988 :

*Este programa ha sido creado para atacar los problemas técnicos más urgente de los edificios: cortes de corriente eléctrica, obstrucciones en los baños, etc. Sabemos que es una responsabilidad de la provincia de Buenos Aires, pero activar el proceso de asistencia técnica en un contexto tan amplio ha significado muchos días sin clases. La gravedad de la situación nos ha obligado a hacernos cargo de responsabilidades cada vez más importantes. Hoy en día construimos escuelas! Nuestro principio de base es que la educación es una inversión y no un gasto*²⁴³. Extrait entretien (TI-20)

²⁴² En français : « Action pour les écoles ».

²⁴³ Notre traduction : « Ce programme a été créé pour résoudre les problèmes techniques les plus urgents des édifices – panne d'électricité, obstruction de toilettes, etc. – car même s'il s'agissait d'une responsabilité

Enfin, une brève analyse des finances des écoles publiques aide à mieux comprendre la situation. Le budget du ministère de l'Éducation de la province de Buenos Aires est l'un des plus élevés de l'Argentine : en 2004, 34,6 % des dépenses a été consacré à l'éducation (CIPPEC, 2005). Néanmoins, de ce total, 79,5% allait aux salaires, 14 % était transféré aux écoles privées sous forme de subventions et 5,9 % était réservé aux services (électricité, gaz, téléphone, etc.). Ces trois volets totalisent donc 99,4% du budget. L'entretien des édifices, l'achat d'équipements et la formation des enseignants ne semblent pas figurer parmi les dépenses budgétaires.

Tableau 14 : revitalisation des écoles primaires publiques : objectifs, programmes, responsables et résultats observés.

Objectifs	Programme ou organisme	Niveau de gouvernement responsable	Résultats observés (liste non exhaustive)
Entretien d'édifices	PIIE	Fédéral	30 % de cours annulés, dont 80 % à cause de problèmes des édifices
	Direction d'infrastructure scolaire (DIP)	Provincial	Travaux de rénovations abandonnés
	<i>Consejos escolares</i> (CE)	Provincial	Manque d'eau potable
	<i>Unidades educativas de gestion distrital</i> (UEGD)	Provincial	Toits qui coulent
	<i>Accion para las escuelas</i>	Municipal	Installations électriques défectueuses
Revitalisation des Bibliothèques	PIIE	Fédéral	De bons résultats observés dans les écoles sélectionnées
		Provincial	Sélection aléatoire des écoles;
			Insuffisant par rapport aux besoins Précaire : de courte durée Absence d'enseignants en formation

Source : Notre élaboration à partir des entretiens, des observations et des données élaborées par MAPA ESCOLAR (2007)

Cela dit, la situation est très complexe, car comme soulevé par les représentants du syndicat des enseignants, à cause d'infrastructures trop détériorées, la tendance du gouvernement est de fermer les écoles publiques et d'augmenter les subventions aux

de la province, activer le processus d'assistance technique dans un contexte si large aurait signifié des annulations des classes qui dureraient trop longtemps. La grave situation nous a obligé à prendre de plus en plus de responsabilités et aujourd'hui nous construisons des écoles! Notre principe de base est que l'éducation est un investissement et non une dépense ». Pour accéder à la liste complète de travaux réalisés, voir : <http://www.tigre.gov.ar/mainsite/ed-accion.html>

écoles privées. Selon Olmeda et Cardini (2003), une analyse des coûts de l'éducation menée par le ministère fédéral de l'Éducation montre l'augmentation des transferts vers les écoles privées : en 1991, ceux-ci représentaient 10,5 %, contre 14 % en 2004. Tout compte fait, la situation demeure grave et les initiatives, très fragmentées, sont imperceptibles.

À titre de récapitulation des résultats, le tableau 15 (page 216) montre la relation entre les objectifs des programmes d'amélioration, les institutions responsables et les résultats observés. Cette liste non exhaustive ne retient que deux exemples: l'entretien des édifices et la revitalisation des bibliothèques.

7.3.2.2. *Les écoles privées*

Nous avons visité 12 des 38 écoles primaires privées de la municipalité de Tigre. Toutes les écoles privées montrent deux points communs : 1) la continuité dans l'enseignement : pas d'annulation de cours en raison de l'absence d'enseignants ou à cause de problèmes d'infrastructures (de plus, les grèves d'enseignants sont beaucoup moins fréquentes dans le secteur privé); 2) de meilleures conditions sanitaires et de sécurité des édifices. À la suite des observations réalisées, nous avons classé les établissements en trois groupes :

1. le groupe I montre une qualité équivalente à celle des écoles publiques (en termes de nombre d'heures, d'enseignants et d'équipements);
2. le groupe II offre des cours complémentaires et généralement optionnels en plus de la charge habituelle de quatre heures (informatique, anglais, éducation physique, activités culturelles, etc.). Les infrastructures (édifices et équipements) de ce groupe sont majoritairement mieux adaptées aux besoins des étudiants;
3. le groupe III comporte des écoles bilingues – espagnol et anglais – qui offrent entre six et huit heures de classe par jour. L'infrastructure de ces écoles peut être considérée haut de gamme sous tous les aspects observés.

Sous un angle d'analyse plus économique, nous avons inclus la variable des frais de scolarité aux trois groupes d'écoles privées. Nous avons retenu la valeur du panier de consommation (CBT), établie par l'INDEC comme mesure de comparaison, et ce, pour une famille type ²⁴⁴ qui, selon la définition de l'INDEC, est composée de deux adultes et

²⁴⁴ Selon les données de l'INDEC, en juillet 2007, le CBT (*Canasta Básica Total* - en français : panier de

de deux enfants. Les frais de scolarité des écoles privées varient de 80 à 1 200 pesos, ce qui représente entre 8,6 % et 129 % du CBT par enfant²⁴⁵. À titre de comparaison, dans la région métropolitaine de Buenos Aires, l'INDEC considère une moyenne de 5,8 % de dépenses en éducation du budget familial²⁴⁶.

En reliant les frais de scolarité aux trois groupes présentés, nous obtenons les résultats suivants. Des 38 écoles privées de la municipalité, 13 ont des frais inférieurs à 20 % du CBT et se situent dans le premier groupe. Nous avons repéré 14 écoles dans le deuxième groupe, dont les frais atteignent entre 20 et 50 % du CBT. Le troisième groupe inclut 11 établissements privés dont les frais de scolarité sont supérieurs à 50 % du CBT. À noter que les écoles de ce dernier groupe ont été majoritairement créées après la décennie 1990 (8 écoles des 11 repérées), dont 3 situées à Nordelta.

Comme soulevé précédemment, un nombre important d'écoles privées reçoit une subvention de l'État. En Argentine, cette politique a vu le jour dans les années 1940 (McEwan, 2003). À cette époque, 8 % des écoles primaires privées obtenaient de l'aide de l'État central. Actuellement, même s'il s'agit d'un nombre beaucoup plus important d'institutions, l'information précise est plutôt rare (Morduchowicz *et coll.*, 2003). Dans la province de Buenos Aires, les travaux réalisés par Olmeda et Cardini (2003) démontrent qu'en 2000, 63 % des écoles privées recevaient une subvention de l'État. Cette allocation couvrait entre 100 % et 60 % des salaires des enseignants.

Selon les données du ministère fédéral de l'Économie, en 2008, dans la municipalité de Tigre, au moins 21 écoles privées recevaient une subvention de l'État, tandis que 12 n'étaient pas subventionnées (il n'y a pas d'information disponible pour les cinq écoles privées restantes). Le groupe I comporte 10 écoles subventionnées. Le groupe II compte

consommation familiale de base) pour une famille type 2 (deux adultes et deux enfants) se situe à \$ 929,93. En Argentine, cette valeur, qui inclut les dépenses d'une famille en alimentation et en services, détermine le seuil de pauvreté. Une famille avec un revenu mensuel inférieur au CBT est considérée comme vivant sous le seuil de la pauvreté. Voir INDEC, *Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total*. http://www.indec.mecon.ar/prensa/notasprensa/nota_canasta_08_07.pdf

²⁴⁵ Selon les données du ministère de l'Économie, dans la section des droits des consommateurs, valeurs actualisées en janvier 2008 : <http://www2.mecon.gov.ar/secdef/basehome/colegios.php>.

²⁴⁶ En incluant toute dépense reliée à l'éducation des enfants : livres, cahiers, cours d'appui, etc.

10 écoles subventionnées. Le groupe III, une seule école. Des trois écoles de Nordelta, une école reçoit une subvention de 100 % des dépenses en salaires, une autre fonctionne sans subvention et les données pour la troisième école ne sont pas disponibles.

Le tableau 16 montre que les trois groupes d'écoles primaires privées offrent une vaste gamme de services éducatifs. La qualité des ressources physiques et humaines disponibles dans les écoles privées est liée principalement aux frais de scolarité, autrement dit, au coût du service.

Tout compte fait, nos conclusions sur l'inégale accessibilité confirment deux grandes catégories, et ce, selon le type de gestion publique ou privée. Nous avons constaté que les écoles publiques de la municipalité de Tigre exhibent un état d'abandon déplorable. Au premier abord, il nous semble important de souligner qu'il y a un seuil de la qualité des infrastructures sous lequel il est très difficile de dispenser une éducation de qualité : absence d'eau potable, absence de chauffage, etc. Dans cette perspective, les écoles publiques présentent des inconvénients qui les rendent presque inutilisables.

Tableau 15 : Les écoles primaires privées, municipalité de Tigre

	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Nombre d'écoles	13	14	11
Nombre d'écoles subventionnées par l'État provincial	10	10	1
Heures de cours par semaine	20	20 + cours complémentaires**	30 et plus
Frais (% CBT)	< 20 %	> 20 et < 50 %	> 50 %
Cours de langues	Non	cours complémentaires	école bilingue
Aires de jeux : À l'intérieur	Non	Oui	Oui
À l'extérieur	Oui	Oui	Oui
Installations sportives	Non	Non	Oui
Condition de l'immeuble	Sécuritaire	Bonne	Excellente
Salles spécialisées*	Non	Une salle spécialisée	Plus d'une salle
Accès Internet	Non	Oui	Oui
Bibliothèques	personnel spécialisé	personnel spécialisé	personnel spécialisé

* Salles spécialisées: laboratoires, musique, informatique, etc.

** Cours optionnels

Source : notre élaboration à partir d'observations, d'entrevues et des données de la DGCyE de la province de Buenos Aires (heures de classe) et du ministère fédéral de l'Économie (frais mensuels et subventions, janvier 2008)

Même si on considère que l'implantation de Nordelta et d'autres QRF a augmenté les recettes de la province de Buenos Aires sous forme d'impôts fonciers, ces revenus n'engendrent aucun effet visible sur l'accessibilité au service d'éducation dans la municipalité de Tigre. Bien au contraire, nous considérons que l'implantation de Nordelta est en lien avec une transformation plus profonde du rôle de l'État : l'État régulateur et égalitaire qui a laissé place à la gestion privée. Voilà pourquoi la redistribution du bien commun « éducation » semble devenue une responsabilité des acteurs privés, de laquelle l'État s'éloigne de plus en plus.

7.4. L'accessibilité aux services de santé

La portée de l'implantation de Nordelta sur l'accessibilité aux soins de santé constitue le troisième service retenu. Nous avons décidé d'aborder l'accès aux soins de santé primaires de la municipalité, notamment un programme mis en place par l'État local en 2003. Il s'agit d'un service très singulier, particulièrement en ce qui concerne son efficacité, son efficience et sa qualité. Nous procéderons en deux temps. Tout d'abord, nous décrirons brièvement les composantes du système de santé argentin dans l'intention de mieux comprendre le contexte et les caractéristiques générales de l'accessibilité aux soins de santé. Ensuite, nous analyserons l'information recueillie auprès nos interviewés et des observations réalisées dans les *Centros de Salud* de la municipalité de Tigre afin de constater le fonctionnement du programme instauré par la municipalité. L'offre de service de soins de santé privés offerts à Nordelta a été décrite dans le chapitre IV.

7.4.1. Les composantes du système de santé argentin

Traditionnellement, l'efficience et la qualité étaient deux caractéristiques remarquables du système de santé publique de l'Argentine. Constitué par un large réseau d'hôpitaux publics et de centres des soins de santé primaires, le secteur public garantissait l'accès universel et gratuit à toute la population. Des études récentes (Acuña et Chudnovsky,

2002) montrent cependant une forte détérioration du secteur public ainsi que l'arrivée de deux autres acteurs : le privé et la sécurité sociale ou *obras sociales* (OS)²⁴⁷.

Tableau 16 : Structure du système de santé en Argentine

Secteur	Clientèle	Sources de financement
Public	Accès universel et gratuit. Utilisé par les groupes à faible revenu et la population qui n'a accès ni aux systèmes privés (trop coûteux) ni aux OS (en chômage ou hors du circuit formel).	Recettes fiscales (fédéral, provincial et municipal).
Obra social (OS)	Secteurs moyens et intégrés au marché du travail formel.	Cotisations des travailleurs (par les syndicats).
Privé	Groupes à revenus plus élevés et travailleurs indépendants.	Prime des assurés.

Source : notre traduction d'après Tobar (2001 : 5)

Présentons sans tarder les principales caractéristiques des trois composants du système de santé argentin (tableau 17). En premier lieu, le secteur public a été conçu comme un service universel et gratuit. Aujourd'hui, on estime que seulement 37,6 % du total de la population utilise ce service. Il s'agit majoritairement des couches plus pauvres, en chômage ou exclues du marché formel du travail²⁴⁸. Le financement du secteur public découle de diverses sources de recettes fiscales selon le niveau du gouvernement responsable du service (impôts sur le revenu, impôts directs, etc.).

Concernant les OS, 50,2 % de la population utilise ce service offert aux travailleurs (cadres et employés) à travers les syndicats. Même les retraités participent à un système national de sécurité sociale qui inclut l'accès aux services de santé à partir du *Programa de Asistencia Medico Integral* (PAMI). Par contre, sauf quelques exceptions²⁴⁹, les travailleurs autonomes ne sont pas inclus dans le secteur. Les OS existent depuis la

²⁴⁷ Les OS constituent une forme d'assurance privée en santé fournie par chaque syndicat. L'accès est exclusif aux travailleurs associés et à leur famille. L'adhésion est obligatoire et couvre tous les niveaux d'emplois.

²⁴⁸ Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), le « travail informel » inclut quatre situations : le travail familial non rémunéré, le travail indépendant (excepté les techniciens et les professionnels), le travail en entreprises comptant jusqu'à cinq employés et le travail domestique. Il est très difficile de mesurer avec précision l'ampleur du marché du travail informel. Cependant, selon l'approche présentée plus haut, on estime que pendant les années 1990, les travailleurs argentins du secteur informel ont représenté plus de 40 % de la population active. Voir : <http://www.ilo.org>; OIT, Mariana Busso (2006) <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/08/73/63/PDF/bussossem.pdf>

²⁴⁹ Par exemple, certains ordres professionnels offrent un système de sécurité sociale.

décennie 1950 et se sont consolidés dans les années 1970²⁵⁰ avec l'implantation des cotisations obligatoires. Les OS couvrent une vaste gamme de services en fonction des recettes de chaque secteur d'emploi; autrement dit, du nombre d'affiliés et de leur masse salariale (chaque travailleur cotise entre 7 et 12,5 % de son salaire). Depuis les années 1990, le service de soins de santé des OS est offert en partenariat avec le secteur privé.

Le secteur privé est utilisé par 12,2 % de la population. Il s'agit d'entreprises privées qui possèdent, entre autres, des cliniques médicales, et qui offrent une assurance de santé. Le service englobe une vaste gamme de secteurs de la santé (dentistes, psychologues, laboratoires, etc.) et est financé par les primes des assurés. Les dépenses en assurances privées témoignent d'une forte croissance : en 1970, il ne représentait que le tiers du système de santé, tandis qu'en 1990, il en constituait plus de 50 %.

Les années 1990 amènent une transformation généralisée du système de santé. Le secteur public est touché par les politiques de décentralisation des hôpitaux, par la privatisation des services spéciaux et comparativement à l'accès universel qui le caractérisait jusque là, on implante des programmes axés sur la population défavorisée. Les résultats ne sont pas étonnants. Acuña et Chudnovsky (2002) signalent que l'absence de financement du secteur public a marqué le déclin généralisé du service : l'absence de médicament et les maigres salaires du personnel ont mis en péril sa continuité. Parallèlement, les auteurs ont constaté une augmentation de la demande à cause de la hausse des taux de chômage et de l'augmentation du nombre de travailleurs dans le circuit informel qui laisse un grand nombre de familles sans OS.

Bref, la fragmentation des trois systèmes de santé est aggravée par l'absence de coordination. Le secteur public, en déclin, continue à offrir un accès universel et gratuit, mais il n'arrive qu'à garantir un service minimal à la population plus défavorisée (Speak et Graham, 1999). La qualité du service des OS varie selon la richesse du secteur d'emploi. Enfin, les assurances privées en santé offrent un service de plus en plus spécialisé pour la population mieux nantie.

²⁵⁰ Loi Fédéral Nb. 18 610. Voir Fescina (2004).

C'est dans ce contexte que la municipalité de Tigre a élaboré un programme de soins de santé primaire qui s'accorde avec les stratégies développées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Nous nous attarderons sur ses principaux aspects dans les prochaines pages.

7.4.2. Les soins de santé primaires, une stratégie consensuelle

La municipalité de Tigre encadre les actions en santé publique à travers l'action du *Secretaria de Salud y Accion Social*²⁵¹. À partir de 2001, cet organisme a élaboré des stratégies d'accessibilité qui s'appuient sur les déclarations de la Conférence internationale d'Alma-Ata²⁵² organisée par l'OMS en 1978. De cette conférence, nous avons retenu quelques définitions qui nous aideront à mieux comprendre le programme mené par la municipalité de Tigre. Ensuite, nous nous attarderons aux spécificités du programme appliqué dans la municipalité de Tigre.

Les déclarations de la Conférence réaffirment :

La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en l'absence de maladie. Il s'agit d'un droit fondamental de l'être humain, et l'accession au niveau de la santé le plus élevé possible est un objectif social qui suppose la participation de nombreux secteurs socio-économiques²⁵³

Dans cette définition, les soins de santé primaires sont considérés comme des services essentiels, car il s'agit du premier contact de la population avec le système de santé. Par ailleurs, il nous semble important de souligner que l'efficacité des soins de santé primaires résulte d'une évaluation et d'une définition locale des besoins de la population. Voilà pourquoi le gouvernement local devient un acteur clé pour assurer ce premier élément d'un processus de protection sanitaire. L'OMS signale que les inégalités de la situation sanitaire doivent constituer un sujet de préoccupation générale. Par conséquent, l'accès en matière

²⁵¹ Municipalité de Tigre : *Programación de Salud* 2007.

²⁵² La Conférence internationale sur les soins de santé primaires réunie à Alma-Ata soulignait la nécessité d'une action urgente de tous les gouvernements, de tout le personnel des secteurs de la santé et du développement ainsi que de la communauté internationale pour protéger et promouvoir la santé de tous les peuples du monde. Voir : <http://www.euro.who.int/AboutWHO/Policy/>

²⁵³ Pan American Health Organization, Declaracion de Alma-Ata, 1978. http://www.paho.org/Spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm

de santé doit renforcer les stratégies de réduction de la pauvreté. Dans cette perspective, dans les pays à faible revenu, les soins de santé primaires sont souvent utilisés comme une stratégie pour développer les services ainsi que pour améliorer l'accessibilité.

En effet, depuis l'adoption de la déclaration d'Alma-Ata et de la stratégie de la « santé pour tous en l'an 2000 », les soins de santé primaires sont devenus l'une des politiques clés de l'OMS. Des études soutenues par cette organisation estiment qu'il est essentiel de privilégier les soins de santé primaires pour une progression équitable de la santé. Toutefois, la notion même des soins de santé primaires englobe plusieurs sens : elle considère à la fois un niveau de soins et une approche globale de la politique sanitaire²⁵⁴ qui, dans son ensemble, permettent de considérer cette perspective comme porteuse d'une transformation qualitative plus large.

Ce retour sur des notions de base expliquées dans le cadre théorique nous amène à préciser que dans le domaine de la santé, le principe d'équité n'est pas apparenté à l'égalité. Selon Santé Canada, *on mesure l'équité non pas selon que tous les citoyens reçoivent le même service, ou le même nombre de services, mais que le service soit dispensé en fonction des besoins*²⁵⁵. L'accessibilité est définie comme la disponibilité des services, soit *l'utilisation des services de santé par les personnes ayant besoin de soins ou l'égalité quant à la qualité des soins reçus*²⁵⁶. Dans notre étude, nous aborderons la disponibilité des services dans la municipalité de Tigre.

7.4.3. Le programme de la municipalité de Tigre

Le programme de soins de santé primaires élaboré par la municipalité de Tigre commence par souligner l'existence de problèmes illimités et de ressources disponibles restreintes.

²⁵⁴ Selon l'OMS, les soins de santé primaires peuvent signifier une porte d'accès aux soins, une organisation technique administrative, l'accès universel aux soins et la couverture en fonction des besoins, l'engagement à garantir l'équité en matière de santé et l'implantation d'un programme et d'une structure simplifiés à l'attention des groupes marginaux, l'adoption d'approches multisectorielles de la santé, et une stratégie pour atteindre l'objectif de santé pour tous.

²⁵⁵ Voir Santé Canada, « Partie I - Équité dans l'accès aux soins de santé », 01 octobre 2004, <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/acces/2001-certain-equit-acces/part1-doc1-sec2-fra.php#equit>.

²⁵⁶ Idem 254.

Voilà pourquoi la *Programación de Salud 2007* annonce des services adaptés au diagnostic de la situation pour justifier les interventions. Par la suite, le programme de santé indique l'adoption d'un ensemble d'activités ainsi que les critères d'évaluation où chaque activité est sélectionnée à partir de l'impact, de la synergie et des problèmes à aborder. Bref, la municipalité priorise cinq éléments pour la mise en œuvre des services :

- 1) l'envergure du problème, notamment la fréquence et l'importance des conséquences graves ou dangereuses;
- 2) la vulnérabilité de la population affectée par rapport à l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles;
- 3) la transcendance des actions, soit les effets positifs de l'intervention et les conséquences de la non-intervention;
- 4) la synergie ou les effets positifs qui englobent plus d'un problème; et
- 5) la relation entre les ressources disponibles et les résultats obtenus.

À partir de ces critères, les services offerts sont encadrés par quatre programmes d'action :

1. **santé mère-enfant** : plan destiné aux femmes enceintes et aux jeunes enfants. Il compte six programmes : attention périnatale, enfants entre un mois et cinq ans, enfants âgés de cinq à onze ans, santé de la reproduction et odontologie. La municipalité de Tigre a implanté ce plan avec la collaboration du programme fédéral *Nacer* qui fournit des médicaments, du lait et du personnel;
2. **contrôle des maladies transmissibles** : plan destiné à réduire la fréquence et les conséquences des maladies transmissibles (tuberculose, HIV, etc.);
3. **contrôle des maladies chroniques** : pour les maladies chroniques (diabète, pathologies cardiovasculaires) ainsi que les maladies mentales, l'épilepsie, etc.;
4. **attention sur demande** : ce plan est destiné à toute la population pour garantir l'accès au service de soins de santé.

Le programme est géré par une équipe de professionnels de la municipalité. Il s'agit d'une *amélioration de la gestion, fruit de l'expérience acquise*, selon ce que signale un cadre du gouvernement interviewé, en remarquant :

Tenemos organizadas reuniones todas las semanas con los jefes de los distintos Centros de Salud. Queremos que las decisiones sean consensuadas y basadas en una evaluación precisa de la situación: de parte nuestra, nos interesa conocer los

*problemas concretos de cada centro, pero también queremos generar una "conciencia de recursos".*²⁵⁷ Extrait d'entretien (TI-30)

Cette équipe de gestion articule plusieurs sources de financement. Par exemple, les ressources humaines (administration et direction du programme) sont majoritairement fournies par la municipalité. Depuis 2005, le gouvernement fédéral envoie des médecins stagiaires (plan de médecins communautaires) et la province de Buenos Aires accorde d'autres ressources à partir du programme *Salud con el Pueblo*. Finalement, les médicaments sont fournis par le programme fédéral *Remediar* et par la municipalité.

Pour opérationnaliser les programmes décrits, la municipalité compte quinze *Centros de Atención Primaria* (CAP), qui sont la porte d'accès aux services des soins de santé primaires. Nous ne connaissons pas la date précise d'inauguration de chaque CAP, mais ils ont tous été construits sous la direction de Ricardo Ubieto (maire de la municipalité entre 1987 et 2006). Notre interviewé remarque :

*Los Centros de Atención Primaria son cada vez más utilizados por la población pobre de la municipalidad. Hemos ampliado el horario de atención, hay más médicos especialistas y estamos cada vez más integrados con el sistema de salud, por ejemplo, en la coordinación de consultas con el hospital provincial*²⁵⁸. Extrait d'entretien (TI-30)

Le tableau 18 (page 226) montre l'évolution de nombre de rendez-vous de chaque CAP. On y observe une forte tendance à la hausse. Lors de nos observations, nous avons constaté la présence d'infirmières, de médecins de famille, de gynécologues, de pédiatres et d'odontologues dans les quinze centres. En plus, tous les CPA sauf un comptent un assistant social ou un psychologue. Une ou deux fois par semaine, trois CAP offrent les services d'un dermatologue; deux autres, d'un spécialiste en kinésiologie et d'un nutritionniste. Le CAP *Torcuato* concentre les équipements et les spécialistes plus

²⁵⁷ Notre traduction : « Nous tenons des réunions chaque semaine avec les directeurs des Centres de santé. Notre objectif est d'arriver à prendre des décisions consensuelles et appuyées sur une évaluation précise de la situation. Voilà pourquoi nous sommes intéressés à mieux connaître les problèmes de chaque centre, mais aussi nous tentons de générer une conscience des ressources ».

²⁵⁸ Notre traduction : « Les CAP sont de plus en plus présents pour la population plus défavorisée : nous avons étendu les horaires d'ouverture, il y a plus de médecins spécialistes et [les CAP] sont de plus en plus intégrés au système de santé, par exemple, la coordination des rendez-vous médicaux à l'hôpital provincial ».

sophistiqués : un échographe, des services de cardiologie, etc. Des quinze centres, quatre comptent des services d'urgence 24 heures par jour, sept jours sur sept; huit ouvrent sept jours par semaine de 8 h à 20 h; un centre ouvre six jours par semaine; les six derniers centres sont ouverts du lundi au vendredi entre 8 h et 20 h. Les CAP sont situés stratégiquement pour faciliter l'accessibilité physique de la population plus défavorisée de la municipalité.

Tableau 17 : nombre de rendez-vous par Centros de Atención Primaria, évolution 1993 - 2005

<i>Centres</i>																
Année	Benavidez	Rincón	Troncos	Paloma	Rojas	Tunas	Baires	Torcuato	Brown	Carupá	Pacheco*	Arco	Canal	Islas	Lujan	Total
Nombre de rendez-vous / centre																
1993	31 032	8 969	6 750	12 894	26 720	13 531	22 610	28 284	10 079	4 401	71 397	4 373	8 363	5 488	4 703	259 594
2001	66 844	24 977	19 519	23 991	36 840	20 889	51 064	60 501	21 847	19 903	65 922	12 106	9 633	4 762	10 382	449 180
2005	88 309	22 616	35 929	32 481	99 235	25 674	61 065	86 704	31 115	17 253	49 066	26 604	13 133	17 539	16 007	622 730

*Le centre *Pacheco* montre une diminution du nombre de patients à partir de 2004, car l'hôpital *Pacheco* a été inauguré à proximité. Selon les données de la municipalité de Tigre, en 2003, on dénombrait plus de 100 000 patients. Ce centre a été fermé en 2005.

Source: notre élaboration à partir des données du *Secretaría de Salud y Acción Social* de la municipalité de Tigre

Le fonctionnaire municipal interviewé signale l'ambition d'élargir les soins de santé primaires à toute la population de Tigre, car à cause des contraintes des sources de financement, actuellement, il ne s'adresse qu'à la population qui n'a pas accès aux services privés ou à OS. Il nous semble important de remarquer que 54,8 % de la population de la municipalité de Tigre (INDEC, 2001) est admissible.

Tout compte fait, on observe que la municipalité de Tigre joue un rôle clé en ce qui concerne l'amélioration de l'accessibilité aux soins de santé primaires pour la population défavorisée. La question est de savoir si l'implantation de Nordelta a un effet sur cette amélioration. La réponse n'est pas facile : d'une part, les sources de financement sont assez variées et d'autre part, il est impossible de préciser l'utilisation et la source des recettes municipales. Néanmoins, on constate que les améliorations sont temporellement convergentes avec l'implantation de Nordelta.

Une perspective élargie amène une réflexion sur les caractéristiques de la gestion des municipalités *bonaerenses* expliquées dans le chapitre précédent. Cravacuore (2008) dénombre trois types de gouvernement local : 1) celui qui a la capacité d'élaborer ses politiques, de définir ses problématiques et d'exécuter ses solutions en assignant ses propres ressources ou en sélectionnant les ressources disponibles des politiques provinciales et fédérales; 2) celui qui réalise les politiques provinciales ou fédérales sans avoir la capacité d'élaborer son propre agenda, mais avec une vocation d'expansion de ses fonctions municipales; 3) celui qui poursuit un agenda traditionnel en priorisant l'emploi public comme outil de clientélisme politique. Le programme des soins de santé primaires de la municipalité de Tigre évoque le premier type de gouvernement local : nous constatons que la municipalité a élaboré son propre programme, défini à partir de ses propres problématiques. De même, la municipalité assigne au programme ses propres ressources et sélectionne les fonds disponibles du gouvernement fédéral et provincial adaptés à ses besoins.

La capacité de générer ses propres politiques a un lien très étroit avec la capacité de générer ses ressources. Dans ce cas, l'implantation de Nordelta, en impliquant une augmentation des recettes municipales, pourrait être considérée comme un support à l'autonomie municipale qui a aidé à mettre en place un programme efficace des soins de santé primaires dirigé par une équipe de professionnels hautement qualifiés.

7.5. Les espaces verts : vitrine de la municipalité de Tigre

Pour être qualifié d'espace vert, un site doit satisfaire à plusieurs critères qui varient selon le contexte²⁵⁹. Une définition large considère comme espace vert toute superficie ouverte et publique dans laquelle la verdure est le principal élément composant (Oueslati, Salanié, et Madariaga, 2008), comme des arbres d'alignement, des parcs urbains, des ronds-points, des bandes engazonnées, des boulevards, etc. Ces espaces, parcs, jardins, aires de jeu et terrains de sport extérieurs se caractérisent donc par leur aménagement associé aux arbres et à d'autres types de verdure. Cette perspective, qui vise une conception très large des espaces verts, est utilisée par la municipalité de Tigre : la *Dirección de Espacios Verdes* s'occupe de l'aménagement des espaces verts adjacents aux routes d'accès à la municipalité, des boulevards, des parcs urbains, des ronds-points fleuris, des squares, des placettes, des promenades le long du fleuve, etc.

Par ailleurs, la qualité des espaces verts urbains a toujours été associée à la civilité et à la prospérité des villes (Cerdà, 2005). Actuellement, les espaces verts sont des équipements déterminants de la qualité urbaine qui montrent divers sens : l'embellissement de la ville, le bien-être de la population, un lieu d'interaction sociale, le rôle environnemental (qualité de l'air, filtre de bruits, régulateur de la température), le gain économique (plus-value des propriétés à proximité), l'importance patrimoniale et culturelle, etc.

Précisons les trois critères d'analyse utilisés dans notre étude : l'utilisation des espaces, la propreté et la qualité de l'aménagement. Pour ce qui est de l'utilisation, nous avons tout simplement constaté la présence ou non de groupes ou de personnes dans les espaces verts. Une analyse plus en profondeur nécessiterait d'étudier les formes d'appropriation des espaces verts. Notre objectif, plus modeste, vise à déterminer si les espaces verts sont utilisés ou non. Nous avons retenu deux indicateurs de propreté : la présence ou l'absence

²⁵⁹ La ville d'Ottawa, considère que les espaces verts peuvent aussi être appréciés pour leur fonction récréative. Cette définition inclut de nombreux autres terrains qui contribuent à élargir la notion d'espace vert : ceux jouxtant les institutions publiques, les terrains associés aux infrastructures, etc. Adéquatement planifiés et gérés, ces terrains peuvent retrouver ou enrichir leurs fonctions naturelles, augmenter les possibilités de loisirs et ajouter à la beauté de la ville. Voir Ville d'Ottawa, Qu'est-ce qu'un espace vert ? http://www.ottawa.ca/residents/planning/master_plans/gmp/plan

de bacs de poubelle et la propreté des espaces, notamment les trottoirs, les sentiers piétonniers ou le gazon. L'aménagement a été évalué à partir de trois critères : 1) les conditions du mobilier urbain (bancs, lampadaires, etc.); 2) l'existence d'aires de jeu et leur état; et 3) l'aménagement paysager, soit la présence et les conditions de bacs à fleurs, de superficies d'eau et d'arbres. Ceci étant dit, toutes nos observations ont été réalisées au printemps, les jours ouvrables, entre 9h du matin et 17h et pendant une période d'une heure approximativement pour chaque parc. Pour mieux comprendre l'impact de l'implantation de Nordelta, nous avons retenu un dernier critère d'analyse : le moment de réaménagement ou de création des espaces verts publics municipaux. Il s'agit d'une information obtenue à partir des entretiens et des documents officiels.

Photo 16 : Paseo de la Victorica, section inaugurée en 1998



Source : Viviana Riwilis, octobre 2007

Le secteur « touristique » de la municipalité de Tigre (voir la carte 9) a été historiquement défini à partir des attraits naturels de la région, plus précisément de la proximité des îles

du delta Paraná. Sous la gestion du maire Ricardo Ubieta²⁶⁰, la municipalité a mis en place un plan d'aménagement visant à la création d'un circuit touristique intégré, et ce, en incluant les principaux accès à la municipalité, soit l'autoroute *Panamericana* et deux gares de train²⁶¹. La carte 6 situe la gare de train de banlieue (*estación de Tigre*), le quai (*estación fluvial*), la gare du train touristique « *tren de la costa* » (*estación Delta*), le port de fruits (*puerto de frutos*) et la promenade le long du fleuve Lujan (*paseo Victorica*, photo 16). Cette dernière, réaménagée en plusieurs étapes entre 1993 et 2007, met en valeur un vaste nombre de résidences ancestrales et de sites culturels, comme le Musée naval inauguré en 1998 (photo 17), le nouvel édifice du *Consejo Deliberante* construit en 1997 (photo 18), et finalement le Musée d'art de Tigre, dont la restauration s'est terminée en 2007.

Carte 6 : Municipalité de Tigre, *Paseo la Victorica*



Source: <http://www.victorica.tigre-arg.com.ar/plano-paseo.htm>

²⁶⁰ Selon le haut fonctionnaire interviewé (TI-07) Ricardo Ubieta débute son activité en politique en 1971, en occupant le poste de directeur d'économie de la municipalité de Tigre. En 1979 Ubieta devient maire de la municipalité, puis entre 1987 et 2006, il gagne toutes les élections municipales.

²⁶¹ Le *tren de la costa* (train de la côte) fait partie d'un circuit touristique de la zone nord. Le trajet se termine à la gare de Tigre et donne accès au parc privé (parc de la Costa), au casino, au port de fruit, etc. Voir *Tren de la Costa* : <http://www.trendelacosta.com.ar/site/>. Le train de banlieue est très utilisé par les résidents de la municipalité et par les touristes. Il s'agit d'un moyen de transport très économique et rapide : le trajet entre la municipalité de Tigre et la gare centrale *Retiro*, au centre-ville, ne coûte que \$ 0,70 (environ 25 cents) et prend 20 minutes.

Photo 17 : Musée naval, aménagement des espaces verts (1998)



Source: *Direccion de espacios verdes*, Municipalité de Tigre

Photo 18 : *Honorable Consejo Deliberante*, inauguré en 1997



Source: *Direccion de espacios verdes*, Municipalité de Tigre

La réussite de cette promenade s'observe par l'activité commerciale florissante, notamment en ce qui concerne la restauration : on y dénombre plus de 20 bars et restaurants. Il est important de noter que malgré la vocation touristique du secteur,

l'utilisation des espaces favorise davantage la réalisation des activités de la population locale (photo 19).

Photo 19 : Paseo de la Victorica



Source: Viviana Riwilis, octobre 2007

Tous les accès à la municipalité ont été réaménagés à partir des années 1990. Par exemple, la construction d'une nouvelle gare de train de banlieue inaugurée en 1996 et les espaces verts situés à la sortie de la nouvelle gare structurent l'accès routier (*autopista panamericana*). Par ailleurs, dans la photo 20, on peut situer la gare du train de banlieue (A), l'embarcadère des catamarans (B), l'accès piétonnier à la promenade du long du fleuve (C) et l'accès au centre-ville (D).

Les résultats des observations réalisées dans le secteur « touristique » confirment des espaces verts de haute qualité selon tous nos critères d'analyse. Étant donné l'envergure des attraits touristiques de la municipalité de Tigre, la qualité de l'aménagement des espaces verts de ce secteur ne surprendra personne. Toutefois, l'aménagement résulte d'un travail soutenu dans le temps, ce qui est très rare dans les politiques municipales argentines. Cette première image de la ville de Tigre influence énormément les observations des espaces verts du secteur « quartier », car même si les fonctions et l'utilisation sont très différentes, les paramètres de comparaison sont très élevés. Par souci

de précision, nous avons visité un plus grand nombre d'espaces verts du quartier (42) incluant parcs, placettes, ronds-points et boulevards distribués dans tout le territoire de la municipalité de Tigre.

Photo 20 : Avenue Las Naciones Unidas, inaugurée en 1996



Source: *Dirección de espacios verdes*, Municipalité de Tigre

Les résultats sont facilement observables dans les photos : les espaces verts du quartier montrent aussi une très bonne accessibilité sous tous les critères retenus dans notre analyse. Nous avons constaté qu'en dehors du circuit touristique, les parcs, placettes et boulevards situés dans les quartiers plus éloignés montrent une très bonne qualité. Le parc *Soldados de Malvinas* dans *Las Tunas*²⁶² (photo 21) et le parc *General Pacheco* (photo 22) ne sont que des exemples.

Une fois constatée la qualité de l'accessibilité aux espaces verts publics de la municipalité de Tigre, il est important de mieux comprendre la relation entre l'implantation de Nordelta et les espaces verts. L'information obtenue à ce sujet est très contradictoire. D'une part,

²⁶² Les caractéristiques du quartier *Las Tunas* ont été expliquées dans la section dédiée à l'eau potable.

des hauts fonctionnaires de la municipalité ont écarté tout rapport entre l'implantation de Nordelta et la qualité des espaces verts lors de nos entretiens. Par contre, d'autres hauts fonctionnaires affirment que l'implantation des QRF, dont Nordelta, fait partie d'une nouvelle vision stratégique de la municipalité de Tigre visant l'amélioration des équipements et services. Il faut noter que la variable « temps », qui sera présentée ensuite, montre que les travaux d'amélioration des espaces verts municipaux ont commencé après l'implantation de Nordelta.

Photo 21: Parc Soldados de Malvinas à Las Tunas



Source: *Dirección de espacios verdes*, Municipalité de Tigre

Un haut fonctionnaire interviewé de la *Dirección de espacios verdes* (entretien TI-07) explique que la propreté, la sécurité, et l'aménagement paysager ont toujours été les priorités du maire Ubieta. Ces directives couvraient tout le territoire de la municipalité et ont été réalisées minutieusement. Par ailleurs, notre informateur affirme qu'il n'y a pas de lien entre l'implantation de Nordelta ou les autres QRF et la qualité des parcs :

El mandato del intendente siempre fue muy claro: nunca hizo distinciones entre el centro de la ciudad, los barrios más pobres o Nordelta. No se trataba de hacer una fachada para los turistas, nosotros estamos para servir a todos los vecinos del municipio. Para asegurar el mantenimiento de las plazas, retomamos la vieja figura del guardián de la plaza. Cada espacio verde tiene un placero que se ocupa del

*mantenimiento de los senderos, del cuidado de las flores, del mobiliario urbano. No veo ninguna relación con la implantación de Nordelta funcionamos así desde 1987, o sea, mucho antes que se venga Nordelta.*²⁶³ Extrait d'entretien (TI-07)

Photo 22 : Parc General Pacheco



Source: Viviana Riwilis, octobre 2007

Dans le même sens, au *Secretaria de Servicios Públicos y Conservación de Infraestructuras*, le fonctionnaire interviewé ne voit pas de lien entre les QRF, et notamment Nordelta, et la gestion municipale des équipements urbains :

No se puede distinguir que se hizo con que plata, aquí todo es resultado de mucho trabajo. Hace más de 14 años que venimos realizando obras. Ubierto siempre tuvo un proyecto muy claro de ciudad: rehabilitación del museo de arte, construcción de comisariías regionales, (Benavidez, Pacheco y El Talar); construcción del hospital municipal, etc. Además, logró una gran colaboración entre todos los sectores de la municipalidad. Una vez por semana hacemos una reunión de directores de área, eso implica que nos conocemos y que conocemos el trabajo y los problemas de todos. El

²⁶³ Notre traduction : « Les consignes du maire ont toujours été très précises : on n'a jamais fait une différenciation entre le centre-ville, les quartiers plus défavorisés ou Nordelta. Il ne s'agissait pas de construire une façade pour les touristes, notre objectif est de mieux servir tous les citoyens de la municipalité. Pour assurer l'entretien des parcs, nous avons repris l'ancienne figure du gardien de parc qui a la responsabilité de la propreté des sentiers, des bacs à fleurs et de tout le mobilier urbain des espaces verts. Je ne vois pas la relation avec l'implantation de Nordelta, nous travaillions beaucoup plus avant leur arrivée ».

*resultado es que estamos interesados en colaborar y quien gana siempre es el vecino*²⁶⁴. Extrait d'entretien (TI-25)

Par contre, d'autres hauts fonctionnaires considèrent que l'implantation de Nordelta a aidé à l'amélioration de l'accessibilité aux espaces publics. Par exemple, un entretien avec un fonctionnaire représentatif du maire dit :

*El partido de Tigre cuenta con una zona de emprendimientos privados que ha permitido incrementar el presupuesto y hacer una distribución equitativa de la obra pública*²⁶⁵. Extrait d'entretien (TI-09)

Dans un article paru dans la revue *Tigris*²⁶⁶, M. Ubieto, le maire de la ville, explique la stratégie mise en place :

*Se hizo mucha inversión pública para atraer a la gente a Tigre, mucho dinero en mejorar la imagen para que los emprendedores pudieran tener una mejor comercialización de los barrios. Es más fácil atraer a la gente así, y eso nos interesaba, porque necesitábamos que toda la tierra desaprovechada se transformara en tierra útil*²⁶⁷.

Une analyse du moment où les travaux ont été réalisés montre des résultats très révélateurs. Des 96 espaces verts publics répertoriés, nous avons constaté (tableau 19, page 237) que les travaux ont majoritairement commencé après l'approbation de Nordelta et d'autres QRF de la municipalité.

²⁶⁴ Notre traduction : « On ne peut pas faire le découpage pour savoir d'où vient l'argent utilisé dans les travaux réalisés pour l'amélioration des espaces verts. Dans notre municipalité, tout est le résultat d'un travail intense. On travaille depuis 14 ans. Ubieto a toujours eu un projet de ville : Musée d'art, postes de police (*Benavidez, Pacheco y El Talar*), hôpital municipal, etc. D'habitude, une fois par semaine, tous les directeurs de la municipalité se rejoignent pour faciliter la collaboration de toute l'équipe ».

²⁶⁵ Entrevue parue 2 octobre 2007. Journal électronique *Asteriscos.tv*. « El vecinalismo garantiza el proceso de crecimiento <http://www.asteriscos.tv/entrevista-398.html>. Notre traduction : « La zone de QRF de la municipalité de Tigre nous a permis d'augmenter les recettes municipales avec lesquelles nous avons réalisé une redistribution plus équitable des travaux publics ».

²⁶⁶ Il s'agit d'une publication de l'entreprise EIDICO. Fondée en 1994, EIDICO a construit plus de 15 QRF dans la municipalité de Tigre, dont l'un compte plus de 1 400 résidences. Selon l'information disponible sur le site Internet de l'entreprise <http://www.eidico.com.ar>, on dénombre 4 527 résidences construites ou en construction dans la municipalité de Tigre et plus de 40 autres QRF situés principalement dans la région nord de l'agglomération de Buenos Aires, ce qui totalise plus de 15 000 résidences.

²⁶⁷ Notre traduction : « Nous avons réalisé beaucoup de travaux avec des fonds publics (municipaux) dans le but d'attirer les gens. Nous avons investi beaucoup d'argent pour améliorer l'image de notre municipalité parce que cela facilite la commercialisation des QRF. Il en résulte qu'il est plus facile d'attirer les gens quand l'image de la ville est attrayante. Cela nous intéressait car nous avions besoin de transformer une énorme quantité de terrains vacants en superficie utile ».

Tout compte fait, la bonne accessibilité aux espaces verts de la municipalité de Tigre sur tout le territoire provient des trois critères d'analyse retenus, soit l'utilisation, la propreté et l'aménagement. Ces constats incluent les espaces verts des quartiers plus défavorisés de la municipalité. Néanmoins, afin de répondre avec plus de précision à la question de recherche, à savoir si l'accessibilité aux espaces verts a été améliorée grâce à l'implantation de Nordelta, une réflexion plus large est nécessaire.

Tableau 18 : Espaces verts publics de la municipalité de Tigre par secteur et par date d'inauguration

Année	Nombre d'espaces verts	Secteur Tourisme	Secteur Quartier
1982	1		1
1989	1	1	
1991	1	1	
1992	2		2
1993	5	1	4
1994	2	1	1
1995	1		1
1996	5	2	3
1997	5	3	2
1998	6	3	3
1999	4	2	2
2000	3	1	2
2001	3		3
2002	4	1	3
2003	6		6
2004	5	1	4
2005	7	2	5
Total	61	19	42

Source: notre élaboration à partir des observations réalisées en octobre 2007 et de l'information de la *Dirección de espacios verdes* de la municipalité de Tigre.

Pour mieux comprendre les raisons qui ont influencé les résultats positifs des politiques municipales mises en place, il nous semble important de considérer d'autres facteurs :

- Le savoir-faire : les municipalités *bonaerenses* ont une longue expérience en ce qui concerne l'entretien des espaces verts municipaux;
- La responsabilité exclusive : la municipalité a le pouvoir exclusif de décider de l'aménagement des espaces verts, les politiques appliquées peuvent donc

suivre des objectifs locaux bien précis. Les gains politiques obtenus sont accumulés exclusivement par la gestion municipale.

Conclusion

Les résultats de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs de la municipalité de Tigre restent mitigés. Quelques difficultés concernant l'accès à l'information étaient prévues, notamment en ce qui concerne les finances municipales, la contribution de Nordelta à l'assiette fiscale, les transferts de fonds de la province de Buenos Aires en lien avec les impôts fonciers, etc.

Par contre, des difficultés non prévues sont survenues : mener une recherche au sujet de « Nordelta » génère le repli des fonctionnaires de la province de Buenos Aires et de la municipalité de Tigre. La plupart d'entre eux ont rapidement écarté nos questions en niant toute relation avec Nordelta. Il nous semble intéressant d'approfondir les raisons qui amènent les fonctionnaires à ne pas vouloir parler de Nordelta. Deux hypothèses pourraient être utiles à de futures études :

1. soupçons d'irrégularités du processus d'approbation du projet dont personne ne veut parler. Nous avons appris, lors de nos entretiens, que les entrepreneurs auraient versé de l'argent au Conseil de ville de la municipalité de Tigre pour assurer l'acceptation du dossier. Nous avons décidé de ne pas approfondir cette perspective, mais dans le contexte de notre étude, une affirmation pareille ne surprendra personne;
2. le risque social qu'évoque l'implantation d'une ville privée comme Nordelta dans un contexte de pauvreté extrême est connu par les fonctionnaires, même si on essaie de mettre en valeur les avantages.

Par ailleurs, la position très fermée des informateurs interviewés a compliqué la construction d'une vision d'ensemble des services publics et des équipements collectifs analysés, car les entretiens reflètent, en premier lieu, une forte lutte entre les acteurs. Le cas de la contamination de l'eau potable est un exemple : la discussion a été axée tantôt sur les valeurs acceptables des contaminants, tantôt sur la crédibilité des résultats exposés, alors que d'autres questions, très importantes, sont passées inaperçues. Nous nous référons plus précisément à l'existence d'un réseau d'eau potable à Nordelta qui pourrait

approvisionner les zones adjacentes et aux travaux de prolongement du réseau d'eau qui sillonnent le quartier en pénurie pour se rendre directement aux QRF avoisinants.

Dans une autre perspective, les résultats de notre étude exploratoire s'avèrent très intéressants. Ils soulignent l'importance du rôle de l'État local pour l'accès aux services publics et aux équipements collectifs. Il s'agit d'un angle peu exploré de la prolifération des QRF, qui dévoile un lien avec la privatisation des services, la décentralisation, l'organisation métropolitaine, etc. Nous y reviendrons dans les conclusions générales.

Tableau 19 : Portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégal accès aux ressources publiques de Tigre

Type d'équipement ou service		Gestion		Offre	Temps	Qualité	Portée de l'implantation de Nordelta
		<i>Gestion</i>	<i>Juridiction</i>				
Réseau d'eau potable	Municipalité de Tigre	Publique – Privée – Publique	Décentralisée Métropolitaine	≤ 60 % de la population	30 % plus d'utilisateurs entre 1991 et 2001	Pénurie d'eau Contamination d'eaux souterraines	Négative. L'accès inégal au réseau d'eau potable est aggravé par l'accès privilégié et exclusif de Nordelta.
	Nordelta	Privée et autonome	Exclusive Nordelta	100 %	Depuis 1998	Excellente	
Écoles primaires	Municipalité de Tigre	Publique	Décentralisée Provinciale	56 % de la population		Mauvaise, en déclin	Négative. Augmentation des écarts entre les écoles privées et les écoles publiques.
		Privée	Décentralisée Provinciale	44 % de la population	Plus de 50 % des écoles créées entre 1990 et 2007	De bonne à excellente	
	Nordelta	Privée	Décentralisée Provinciale	4 écoles	Depuis 2000	Haut de gamme	
Soins de santé primaire	Municipalité de Tigre	Publique	Décentralisée Municipale	15 Centres d'attention primaire (CAP)	Entre 1987 et 2006	Acceptable et en progression	Modérée à positive. Programme municipal de soins de santé primaires a amélioré l'accès.
	Nordelta	Privée	Municipal Provinciale Nationale			Bonne	
Espaces verts	Municipalité de Tigre	Publique	Municipale	120 hectares	Réaménagement (1987/ 2006)	Très bonne	Positive. Bonne accessibilité aux espaces verts de la municipalité de Tigre
	Nordelta	Privée	Nordelta	600 hectares		Excellente	

Le tableau 20 récapitule les résultats de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'accès aux quatre ressources analysées. Le réseau exclusif d'eau potable dans Nordelta illustre

l'augmentation des écarts d'un accès historiquement inégal. L'accès aux écoles primaires montre une différence de qualité marquée par le type de gestion, publique versus privée. L'implantation des écoles de Nordelta, représentatives du secteur privé haut de gamme, n'a fait qu'augmenter les différences avec les écoles publiques en déclin. Par contre, le programme de soins de santé primaires mis en place par la municipalité a amélioré l'accès de la population plus pauvre, même si les différences avec le service privé de Nordelta sont importantes. Enfin, la bonne accessibilité aux espaces verts de la municipalité de Tigre s'étend aux quartiers plus pauvres de la ville.

SYNTHÈSE ET CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans les métropoles contemporaines, la prolifération d'ensembles résidentiels privés, particulièrement vers la fin de la décennie 1990, amène plusieurs chercheurs à considérer les QRF comme « le modèle résidentiel » qui représente les profondes transformations éprouvées par la société actuelle, notamment le fort consensus qui entoure les politiques de privatisation d'inspiration néolibérale. Pour définir les QRF, nous avons retenu les trois caractéristiques signalées par Blakely et Snyder (1997) : 1) l'accès contrôlé; 2) la présence d'une forme de clôture qui délimite physiquement l'ensemble; et 3) l'existence d'une association de propriétaires administratrice des espaces et des services en commun. Dans les villes étasuniennes, où les QRF sont nés, ces formes résidentielles privées sont plutôt associées à l'extension urbaine et périurbaine. Quoique, sur une perspective plus large, les QRF signifient un nouveau mode de vie, les premières études (apparues en 1997) accordent une importance particulière à la recherche de la sécurité, de l'entre soi, du sens de communauté, de l'homogénéité sociale, de l'exclusivité et du statut social.

Cette perspective plutôt microsociale, explique, du point de vue des résidants, la forte acceptation des QRF. Les données statistiques ne sont pas très précises; l'*American Community Association Institute* (CAI) a estimé qu'en 2002, 50 % des nouveaux développements résidentiels dans les grandes villes étasuniennes sont des *gated communities*. Une telle prolifération ne peut plus être considérée comme la simple addition des volontés individuelles ou des ménages. Nous avons retenu l'exposé de McKenzie (2005b) qui ouvre une perspective plus large en proposant d'analyser les QRF comme le résultat de l'interrelation des intérêts de trois acteurs : les résidants, les promoteurs immobiliers et l'État local. Les développeurs immobiliers se sont tournés vers les QRF quand, en raison de la hausse du prix du sol urbain (notamment après les années 1980), la rentabilité des investissements risquait de diminuer. En allant plus loin à la recherche de terrains moins chers, ils ont conçu la formule des QRF en offrant plus de services et des équipements pour attirer les acheteurs (piscines, cours de tennis, activités

sportives, etc.). McKenzie souligne aussi la crise des finances publiques qui a poussé les municipalités de la périphérie urbaine à encourager l'implantation des QRF. Ce modèle résidentiel permet de développer des terrains non viabilisés (en raison de la distance : le coût de prolongement de services et des infrastructures est élevé) sans avoir à leur fournir tous les équipements urbains, car les développeurs assument toutes les dépenses. Voilà pourquoi les municipalités considèrent les QRF comme une source d'augmentation de l'assiette fiscale, et ce sans accroître leurs dépenses.

Cette perspective innovatrice des QRF a été adaptée aux spécificités du contexte de notre étude qui porte sur l'implantation des QRF dans les métropoles latino-américaines. Ainsi, nous nous sommes intéressés aux transformations beaucoup plus radicales, puisque ces ensembles résidentiels huppés – avec tout l'éventail de services privés offert exclusivement aux résidants – sont situés dans les périphéries pauvres et mal desservies. Nous nous sommes penchés sur l'agglomération de Buenos Aires où les secteurs populaires ont consolidé, entre 1940 et 1970, la structure de la périphérie urbaine: lotissements populaires, auto-construction et mauvaise desserte en équipements collectifs ainsi qu'en services publics. Comparativement au modèle suburbain étasunien et au détriment de l'ancienne ville latino-américaine, l'arrivée des QRF dans les deuxième et troisième couronnes urbaines est considérée comme une suburbanisation tardive des élites (Torres, 2001). Actuellement, la cohabitation de ces deux modèles, comme des couches superposées sur la trame urbaine, expose des « voisinages » extrêmement contrastés entre les secteurs très pauvres et assez riches, entre ceux qui n'ont pas accès aux services essentiels et ceux qui disposent de services haut de gamme. Nous avons décidé d'effectuer une étude exploratoire sur la portée de l'implantation des QRF dans les périphéries défavorisées concernant l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs.

Questions de recherches et hypothèses

Interpellée par la forte acceptation latino-américaine d'un modèle résidentiel plutôt étasunien, mais aussi par les spécificités d'un projet très innovateur – le méga QRF

Nordelta, situé dans la municipalité de Tigre – notre étude examine, en premier lieu, la genèse du projet « d'une ville privée ». En deuxième lieu, nous abordons, de façon exploratoire, les nouvelles formes de ségrégation urbaine que l'implantation d'une ville privée pourrait engendrer sur la population avoisinante.

Nous nous sommes posé les deux questions suivantes:

- 1) Quel est le rôle joué par les différents acteurs dans la genèse de Nordelta ?
- 2) Quelle est la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines dans la municipalité de Tigre ?

Pour répondre à ces questions, nous avons proposé deux hypothèses. La première est que le développement d'un méga *gated community* comme Nordelta repose sur la conjugaison des intérêts des acteurs : 1) les gains potentiels ou réels, en termes fiscaux, pour la municipalité « réceptrice » de ce méga projet; 2) des gains sur plusieurs plans pour la compagnie Nordelta (le promoteur); et 3) des ménages attirés par les caractéristiques précises des services offerts par Nordelta. La seconde hypothèse est que la portée de l'implantation de cette « ville privée » sur l'inégale accessibilité aux ressources de la ville de Tigre s'inscrit dans le processus plus large des transformations politiques et administratives mises en place depuis les années 1990 : la privatisation des services publics, la décentralisation administrative ainsi que la transformation du rôle de l'État local.

Sources et méthodologie

Dans le contexte latino-américain, l'interaction entre les QRF et les populations avoisinantes a certes été travaillée de façon générale, mais la théorie a peu abordé ce sujet à partir d'études spécifiques. Pour relever le défi, nous avons choisi de nous pencher sur une étude de cas : Nordelta, dans la municipalité de Tigre. Utilisant une approche qualitative, notre étude est de nature plutôt descriptive dans la première section, et exploratoire dans la deuxième.

De l'analyse de documents officiels, en particulier de la réglementation municipale, provinciale et fédérale, nous avons tiré des données qui nous ont permis d'observer l'évolution du cadre légal, et notamment l'importance du rôle de l'État comme facilitateur de l'implantation des QRF. Dans Nordelta, l'étude des titres de propriétés résidentielles, des actes de constitutions d'associations de propriétaires des quartiers ainsi que de l'Association de voisins de Nordelta (AVN) nous a aidée à mieux comprendre l'organisation administrative d'une « ville privée » et la structuration d'un tout nouveau rôle du promoteur immobilier : la gestion urbaine privée. De plus, ce premier ensemble d'information nous a donné l'occasion d'identifier d'autres acteurs oeuvrant au sein de notre étude de cas : les résidants, l'État local et provincial, et des associations civiles de la municipalité de Tigre comme la *Fundacion Nordelta*, le *Centro de Desarrollo Local*, la *Fundacion Verde Tigre*, etc. Les entrevues semi dirigées et les observations de terrain, deux outils méthodologiques privilégiés de notre étude, ainsi que les articles des journaux nous ont ouvert une porte par laquelle nous avons pu observer la portée de l'implantation de Nordelta et l'inégale accessibilité aux ressources de la municipalité de Tigre. Nous avons choisi de nous pencher sur quatre services : l'eau potable, les écoles primaires, les soins de santé primaires et les espaces verts. L'information a été complétée par l'analyse de différentes sources de données secondaires (INDEC, *Mapa Escolar*, *Sistema de Informacion Territorial*, *Direccion de Estadisticas de la Provincia de Buenos Aires*, etc.).

Genèse d'un gouvernement privé

Dans une première étape, notre attention s'est portée sur l'interaction des acteurs dans la genèse de Nordelta. Nous avons montré comment l'articulation des objectifs – parfois opposés – de l'État local, des promoteurs immobiliers et des résidants a conduit à la matérialisation d'une « ville privée ». Afin de mieux comprendre le contexte, retraçons, en premier lieu, l'intérêt du promoteur immobilier.

Actuellement, la préférence des entrepreneurs pour les modèles résidentiels fermés est souvent reliée à la transformation du marché immobilier. Le cas de Nordelta est très différent : le promoteur a acheté le terrain en 1972 avec l'idée d'y construire un méga

projet résidentiel. L'inadéquation du sol (terrain marécageux) pour le développement urbain et les activités agricoles lui a permis d'acquérir une très vaste étendue de sol (1 600 hectares) non occupée à faible prix. Ces contraintes liées aux caractéristiques physiques du terrain ainsi que l'absence de services urbains demandaient un important investissement qui, loin d'être un problème, a mis en valeur les qualités de l'entrepreneur. Astolfoni est un immigrant italien qui a amené avec lui l'expérience européenne de l'après Seconde Guerre mondiale, où le développement urbain a été le moteur de la croissance économique. Par ailleurs, Astolfoni, ingénieur de profession, est propriétaire d'une entreprise de dragage et d'une autre entreprise d'infrastructure urbaine. Ses convictions, mais aussi ses activités professionnelles, lui ont permis de développer un « méga-complexe » résidentiel à prix compétitif.

Toutefois, le terrain présentait d'autres restrictions, car le cadre légal d'utilisation du sol interdisait toute activité résidentielle. Nous avons remarqué que dès l'acquisition du terrain, le promoteur immobilier a élaboré un grand nombre de projets résidentiels qui ont attiré la participation d'importantes firmes nationales et internationales. Entre autres, nous avons noté la participation, en 1988, du Groupement d'intérêt économique (GIE), une entreprise de l'État en France qui offre une assistance internationale en matière de développement urbain à partir de l'expérience des « villes nouvelles ». Le projet a avorté à cause de son adaptation inadéquate au cadre légal, mais aussi à cause de l'inapplicabilité des investissements et des responsabilités proposées à l'État. Cependant, le projet français apporte des études – diagnostics socio-économiques, perspectives démographiques, étude des besoins en matière résidentielle, services publics et équipements collectifs – qui seront reprises plus tard, en 1990, par le groupe CEPA, la firme argentine qui a obtenu l'approbation de Nordelta en 1992.

Les promoteurs présentent Nordelta comme un nouveau pôle de développement urbain régional encadré par le chapitre III de la Loi d'utilisation du sol de la province de Buenos Aires. Déclaré d'intérêt général par la municipalité de Tigre, le projet présenté au gouvernement de la province annonce, entre autres, la volonté de s'intégrer à la trame urbaine existante, de créer des emplois et d'aménager des services publics ainsi que des

équipements collectifs améliorant la situation d'un vaste secteur défavorisé de la municipalité de Tigre.

Le début de la construction de Nordelta, en 1998, montre une transformation radicale du projet original qui adopte alors une forme innovatrice de QRF : une ville privée. Les explications de cette transformation conduisent à l'arrivée d'un nouveau partenaire. M. Constantini, propriétaire du Musée d'art latino-américain de Buenos Aires (MALBA) et de la firme Consulatio S.A. spécialisée en administration et en investissement des excédents de capitaux, amène avec lui les nouvelles tendances résidentielles haut de gamme. Il nous semble important de souligner qu'en ce qui concerne les superficies et les activités initiales, le projet demeure sans modifications. Par contre, la fermeture de l'ensemble et les divers QRF construits à l'intérieur de la ville privée signifient une coupure de la trame urbaine existante. Par ailleurs, la mise en place de services offerts exclusivement aux résidents de Nordelta (l'eau potable, par exemple) et d'équipements destinés aux secteurs socio-économiques plus riches de la population (les écoles privées, les centres d'achat, etc.), etc. a définitivement trahi les promesses initiales.

L'analyse descriptive des caractéristiques de Nordelta montre une ville privée à cause de l'existence d'une double fermeture qui génère des espaces privés en commun permettant l'accès aux zones résidentielles (sous la forme plus classique de QRF), mais aussi aux écoles, à la clinique médicale, etc. La forme et la taille (ville prévue pour 100 000 habitants) permettent aux promoteurs immobiliers de créer une entreprise de gestion qui réalise l'équivalent des fonctions municipales, mais à des fins lucratives. Par ailleurs, Nordelta permet de profiter d'économies d'échelle pour la mise en place, l'entretien et la gestion des infrastructures ainsi que pour l'installation d'autres fonctions urbaines (services, commerces, etc.) tout en créant par l'aménagement des rentes de situation qui seront de nouvelles sources de profits. Les entrepreneurs (seuls ou associés à d'autres entreprises) tirent des profits des activités autres que résidentielles, par exemple d'une usine de traitement de l'eau potable, d'un centre d'achats, de cinémas, des écoles, d'une clinique médicale, etc.

La notion de gouvernement privé, fréquemment évoquée par les études sur les QRF, fait référence à l'association de propriétaires qui réalisent l'autogestion des espaces en commun. Le cas de Nordelta est très singulier : dès l'inauguration des premiers quartiers, les entrepreneurs immobiliers ont créé l'Association de voisins de Nordelta (AVN), de laquelle ils sont les actionnaires principaux (quatre membres du conseil d'administration sur sept). Cette autonomie, signifie, entre autres, le contrôle sur la gestion des frais de condos de toute la ville privée, la définition des priorités des travaux d'entretien, l'attribution des contrats, l'élaboration de nouveaux projets (la construction d'un hôtel cinq étoiles, par exemple), etc.

De toute évidence, la gestion privée de ce vaste projet résidentiel – qui assure au promoteur des conditions de rentabilité – n'est acceptable que dans un contexte de grande faiblesse des gouvernements locaux. Cela nous amène aux spécificités du rôle de l'État dans une conjoncture de crise économique et de mutations sociales et politiques.

Une conjoncture de crises et de mutations

Entre l'achat du terrain et l'inauguration de Nordelta, l'Argentine a connu d'intenses bouleversements marqués par le coup d'État (1976) et le retour à la démocratie (1982). Ces événements politiques s'inscrivent dans une profonde crise de l'État-providence et des finances publiques. Fortement influencés par le discours des organismes internationaux, les programmes de réajustement structurel de l'État – notamment les politiques de privatisation et de décentralisation – ont été perçus comme une réponse rationnelle pour restaurer l'équilibre économique. Alors que, dans le contexte argentin, ces politiques de privatisation et de décentralisation sont souvent décrites comme responsables des inégalités croissantes, nous avons montré que c'est plutôt la forme d'application qui a configuré la forte polarisation sociale que l'on observe dans la métropole de Buenos Aires.

Le processus de privatisation argentin surprend par sa rapidité, par la simultanéité des domaines concernés et par l'absence de débat social. De plus, en raison de la crise économique, la privatisation a été consacrée au transfert des services, en délaissant le

nouveau rôle de l'État, notamment les normes de régulation et de contrôle. En ce qui concerne les politiques de décentralisation, nous avons exposé, d'une part, les raisons politiques visant la recherche d'une efficacité politique, puisqu'en théorie, les gouvernements locaux seraient les plus efficaces pour la gestion des services de proximité. D'autre part, nous avons montré que cette politique n'a conduit qu'à un fort déclin du secteur public. Les transferts de responsabilités, outil privilégié de la décentralisation, n'ont pas été accompagnés de l'attribution des fonds nécessaires, mais plutôt d'une redéfinition de la modalité de péréquation (Loi 23 548 de *coparticipacion federal*).

Cette nouvelle modalité de redistribution de fonds, très influencée par une forte hiérarchie des partis politiques, s'accorde aussi avec le clientélisme politique, qui, comme nous l'avons largement montré, n'est pas seulement d'usage central, mais également provincial et local. Dans la province de Buenos Aires, il est indéniable que le clientélisme politique est ravageur. Durant les années 1990, l'attribution et l'utilisation du « *Fondo de reparacion historica del conurbano bonaerense* » n'est qu'un exemple parmi d'autres. Le gouverneur Duhalde avait, à l'époque, le contrôle absolu des fonds provinciaux, qui ont été dépensés de façon discrétionnaire et sans budget. Par ailleurs, on ne peut que constater l'absence de critères de redistribution vers les municipalités. La municipalité de Tigre, dirigée par un parti politique municipal et indépendant, a toujours été oubliée par les politiques sociales de la province. À l'échelle locale, le phénomène clientéliste est parfois imperceptible; cependant, la population de la municipalité de Tigre a clairement conscience de ce type d'échanges et reconnaît avoir bénéficié d'un service des dirigeants politiques. La décision d'améliorer un secteur plutôt qu'un autre, la localisation de centres de soins de santé ou l'aménagement d'un parc, par exemple, montre des enjeux locaux clientélistes.

Privatisation, décentralisation, fragmentation et clientélisme composent un système complexe de concurrences dans une région qui a une influence majeure sur l'avenir politique et économique du pays. Les deux concurrences les plus importants sont : 1) pour attirer les ressources du gouvernement fédéral, les municipalités du *conurbano bonaerense* doivent lutter contre le pouvoir de la province de Buenos Aires et de la

Ciudad Autonoma de Buenos Aires; 2) pour attirer les ressources du gouvernement provincial, les municipalités du *conurbano bonaerense* doivent lutter contre toutes les municipalités de la province de Buenos Aires. Cette forme politico-administrative de la région métropolitaine de Buenos Aires joue un rôle majeur dans la prolifération des QRF, mais aussi dans l'inégale accessibilité aux ressources urbaines. Les municipalités métropolitaines, qui disposent d'une maigre assiette fiscale, incarnent une lutte « individuelle » pour attirer les investissements dans leur territoire. Sur une perspective nettement économique, l'arrivée des modèles résidentiels privés est observée à partir des gains possibles : taxes municipales et permis de construction. Dans le cas de la municipalité de Tigre, l'implantation d'une ville privée comme Nordelta, qui prévoit plus de 100 000 habitants, est aussi perçue comme une transformation des caractéristiques socio-économiques de la population. Nous y reviendrons plus loin.

L'État partenaire d'une ville privée?

Depuis 1977, la Loi provinciale 8912 ordonne l'utilisation du sol. Créée sous la dictature militaire, cette loi transforme la configuration de la périphérie de Buenos Aires, car elle impose l'obligation de fournir les services publics aux nouveaux développements résidentiels. Cette clause devient un frein aux lotissements populaires qui, depuis les années 1950, avaient peuplé la région suburbaine de zones résidentielles pauvres et sans infrastructures. L'abandon abrupt de cette pratique traditionnelle de lotissements populaires laisse un grand nombre de terrains vacants, notamment dans les zones d'expansion, c'est-à-dire les deuxième et troisième couronnes métropolitaines.

Dans les décennies qui suivent l'implantation de la Loi d'utilisation du sol, diverses actions de l'État ainsi que des transformations du marché immobilier réussissent à mettre en valeur ces terrains vacants qui deviennent une source intéressante d'accroissement des finances publiques des municipalités plus éloignées de la ville centre. En effet, à partir des années 1990, le discours dominant est favorable à l'implantation d'un nouveau modèle résidentiel, les QRF. On réalise, entre autres, que grâce à la construction des autoroutes, ces terrains vacants sont plus accessibles; que la privatisation de services offre la

possibilité de services privés dans une zone mal approvisionnée; et que la décentralisation laisse entrevoir un nouveau rôle des municipalités.

En outre, pour faciliter l'implantation de QRF, le gouvernement de la province de Buenos Aires met en place des adaptations normatives. Il faut noter que ce type d'ensembles résidentiels n'était pas admis dans la Loi d'utilisation du sol. Les nouvelles normes mettent l'accent sur l'élimination des restrictions existantes pour l'implantation des QRF dans les zones urbaines, et délèguent aux municipalités la responsabilité d'une première étude de faisabilité. La municipalité de Tigre, par exemple, a déclaré le projet Nordelta « d'intérêt municipal » avant de le présenter aux autorités provinciales. Par ailleurs, en raison de son caractère innovateur, Nordelta a bénéficié d'une flexibilité normative : le projet a été approuvé à partir d'un schéma général qui décrit les activités admises (diverses densités de zones résidentielles, zones commerciales, zones de services, etc.) à partir du pourcentage d'occupation du sol établi. Cette flexibilité normative a permis aux promoteurs l'autonomie de modifier la forme du projet original sans avoir à demander une nouvelle autorisation du département d'urbanisme.

Sans porter jugement des résultats de l'implantation d'une ville privée, il s'agit d'un tout nouveau pragmatisme normatif destiné à favoriser les politiques de l'économie de marché comme moteur principal de la croissance de la ville. En théorie, la gestion urbaine représente l'ensemble des processus sociaux, politiques et techniques pour lesquels on oriente la configuration et le fonctionnement d'une ville. Dans le modèle analysé, nous avons trouvé trois facteurs qui montrent une subordination des gouvernants aux décisions des acteurs privés : 1) le recul de l'État favorise la production privée de l'espace urbain; 2) l'État privilégie l'intérêt des acteurs économiques sur l'intérêt général; et 3) la puissance des acteurs privés modifie la relation de pouvoir vis-à-vis de l'État en déséquilibrant le rapport marché-État.

La portée de Nordelta

L'interaction entre Nordelta et la municipalité de Tigre nous conduit à la deuxième section

de notre étude. Nous avons décidé de mener une recherche exploratoire sur la portée de Nordelta par rapport à l'accès inégal aux services publics et aux équipements collectifs de la municipalité de Tigre. Quatre ressources urbaines ont été sélectionnées : l'eau potable, les écoles primaires, les soins de santé primaires et les espaces verts.

À partir de l'information disponible, nous avons constaté que la portée de l'implantation de Nordelta reste parfois mitigée. Par contre, les résultats soulignent l'importance du rôle de l'État local concernant l'accès inégal aux services publics et aux équipements collectifs. Encadrés par les caractéristiques politico-administratives du contexte, nous avons exposé deux types de résultats différenciés par la capacité ou l'incapacité d'intervention de l'État local. Il s'agit d'un angle peu exploré de la portée des QRF en lien avec la privatisation des services et la décentralisation, mais aussi les problèmes structurels d'une région métropolitaine puissante mais très inégale.

Le réseau d'eau potable

L'inégale accessibilité au réseau d'eau potable s'inscrit dans les résultats qui exposent l'incapacité d'action de l'État local. Nous avons repéré trois acteurs et trois types d'usagers (comme le montre le tableau 21, page 252) :

1. AySA est une entreprise du gouvernement fédéral (mais de juridiction métropolitaine) qui détient la production d'eau potable et la gestion du réseau public. Elle donne accès au réseau d'eau potable à 58,3 % de la population de Tigre et doit résoudre les problèmes d'accessibilité générés par l'ancienne gestion privée, notamment des pannes fréquentes et une faible pression d'eau;
2. Nordelta, entreprise privée et exclusive aux résidents de la ville privée, est représentative d'un processus de privatisation et offre un service d'eau potable autonome du reste de la région métropolitaine;
3. La municipalité de Tigre doit s'occuper des exclus du réseau métropolitain, c'est-à-dire 41,7 % de la population.

Chaque acteur – usager ou gestionnaire – ne peut qu'agir horizontalement. L'absence d'interaction verticale entre les différents acteurs génère, entre autres, des politiques d'accessibilité inopérantes, un manque de collaboration, le gaspillage de ressources (les différents acteurs menant les mêmes actions), la déresponsabilisation des dirigeants, etc.

Les perdants sont les groupes les plus défavorisés, exclus du réseau public, qui utilisent l'eau souterraine comme unique source d'alimentation en eau potable. Dans plusieurs cas, celle-ci est contaminée, notamment dans les quartiers populaires adjacents à Nordelta.

Finalement, en évoquant les critères d'accessibilité exposés par Talen (1998), les caractéristiques de l'accessibilité au réseau d'eau potable sont en lien avec la notion d'égalité puisque toute la population a besoin d'eau potable de qualité. Par conséquent, l'implantation de Nordelta, en réservant l'accessibilité de son réseau d'eau potable à ses seuls résidents, n'a fait qu'approfondir une inégale accessibilité déjà existante.

Tableau 20: Accessibilité au réseau d'eau potable dans la Municipalité de Tigre

Usagers	Source	Gestion	Accessibilité	Acteur
1 : 58,3 % population de Tigre	Réseau d'eau potable	Entreprise fédérale de juridiction métropolitaine	Accessibilité relative	AySA
2 : résidents de Nordelta	Réseau d'eau potable	Entreprise privée exclusive à Nordelta	Accessibilité privilégiée	Nordelta
3 : 41,7 % population de Tigre	Eau souterraine	Individuelle	Exclusion	État local

Les écoles primaires

Dans le domaine de l'éducation, l'incapacité d'action de l'État local montre aussi une forte influence sur l'inégale accessibilité aux écoles primaires. Depuis plusieurs années, les données statistiques confirment que 100 % des enfants fréquentent l'école primaire. Cependant, notre étude qui s'intéresse à l'aspect qualitatif indique un accès inégal en rapport à la qualité du service offert : infrastructures, nombre d'heures de classe, enseignants spécialisés, matériel didactique, etc. Cet accès inégal est lié au type de gestion des écoles : publique ou privée. En 1996, soit au début des politiques de décentralisation la province de Buenos Aires a élaboré une nouvelle loi d'éducation qui imposait des transformations radicales : par exemple, la mise en place de trois niveaux différenciés d'enseignement qui remplaçaient la traditionnelle école primaire et secondaire exigeait une nouvelle infrastructure tant administrative que physique. Quelques années plus tard, admettant l'échec généralisé des trois niveaux, la province a reculé et l'ancienne

formule – niveaux primaire et secondaire – a été reprise. Gérées par une administration plus souple, les écoles privées ont mieux absorbé le va-et-vient de la nouvelle administration provinciale et elles ont réussi à attirer un grand nombre d'élèves déçus de l'école publique.

Ce processus parallèle du déclin de la qualité des écoles publiques et d'essor des écoles privées est généralisé dans le contexte argentin, mais il s'avère plus prononcé dans la province de Buenos Aires. De plus, cette polarisation est particulièrement présente dans la municipalité de Tigre : d'une part, l'implantation de Nordelta (et d'autres QRF moins peuplés) a été accompagnée de la construction d'écoles privées représentatives du marché haut de gamme. D'autre part, les écoles publiques de la municipalité de Tigre ont été délaissées par l'administration provinciale et sont devenues les plus détériorées de toute la province de Buenos Aires. C'est là qu'on observe les effets du clientélisme politique : la position d'autonomie politique défendue par la municipalité de Tigre l'a positionnée de façon à l'empêcher de négocier avec le pouvoir provincial ou central, y compris sur la distribution de fonds publics attribués aux écoles situées dans son territoire. Il nous semble important de souligner que l'État local a toujours été impliqué dans la recherche de solutions, notamment par la réalisation des travaux sur l'infrastructure physique des écoles (pannes d'électricité, dégâts d'eau, etc.). Toutefois, à cause de l'absence de coordination avec la gestion provinciale, les efforts de la municipalité s'avèrent imperceptibles.

Finalement, en revenant aux critères d'accessibilité observés, nous avons exposé que pour encourager l'intégration sociale des secteurs plus pauvres, le consensus s'est de plus en plus dirigé vers une forme d'équité compensatoire : les écoles des zones défavorisées nécessitent une qualité d'enseignement et d'infrastructure supérieures à la moyenne pour compenser les carences du milieu socio-économique. Par contre, la portée de l'implantation de Nordelta s'inscrit dans la tendance de la ségrégation urbaine actuelle : la polarisation de l'inégale accessibilité, où l'éducation publique est en déclin et l'éducation privée s'avère de plus en plus prospère.

Les soins de santé primaires

Les résultats suivants exposent la capacité d'action de l'État local et montrent une perspective plus optimiste. C'est le cas de l'accessibilité aux soins de santé primaires, et plus largement, aux espaces verts. Par ailleurs, il va de soi que la qualité de l'aménagement paysager, qui est l'une des priorités de la ville privée, est excellente.

Un portrait général de l'accessibilité aux soins de santé primaires ressemble aux résultats obtenus dans l'analyse de l'eau potable et des écoles. Cependant, notre étude innove et contribue particulièrement aux travaux portant sur les nouvelles formes de ségrégation urbaine en se penchant sur les politiques sociales innovatrices et formatrices d'un nouveau savoir-faire municipal. Ainsi, nous avons étudié les *Centros de Atencion Primaria* (CAP) mis en place par la municipalité de Tigre. Il s'agit d'une initiative municipale qui, depuis 1993 (rappelons que Nordelta a été approuvé en 1992), est la porte d'entrée de la population la plus défavorisée aux soins de santé. Dirigée par des professionnels hautement qualifiés, le *Secretaria de Salud Publica* (Santé publique municipale) a élaboré un programme guidé par la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires (OSM, 1978). Le programme jouit de subventions internationales, fédérales et provinciales octroyées à partir de projets spécifiques. Les CAP offrent un accès gratuit aux individus et aux familles plus démunis et sans emploi, autrement dit aux exclus des assurances privées et des *obras sociales*. Situés stratégiquement dans les zones plus défavorisées, les CAP facilitent l'accessibilité de la population avoisinante et leurs services progressent positivement : augmentation du nombre de médecins spécialistes, des heures d'ouverture, de la technologie disponible, etc. Enfin, en évoquant les critères exposés par Talen (1998), nous avons montré que sur une perspective théorique, l'accessibilité à la santé s'approche de la notion d'équité : l'accès est ciblé par rapport aux besoins. À cet effet, malgré les très fortes inégalités existantes, il nous semble important de souligner l'amélioration de l'accessibilité aux soins de santé primaires de la population plus pauvre. Par contre, la portée de l'implantation de Nordelta reste mitigée : impossible de faire le lien entre les gains apportés par Nordelta et la naissance du programme. Cependant, il nous faut constater que l'amélioration du service valide le discours de l'État local comme quoi

l'implantation des QRF augmente l'assiette fiscale municipale et améliore l'accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs de la population plus démunie.

Les espaces verts

Les résultats obtenus concernant les espaces verts sont très intéressants. Dans la métropole de Buenos Aires, la municipalité de Tigre se distingue par la qualité des espaces verts publics, par la propreté des espaces publics ainsi que par les équipements urbains.

Depuis les années 1990, des politiques municipales ciblées favorisent l'aménagement et l'entretien des espaces verts, qu'ils soient situés au centre-ville ou dans les quartiers plus pauvres. Nous avons repéré un large éventail d'actions : plantation d'arbres, aménagement des terre-pleins, inauguration de nouveaux parcs, de boulevards ou d'équipements de terrains de jeu. L'énergie que la municipalité de Tigre déploie à entretenir les espaces verts lui mérite une place privilégiée dans toute l'agglomération de Buenos Aires; elle est d'ailleurs considérée comme un modèle à suivre. Voilà pourquoi le réaménagement des attraits naturels et patrimoniaux de la promenade du long du fleuve *Lujan* a placé la ville de Tigre comme une destination touristique régionale et internationale.

Par ailleurs, la municipalité admet qu'elle a pour objectif d'améliorer son image, de l'axer sur la propreté ainsi que sur la revalorisation des espaces naturels et patrimoniaux, comme une vitrine pour attirer les investisseurs. Il nous semble important de souligner que contrairement aux trois autres ressources analysées, l'entretien des espaces verts a toujours été une responsabilité de l'État local. La municipalité de Tigre a privatisé le service d'entretien, mais les travaux se déroulent sous un contrôle très efficace de la *Secretaria de Espacios Verdes*.

En évoquant les critères théoriques exposés par Talen (1998), nous avons montré que l'on peut utiliser diverses définitions de l'accessibilité aux espaces verts. Plus près de la notion d'équité, elle serait définie par rapport aux besoins de la population. Toutefois, l'idée d'équité compensatoire est aussi présente, de même que le lien avec l'égalité. Notre étude se penche plutôt sur la qualité des espaces verts, et expose des espaces verts publics de la

municipalité comparables à l'aménagement paysager de la ville privée. L'information obtenue nous empêche de saisir clairement la portée de Nordelta, car les discours sont contradictoires et s'accroissent de la position relative des acteurs interviewés. Toutefois, le moment d'exécution des travaux laisse entrevoir un lien avec l'implantation des QRF.

Tableau 21: Résultats de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et équipements collectifs

Service ou équipement	Ségrégation : inégale accessibilité	Portée de Nordelta	Observations	Rôle de l'État local
Réseau d'eau potable	Inégalités accrues	NÉGATIVE	Nordelta est le nouvel acteur représentatif du service haut de gamme. Forte puissance comparativement à l'État local	Incapacité d'agir. Actions temporaires
Écoles primaires	Inégalité accrues	NÉGATIVE	Nordelta est le nouvel acteur représentatif du service haut de gamme. Forte puissance face à l'État local	Incapacité d'agir. Actions imperceptibles
Soins de santé primaires	En amélioration pour la population plus défavorisée	MITIGÉE	Nordelta amène des gains directs à la municipalité. Pourrait conduire à augmenter l'autonomie municipale	Incapacité d'agir directement. Actions innovatrices : CAP
Espaces verts	Égale accessibilité en rapport à la qualité des espaces verts dans toute la municipalité	MITIGÉE / positive	Nordelta amène des gains directs à la municipalité. Pourrait améliorer la marge de manoeuvre d'une fonction traditionnelle	Autonomie municipale. Rôle traditionnel de l'État local.

Le tableau 22 récapitule les résultats de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs analysés. Pour les deux premiers cas, nous considérons que l'implantation de Nordelta est nettement négative, car en amenant des services haut de gamme, cette ville privée s'avère un nouvel acteur puissant et exclusif, ne pouvant que conduire à une faiblesse accrue de la capacité d'action de l'État local. Pour les deux derniers cas, la portée de l'implantation de Nordelta reste mitigée. Les discours des acteurs interpellés sont contradictoires et l'information précise reste inaccessible; cependant, les constats montrent une importante amélioration de

la qualité des services. La diversité de résultats obtenus mérite des réflexions plus larges, notamment sur l'importance du rôle de l'État local.

Les contradictions de l'État local

La multiplicité de résultats obtenus nous a menée à des réflexions théoriques plus larges où la portée de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs évoque des spécificités du contexte politico-administratif. Deux lignes d'analyse théorique se révèlent pertinentes. La première, plutôt générale, sert à expliquer l'articulation entre la municipalité de Tigre et les acteurs privés : les promoteurs immobiliers de Nordelta. La deuxième aborde une analyse plus poussée du monde municipal dans le contexte de l'agglomération de Buenos Aires.

Dans la municipalité de Tigre, une ville avec des problèmes liés à la pauvreté et une maigre assiette fiscale, le texte « *Thesis on the Theory of the State* » d'Offe et Ronge (1975) prend tout son sens. Les auteurs ont observé deux caractéristiques du pouvoir politique capitaliste qui expliquent l'intérêt de l'État au processus d'accumulation privée :

1. la construction du pouvoir politique dépend indirectement (à partir de mécanismes fiscaux) du volume de l'accumulation privée. Ces ressources sont indispensables à l'exercice (et au maintien) de son pouvoir d'État, par exemple pour répondre aux demandes les plus urgentes, les plus stratégiques ou les plus partagées de la population;
2. en respectant ses propres critères capitalistes (la priorité de la propriété privée), le « pouvoir politique » ne peut pas organiser la production privée, car elle ne dépend que des décisions du domaine privé. Autrement dit, comme le pouvoir de l'État dépend du processus d'accumulation privée, mais qu'il ne peut pas l'organiser, tous ses membres s'intéressent principalement à la promotion des conditions favorables à l'accumulation. La dynamique est la suivante : les agents d'accumulation n'ont pas besoin de construire des alliances avec le pouvoir politique, car l'État, dans l'objectif d'assurer son pouvoir politique, veille à la « santé » du processus d'accumulation.

Dans cette perspective, la municipalité de Tigre encourage l'implantation de Nordelta en s'appuyant sur les gains potentiels, en termes fiscaux, de ce méga projet. Nous avons montré le discours de l'État local qui clame sa volonté de redistribuer ces gains; cependant, l'augmentation des recettes fiscales n'est pas toujours égale à la redistribution.

Quels sont les éléments explicatifs des résultats obtenus? Autrement dit, si on admet, d'une part, que l'implantation de Nordelta signifie des gains fiscaux, et d'autre part, que la municipalité montre une volonté de redistribution, notamment pour améliorer l'accès aux services publics, quels sont les facteurs qui expliquent les effets positifs dans l'accessibilité aux soins de santé primaires et aux espaces verts, ainsi que les écarts observés entre Nordelta et le reste de la ville ce qui concerne l'accès à l'eau potable et aux écoles primaires?

En premier lieu, il nous semble important d'approfondir un angle peu exploré, mais déjà annoncé par Pirez (2006): la portée de l'implantation des QRF en lien avec la transformation du niveau socio-économique de la population d'une municipalité. Nous avons exposé comment la province de Buenos Aires bénéficie d'une forte concentration des ressources (taxes foncières, fonds fédéraux, etc.) qui sont redistribuées d'une façon très discrétionnaire vers les municipalités. Dans ce contexte politique clientéliste, seules les municipalités dont un pourcentage élevé de population est aisé arrivent à contourner la dépendance économique envers la province, car la présence de cette population renforce les revenus locaux (taxes municipales, permis de construction, etc.). Par ailleurs, Pirez (2006) a analysé la relation entre la composition socio-économique de la population et la construction du pouvoir politique des municipalités. L'auteur conclut qu'un pourcentage plus élevé de population nantie conduit aussi à approfondir l'autonomie municipale. Les municipalités plus riches de la métropole mènent, entre autres, leurs propres politiques sociales: *Vicente Lopez* et *San Isidro*, par exemple, gèrent des écoles publiques municipales. Même si la problématique privilégiée dans notre recherche ne nous permet pas d'approfondir cette question, il est clair que les caractéristiques du projet de Nordelta, notamment l'offre des services publics et des équipements collectifs haut de gamme, a joué un rôle très important pour attirer la population plus nantie à s'établir dans la municipalité de Tigre, qui représentait traditionnellement les plus pauvres de l'agglomération de Buenos Aires. Soutenir cette ville privée a permis à la municipalité de Tigre de se positionner derrière un projet urbain innovateur, capable d'intéresser les futurs résidents de Nordelta, mais aussi d'autres investisseurs, notamment d'autres QRF qui se sont situés autour de la ville privée, attirés par les services ainsi que par les équipements

collectifs disponibles (écoles privées, centre d'achats, clubs sportifs, etc.). Il faut noter qu'entre 1990 et 2000, 30 % de la superficie de la municipalité a été occupée par ces modèles résidentiels privés majoritairement situés autour de Nordelta.

Le maire de Tigre, Ricardo Ubieto, a toujours précisé l'importance du rôle facilitateur en ce qui concerne l'implantation de QRF, en soulignant que la municipalité devait faire un choix : devenir un grand bidonville, compte tenu la disponibilité des terrains vacants, ou s'aligner sur les municipalités voisines plus riches en attirant une population mieux nantie. L'implantation de Nordelta pourrait signifier la transformation des caractéristiques socio-économiques de plus d'un tiers de la population de Tigre (le projet approuvé prévoit plus de 100 000 habitants).

En deuxième lieu, notre réflexion vise à mieux comprendre la transformation du rôle des municipalités dans la province de Buenos Aires. Nous nous sommes penchée, d'abord, sur l'influence de la « forme » de la gestion métropolitaine, du processus de privatisation et de décentralisation. Ensuite, les mécanismes de construction du pouvoir politique, notamment la concurrence entre les différents paliers gouvernementaux, ont été considérés. Ces raisons constituent un cadre dans lequel on peut placer l'inégale accessibilité aux différentes ressources de la ville. La forme de gestion, plus précisément la fragmentation juridictionnelle, explique l'impuissance structurelle de l'État local à agir sur l'accessibilité de l'eau potable.

Finalement, en considérant la forme de construction du pouvoir politique dans la région métropolitaine de Buenos Aires, on observe l'impitoyable concurrence entre les différents niveaux de gouvernement qui agit comme un frein aux politiques conjointes. Chaque niveau de gouvernement ne priorise que les actions capables d'exposer sa visibilité « exclusive ». Le partage de gains politiques entre diverses municipalités de la région ou entre la municipalité et le gouvernement provincial est considéré plutôt comme une diminution du pouvoir local. Cela explique les résultats de notre étude : la facilité d'agir sur les espaces verts, exclusifs à la municipalité de Tigre; et l'impossibilité d'agir sur les écoles ou le réseau d'eau potable. Toutefois, ces caractéristiques politico-administratives

ne peuvent pas être considérées comme des structures statiques. Il existe toujours la possibilité d'ouvrir des brèches qui permettent leur évolution. Les centres de soins de santé primaires mis en place par la municipalité de Tigre n'en sont qu'un exemple. Au-delà des problèmes existant, ce programme montre une forme innovatrice d'autonomie municipale, une expérience qui pourrait être transférée vers d'autres services.

Nordelta, un choix résidentiel gagnant?

Notre étude montre l'évolution du projet Nordelta depuis ses débuts. On remarque un raffinement progressif des services offerts ainsi que des modèles résidentiels sélectionnés. Par ailleurs, on a constaté un contexte de déclin de la gestion publique. Alors que l'intérêt des résidents des QRF est souvent décrit à partir d'une recherche de sécurité, d'homogénéité sociale, de communauté, etc., nous avons prouvé que la taille de Nordelta gagne sur l'offre d'un grand éventail de services publics et d'équipements collectifs d'usage exclusif aux résidents, ainsi qu'un milieu résidentiel « autarcique ». Il s'agit d'un élément important dans un contexte de gestion publique en déclin et de forts contrastes sociaux.

Par ailleurs, la réussite du projet – image projetée de statut social très positive – permet de « rassurer » les acquéreurs sur la stabilité, voire la rentabilité de leur investissement résidentiel. De même, le statut social engendré par le fait de vivre à Nordelta montre aussi un rôle symbolique très fort : la propreté des espaces en commun, l'aménagement paysager, la qualité des services, le design très « américain » ainsi que l'image avant-gardiste de gouvernement privé sont directement associés à la réussite sociale.

Tout compte fait, cette « chronique d'une ségrégation annoncée » montre l'inégale accessibilité aux services publics et aux équipements collectifs dans la municipalité de Tigre, mais ouvre aussi des réflexions plus larges sur le rôle de l'État local. Sans porter de jugement sur la signification des QRF, il est clair que l'implantation de Nordelta a attiré d'autres investissements. D'une part, l'ensemble de gains obtenus ont permis à la municipalité de Tigre de mettre en place certaines politiques sociales plus dynamiques en

ce qui concerne les soins de santé primaires et l'amélioration de la qualité des espaces verts. Cette nouvelle autonomie de l'État local pourrait se traduire par une augmentation du pouvoir politique plus importante. D'autre part, l'État local est impuissant face à l'inégale accessibilité à l'eau potable et aux écoles primaires, deux services essentiels, qui montrent une ségrégation accrue entre les résidents de Nordelta et les résidents de la municipalité de Tigre.

Voilà pourquoi, nous soutenons que les risques sociaux de la portée d'une ville privée comme Nordelta doivent être analysés plus en profondeur. À un moment où de nombreux chercheurs considèrent la prolifération des QRF comme l'une des manifestations des problèmes de la société contemporaine, un plus grand nombre d'études devrait être consacré à l'interaction entre les QRF et la trame existante. Notre étude de la portée de l'implantation de Nordelta sur l'inégale accessibilité aux ressources urbaines n'est qu'un début. Il serait pertinent de poursuivre les études sur cette ville privée qui vient de naître, mais aussi sur d'autres études de cas afin d'approfondir les réflexions théoriques plus larges sur la portée de l'implantation des QRF dans les villes latino-américaines et plus largement sur les grands projets résidentiels de luxe situés dans un contexte défavorisé.

BIBLIOGRAPHIE

- Acuña, Claudia et Chudnovsky, Mariana. (2002). *El sistema de salud en la Argentina*, 62 p., Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt60.pdf>
- Aguerrondo, Inés. (2004). La gestión del sector Educación en los _90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. In *Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por un buen camino?* (pp. 7-37). Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO.
- Aguerrondo, Inés (2008). Políticas de educación inclusiva. *Conferencia Internacional de educación* (pp. 32). Centro Internacional de Conferencias, Ginebra.
- Altinok, Nadir. (2006). Les sources de la qualité de l'éducation, *XXVIème journée de l'Association d'Économie Sociale*. Nancy les 7 et 8 septembre 2006: Publié dans les Actes du colloque, tome 2, pp.163-176. Économie Sociale et Droit, éditions L'Harmattan (sous la direction de Cécile Bourreau-Dubois et Bruno Jeandidier).
- Andrenacci, Luciano (2001). La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Apparicio, Philippe et Séguin, Anne-Marie. (2005). *Évaluation de l'accessibilité aux services et aux équipements collectifs et privés pour les habitants des HLM à Montréal*. (Document de recherche) 37 pages. Montréal: INRS-UCS.
http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/inedit2005_01.pdf
- Arah, Onyebuchi, *et coll.* (2006). A conceptual framework for the OECD Health Care Quality Indicators Project. *International Journal for Quality in Health Care*. September 2006, 5-13.
- Arizaga, Maria. (2000). Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires. *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 166, 23-35.

- Arza, Camila. (2002). *El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios*, 48 p., Buenos Aires: FLACSO.
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf
- Atkinson, Rowland. (2006). Padding the bunker: strategies of middle-class disaffiliation and colonisation in the city. *Urban Studies*, Vol. 43 (4), 819-832.
- Atkinson, Rowland et Blandy, Sarah. (2005). Introduction: International Perspectives on The New Enclavism and the Rise of Gated Communities. *Housing Studies*, Vol. 20 (2), 117-186.
- Atkinson, Rowland et Flint, John. (2004). *The Fortress UK? Gated communities, the spatial revolt of the elites and time-space trajectories of segregation*. (working paper Nb. 17) 39p., Centre for Neighbourhood Research - CNR.
www.neighbourhoodcentre.org.uk
- Atkinson, Rowland, et coll. (2003). *Gated Communities in England*. 43 pages. London: Office of the Deputy Prime Minister
- Azpiazu, Daniel. (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnostico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, 254 p., Buenos Aires: Fundación OSDE – CIEPEP.
- Azpiazu, Daniel et Basualdo, Eduardo. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. In Petras, J. et Veltmeyer, H. (Eds.). *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, Buenos Aires: Ediciones Prometeo.
- Azpiazu, Daniel et Schorr, Martín. (2002). Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. In Azpiazu, D. et Schorr, M. (Eds.). *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea* (pp. 84). Buenos Aires: FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- Baires, Sonia. (2003). Los barrios cerrados en el AMSS: una nueva forma de segregación y fragmentación urbana. *LASA Conference*, Dallas, TX.

- Baires, Sonia. (2006). División social del espacio urbano y emergencia de los barrios cerrados en el Área Metropolitana de San Salvador. In Séguin, A.-M. (Ed.), *La Segregación socio-espacial urbana: una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador*, (pp. 47-85). San José, Costa Rica: FLACSO-Costa Rica.
- Barbeito, Alberto et Rubén, Lo Vuolo. (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina* (II ed.), 221 p., Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-LOSADA.
- Batley, Richard. (1996). Public-Private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*. Vol. 33 (4-5), 723-751.
- Batley, Richard. (2001). Asociaciones público-privadas para servicios urbanos. In Freire, M. et Stren, R. (Eds.). *Los retos del gobierno urbano* (pp. 192-207). Bogota: Banco Mundial - Alfomega S.A.
- Beauregard, Robert. (1986). The chaos and complexity of gentrification. In Smith, N. et Williams, P. (Eds.), *Gentrification of the City* (pp. 35-55). Boston: Allen & Unwin.
- Ben-Joseph, Eran. (2004). Double Standards Single Goal: Private Communities and Design Innovation. *Journal of Urban Design*. Vol. 9 (2), 131-151. <http://web.mit.edu/ejb/www/JUDStandards.pdf>
- Ben-Joseph, Eran et Southworth, Michael. (2003). *Streets and the Shaping of Towns and Cities*, Washington: Island Press.
- Billard, Gerard; Chevalier, Jacques et Madoré, François. (2005). *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, 230 p., Paris : Presses universitaires de Rennes.
- Blakely, Edward et Snyder, Mary. (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*, 225 p., Washington DC: Lincoln Institute of Land Policy, Brookings Institution Press et Cambridge.
- Bó, Roberto et Quintana, Rubén. (1999). Actividades humanas y biodiversidad en humedales: el caso del Bajo Delta del Río Paraná. In S. D. Matteucci, et coll. (Eds.), *Biodiversidad y uso de la tierra. Conceptos y ejemplos de Latinoamérica* (pp. 291-315). Buenos Aires: EUDEBA.
- Borja, Jordi. (2000). El gobierno del territorio y la urbanización. In *Los desafíos de la urbanización latinoamericana*. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>.

- Borja, Jordi et Castells, Manuel. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 418 p., México: Santillana.
- Boudreau, Julie Anne. (2006). Caractéristiques de l'autonomisation politique. In Capron, G. (Ed.), *Quant la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés* (pp. 211). Paris: Bréal.
- Bourdin, Alain. (1998). Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbaines. *Annales de la recherche urbaine*. Vol. 80-81, 181-187.
- Braslavsky, Cecilia. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, 320 p., Buenos Aires: Santillana - Andrés Bello.
- Braslavsky, Cecilia. (2006). Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 4 (2), 84-101.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógicas y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*. Vol. 38 (150), 517-550.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2001). Une nouvelle gestion pour un nouvel État: libéral, social et républicain, *Conférence John L. Manion*. 3 Mai 2001, Ottawa (Ontario): Centre canadien de gestion. http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P102_f.pdf
- Brun, Jacques. (1994). Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine. In Brun, J. et Rhein, C. (Eds.). *La ségrégation dans la ville* (pp. 21-57). Paris: L'Harmattan.
- Burgess, Ernest. (1979). La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche. In Grafmeyer, Y. et Joseph, I. (Eds.). *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine* (pp. 131-147). Paris (1979): Éditions du Champ urbain.
- Busso, Mariana. (2006). *Le travail informel : entre théorie et expérience*. Université de Provence (U1) et Université de la Méditerranée (U2). <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/08/73/63/PDF/bussossem.pdf>
- Caldeira, Teresa. (1996). Un nouveau modèle de ségrégation spatiale : les murs de Sao Paulo. *Revue Internationale des sciences sociales*. Vol. 147, 65-77.
- Capron, Guénola, et coll. (2006). *Quant la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés* (Sous la direction de Guénola Capron éd.), 292 p., Paris: Bréal.

- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. España: Siglo XXI.
- Catenazzi, Andrea. (2000). *Privatización y universalidad de los servicios urbanos en la región metropolitana de Buenos Aires. El dilema subyacente de la pos-privatización de Obras Sanitarias de la Nación. 1993-2000*. Segundas Jornadas Anuales de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Catenazzi, Andrea et Rodriguez, Carlos. (2001). *Actualización de la normativa del municipio de Tigre. Aportes para una estrategia de desarrollo urbano de las áreas Residencial Parque y Primera Sección de Islas*. Buenos Aires: ICO-UNGS
- Causse, Jorge, *et coll.* (2005). *Urbanizaciones privadas: barrios cerrados y clubes de campo*, 527 p., Buenos Aires: Ad-Hoc.
- CEPAL. (2007). *Panorama Social de América latina*. 273 p., Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/11254/Sintesis_2007.pdf
- Cerdà, Ildefonso. (2005). *La Théorie générale de l'urbanisation*. Paris: L'imprimeur.
- Cervini, Rubén. (1999). *Calidad y equidad en la Educación Básica de Argentina*, 83 p., Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- Cervini, Rubén. (2009). Comparando la Inequidad en los Logros Escolares de la Educación Primaria y Secundaria de Argentina: Un Estudio Multinivel Comparativo. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 7 (1), 5-21. <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num1/art1.pdf>
- Chantrein, Michel, *et coll.* (1977). *Indicateurs d'équipements collectifs en région parisienne*. (Vol. 2), 128 p., Paris: Centre de Sociologie Urbaine.
- Charmes, Éric. (2005). *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, 219 p., Paris: Harmattan.
- Chevalier, Jacques et Carballo, Cristina. (2004). Fermetures résidentielles et quête de l'entre soi, entre Nord et Sud des Amériques. *L'espace Géographique*. Vol. 4 (04)
- Chiara, Magdalena, *et coll.* (2008). *Gestión local en salud: conceptos y experiencias*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Chisari, Omar; Estache, Antonio et Romero, Carlos. (1977). *Winners and losers from utility privatization in Argentina*. 40 p., Washington: The World Bank
- Choay, Françoise. (1979). *L'urbanisme utopies et réalités*, Paris: Seuil.
- Chumbita, Hugo. (1997). *Evaluación en la gestión pública: caso del sistema nacional de evaluación educativa*. Serie I. Desarrollo institucional y reforma del Estado, 51 p., Buenos Aires: INAP
- Ciccolella, Pablo. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa *EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Vol. 25 (76), 5-27.
- Clichevsky, Nora. (1999). Tierra vacante en Buenos Aires: Entre los loteos populares y las áreas exclusivas. *International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities*. Rio de Janeiro, Brazil: Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, Nora. (2001). La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? In Smolka, M. et Furtado, F. (Eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. 1-35). Santiago de Chile: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, Nora. (2006). Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. *Cuadernos de geografía (Bogotá)*. Vol. 15, 31-52.
- Coing, Henri. (1977). Monopole de services publics? Questions à partir de l'Amérique latine. *Flux*. Vol. 25, 15-26.
- Coing, Henri et Iradia, Montana. (1989). Privatisation: une alternative à propos de l'eau? Brésil et Argentine. *Cahiers des Amériques Latines*. Vol. 8, 55-71.
- Coleman, James. (1966). *Equality of Educational Opportunity*, 35 p., Washington D.C: Office of Education. U.S. Government Printing Office.
- Collado, Federico. (2005). *Nuevas formas de urbanización en el área metropolitana de Buenos Aires. El caso Nordelta*. Tesina de Maestría, FADU - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Collin, Jean Pierre. (2001). *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830*. 36 p., Montréal: INRS-Urbanisation, Culture et Société.

- CONAMBA (Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires). (1989). *Área Metropolitana de Buenos Aires. Proyecto 90. Propuesta de líneas directrices y estrategias para mejorar la calidad de vida, Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2007). *Objetivos de desarrollo el milenio. Informe País 2007*. 101 p., Buenos Aires. Presidencia de la Nación. http://www.mercosurabc.com.ar/IP_2007_Argentina.pdf
- Conti, Enrique et Castro, Eduardo. (2002). *Rendimiento escolar: las privadas son mejores, pero tampoco es para tanto*, 15 p., La Plata. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Dirección de Información y Estadísticas. <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/planeamiento/pdf%20documentos/rendimiento%20escolar.PDF>
- Coy, Martin et Pöhler, Martin. (2002). Gated communities in Latin American megacities: case studies in Brazil and Argentina. *Environment and Planning B : Planning and Design*, Vol. 29 (3), 335-370.
- Cravacuore, Daniel. (2008). El origen de la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de casos. In Cravacuore, D. (Ed.). *Innovación en la Gestión Municipal* (pp. 84-110). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Danani, Claudia; Chiara, Magdalena et Filc, Judith. (1997). *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*. San Miguel: Instituto del Conurbano Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Dansereau, Francine. (1986). Les politiques urbaines et la gestion de l'habitat: La montée du néo conservatisme. In Jalbert, L. et Lepage, L. (Eds.). *Néo-conservatisme et restructuration de l'État. Canada - États-Unis -Angleterre*, (pp. 205-218). Montréal: Les Presses de l'Université du Québec.
- Dansereau, Francine. (1992). Ségrégation, mixité sociale, cohabitation : bref retour sur quelques notions magiques, *5e Conférence internationale de recherche sur l'habitat « À la croisée des chemins »*.
- Dansereau, Francine et Wexler, Martin. (1989). *Nouveaux espaces résidentiels. Types d'espaces et indicateurs de qualité*. (Rapports de recherche hors-série, novembre 1989), 269 p., Montréal: INRS-UCS. Institut national de la recherche scientifique. Urbanisation culture et société.

- Dear, Michael et Flusty, Steven. (2002). Postmodern Urbanism. In Dear, M. e. F., S (Eds.). *The Spaces of Postmodernity. Reading in human geography* (pp. 216-234). Oxford: Blackwell Publishers.
- Defensor del pueblo de la Nación. (2003). *Décimo tercer informe anual*, 253 p., Buenos Aires. <http://www.defensor.gov.ar/informes/infoanual-sp.htm>
- Deslauriers, Jean-Pierre et Kérisit, Michèle. (1997). Les Devis de la recherche qualitative. In Poupart, D., Groulx, Laperrière, Pires (Eds.). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 82-111), Montréal : Gaëtan Morin.
- Dinatale, Martin. (2004). *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*, 325 p., Buenos Aires: La Crujía.
- Donzelot, Jacques. (1999). La nouvelle question urbaine. *Esprit* (258), 87-114.
- Donzelot, Jacques. (2004). La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit*, (Mars 2004), 14-40.
- Duhau, Emilio. (1997). Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización? *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. LIX (2), 185-207.
- Duncan, Otis et Duncan, Beverly. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indices. *American Sociological Review*. Vol. 20, 210-217.
- Dupont, Hervé; Flandrin, Collette et Edgardo, Slemenson. (1988). *Étude de faisabilité d'un quartier nouveau de Benavidez*, 240 p., Paris: ADEFrance
- Echart, María. (1998). *Proceso de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés. Evaluación de la Reforma Educativa de la Provincia de Buenos Aires*. Argentina, 77 p., Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID). Banco Interamericano de Desarrollo (IDB/BID).
- Encuesta de Desarrollo Social. (1997). *Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales*. Buenos Aires: SIEMPRO/INDEC.
- Escolar, Marcelo et Pirez, Pedro. (2001) ¿ La Cabeza de Goliat ? Región metropolitana y organización federal en Argentina, *XXXIIIe Congrès des Études latino-américaines* (pp. 25). Washington.

- Esping-Andersen, Gósta. (1999). *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, 310 pages. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- ETTOS, Ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. (1993). *Memoria y balance 1993*. 60 p., Buenos Aires: ETOSS.
- Falleti, Tullia. (2004). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. Dans Clemente, A. et Smulovitz, C. (Eds.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 7-38). Buenos Aires: Instituto internacional del medio ambiente y desarrollo.
- Feldfeber, M. et Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 8 (18), 15-36.
- Fernandez, Leonardo. (2002). *Los servicios ecológicos que cumplen los humedales. El caso de la ciudad de Tigre, Buenos Aires*. Universidad nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Fescina, Andrés. (2004). *Las obras sociales en Argentina*, 111 p., Buenos Aires: Ediciones Realidad Argentina.
- Fournier, Jean-Marc. (2001). *L'eau dans les villes d'Amérique latine*, 203 p., Paris: L'Harmattan.
- Fraga, Andrea. (2008). La escuela pública como expresión de educación popular. In Godotti, M., et coll. (Eds.), *Contribuciones para la pedagogía* (pp. 127-133). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gamoran, Adam (2006). Opportunity to Learn. Dans Ritzer, G. (Ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- García Delgado, Daniel et Garay, Alfredo. (1989). El rol de los gobiernos locales en la política argentina. In Borja, J., et coll. (Eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO - SUR - CEUMT.
- Gessaghi, Victoria. (2004). Las escuelas articuladas de la provincia de Buenos Aires y la fragmentación social. *Cuadernos de Antropología Social*. Vol. 19, 173-189.

- Giglia, Angela. (2002). Gated communities in Mexico, *Gated Communities: Building Social Division or Safer Communities?* Glasgow: Department of Urban Studies, University of Glasgow.
- Glasze, Georg. (2003). Quand la ségrégation devient fragmentation : espaces résidentiels sécurisés et gouvernance urbaine privée. In *Ségrégations urbaines et logiques foncières*. Paris: Association d'Études Foncière.
- Glasze, Georg. (2005). Some Reflections on the Economic and Political Organisation of Private Neighbourhoods. *Housing Studies*. Vol. 20 (2), 221-233.
- Gobierno de la Nación Argentina. Ley 23.548. Ley de coparticipación federal. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Gobierno de la Nación Argentina. Ley N° 24.195. Ley Federal de Educación. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Gobierno de la Nación Argentina. (2005). *El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del Balance de Pagos*. 143p., Buenos Aires. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Secretaría de Programación Económica Regional.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1977). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. DECRETO LEY 8912/1977. Texto Ordenado por Decreto 3389/1987 con las modificaciones del Decreto Ley 10128 y las Leyes 10653, 10764 y 13127 (pp. 36).
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Legislacion Provincial*. La Plata. Jefatura de Gabinete de Ministros. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>
- Gouvello, Bernard. (2001). La réorganisation des services de l'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Dynamique de re-territorialisation et processus d'apprentissage productif. *Flux*. Vol. 44, 36-45.
- Grafmeyer, Yves. (1994). Regards sociologiques sur la ségrégation. In Brun, J. et Rhein, C. (Eds.). *La ségrégation dans la ville*, (pp. 85-118). Paris: L'Harmattan.
- Grafmeyer, Yves et Joseph, Issac. (1979). *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, 344 p., Paris: Éditions du Champ urbain.
- Grant, Jill et Mittelsteadt, Lindsey. (2004). Types of gated communities. *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 31 (6), 913-930.

- Grossman, David. (2008). Éducation pour l'inclusion. *Perspectives. Revue trimestrielle d'éducation comparée*. Vol. 145 (1), 45-61.
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Prospects/Prospect_s145_fre.pdf
- Hall, Peter. (1996). *Las ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX* (Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar), 345 p., Barcelona.
- Hamel, Piere J. et Strerck, Ricardo. (1997). *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*. 68 p., Montréal: INRS-UCS.
- Hardoy, Jorge Enrique et Gutman, Margarita (2007). *Buenos Aires, 1536-2006*, 421 p., Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Heredia, Mariana et Beltrán, Gastón. (2002). *La emergencia de los barrios privados en Buenos Aires. Algunas reflexiones sobre la distribución del espacio a partir de Simmel y Elias*. Apuntes de Investigación del CECYP.
- INDEC. (2004). *Situación educacional de la población de Argentina según el Censo 2001*. Aquí se cuenta. Revista Informativa del Censo 2001. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2007). *Variaciones de precios según la estructura de consumo por quintil de ingresos. Primer semestre 2007*. Buenos Aires. INDEC.
- INDEC. (2008). *Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total, aglomerado Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. INDEC.
- Iturburu, Mónica Silvana. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, 153 p., Buenos Aires: INAP - Instituto nacional de la administración pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Iturburu, Mónica Silvana. (2001). *Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. 153 p., Buenos Aires: INAP - Instituto nacional de la administración pública - Dirección nacional de estudios y documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Jaillet, Marie-Christine. (1999). Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes? *Esprit*. Vol. 258 (Quand la ville se défait), 145-168.

- Jalbert, Lizette. (1992). La décentralisation: enjeux et perspectives. In Maheu, L. et Sales, A. (Eds.), *La recomposition du politique*, (pp. 251-272). Montréal, Paris: Presses de l'Université de Montréal, L'Harmattan.
- Janoshcka, Michael. (2002). El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*. Vol. 28 (85), 30.
- Joassart-Marcelli, Pascale M.; Musso, Juliet A. et Wolch, Jennifer R. (2005). Fiscal Consequences of Concentrated Poverty in a Metropolitan Region. *Annals of the Association of American Geographers*, 95(2), 2005, pp. 336–356, Vol. 95 (2), 336-356.
- Kelly, Edward et Hurst, Jeremy (2006). *Health care quality indicators project : Conceptual framework paper*. OECD, Health Working Papers, 35 pages. Paris: OCDE.
- Lamarche, François. (1981). Aménagement urbain et mode de production capitaliste. In *Une ville à vendre*, (pp. 11-78). Québec: Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Lavergne, François. (1979). *Économie politique des équipements collectifs*, 392 p., Paris: Economica.
- Le Goix, Renaud. (2003). *Les « gated communities » aux Etats-Unis, morceaux de villes ou territoires à part entière*. Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Le Goix, Renaud (2005). Gated communities as predators of public resources: the outcomes of fading boundaries between private management and public authorities in southern California. In Glasze G., et coll. (Eds.), *Private Neighbourhoods : Global and local perspectives* (pp. 29): Routledge – Taylor and Francis.
- Lesemann, Frédéric. (2005). Lo público no estatal. Réflexions autour et à partir d'une notion de Bresser Pereira. *Second Congrès mondial de l'International American Studies Association (IASA)*. Ottawa.
- Libertun de Duren, Nora. (2006). Planning à la carte: the location patterns of Gated Communities around Buenos Aires in a decentralized planning context. *International journal of urban and regional research*. Vol. 30 (2), 308-327.

- Llach, Juan J. et Schumacher, Francisco J. (2004). *Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarla.* (pp. 30). Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén et Barbeito, Alberto. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador* (II ed.), 364 p., Buenos Aires - Madrid: Miño y Dávila - CIEPP.
- López, Andrea et Felder, Ruth. (2006). *Servicios públicos privatizados. La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación Interpretación de la crisis Argentina.* Buenos Aires: IADE- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Lopez Accotto, Alejandro. (1998). *La estructura del gasto municipal en el Conurbano Bonaerense: Los casos de Tres de Febrero, Moreno y Pilar.* Documentos de Trabajo n° 7, 35 p., San Miguel: ICO-UNGS.
- Low, Setha. (1996). The anthropology of the cities: imagining and theorizing the city *Annual review of anthropology.* Vol. 25, 383-409.
- Low, Setha. (2003a). *Behind the gates : Life, security and the pursuit of happiness in Fortress America,* 271 p., New York: New York University Press.
- Low, Setha. (2003b). Construire l'exclusion à travers les communautés fermées. *Annales de la recherche urbaine.* Vol. 93, 149-157.
- Low, Setha. (2008). Fortification of Residential Neighbourhoods and the New Emotions of Home. *Housing, Theory and Society.* Vol. 25 (1), 47-65.
- Lungo, Mario. (2005). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *ECA-Estudios Centroamericanos.* Vol. 678, 365-378.
- Maceira, Daniel; Kremer, Pedro et Finucane, Hilary. (2007). *El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en la Argentina.* Políticas Públicas Análisis. Buenos Aires: CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Manzi, Tony et Smith-Bowers, Bill. (2005). Gated Communities as Club Goods: Segregation or Social Cohesion? *Housing Studies.* Vol. 20 (2), 345-359.
- McEwan, Patrick. (2000). *Private and public schooling in the southern cone,* 45 p., New York: Columbia University.

- McKenzie, Evan. (1998). Homeowner associations and California politics. An exploratory analysis. *Urban affairs review*. Vol. 34 (1), 52-75.
- McKenzie, Evan. (2003). Private gated communities in the American urban fabric: emerging trends in their production, practices, and regulation, *Gated communities: building social division or safer communities?* Glasgow, Scotland: Department of urban studies, University of Glasgow.
- McKenzie, Evan. (2005a). Constructing The Pomerium in Las Vegas: A Case Study of Emerging Trends in American Gated Communities. *Housing Studies*. Vol. 20 (2), 187-203.
- McKenzie, Evan. (2005b). Planning through residential clubs: homeowners' associations *Institute of economic affairs*, 28-31.
- Mecle Armiñana, Elina. (2001). Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. In Ziccardi, A. (Ed.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (pp. 37-64). Buenos Aires: CLACSO.
- Merrien, François-Xavier (1996). État-providence et lutte contre l'exclusion. In Paugam, S. (Ed.), *L'exclusion, l'État des savoirs* (pp. 417- 427). Paris: La Découverte.
- Morduchowicz, Alejandro. (1999). *Estudio sobre la Educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el desarrollo Institucional de la Fundación Gobierno y Sociedad.
- Morduchowicz, Alejandro , *et coll.* (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América latina*. 249 p., Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires.
- Mumford, Lewis. (1961). *La cité à travers l'histoire*, pages. Paris: Seuil.
- Municipalidad de Tigre. (2007). *Código de Zonificación*. Tigre: Impresión del original digitalizado conservado en archivo magnético en Despacho General y Digesto Secretaría de Gobierno.
http://www.tigre.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=171&Itemid=169

- Municipalidad de Tigre. (2007). *Digesto Municipal*. Tigre: Impresión del original digitalizado conservado en archivo magnético en Despacho General y Digesto Secretaría de Gobierno.
http://www.tigre.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=146
- Murray, Christopher J.L. et Frenk, Julio. (1999). *A WHO Framework for Health System Performance Assessment*. 29p., OMS - Organización Mundial de la Salud
- Narodowski, Mariano. (2008). La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 6 (2), 18-38.
- Narodowski, Mariano et Nores, Milagros. (2000) ¿Quiénes quedan y quienes salen? Características socioeconómicas en la composición de la matrícula en las escuelas públicas y en las escuelas privadas en la Argentina (pp. 28). Buenos Aires.
- Navez-Bouchanine, Françoise. (2002). Émergence d'une notion: quelques repères historiques. La fragmentation: sources et définitions. In Navez-Bouchanine, F. (Ed.), *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* (pp. 19-83). Paris: L'Harmattan.
- Nelson, Robert H. (2000). *Collective private ownership of american housing: a social revolution in local governance*. 32 p., Maryland: University of Maryland - Competitive Enterprise Institute - ICER
- Nelson, Robert H. (2002). Local government as private property, *Talking about Property Rights: Now and for the 21st Century*, sponsored by the Lincoln Institute, Cambridge, MA (pp. 63).
- Nelson, Robert H. (2005). *Private Neighborhoods and the transformation of local government*, 470 p., Washington: Urban institute press.
- Novick, Alicia et Caride, Horacio. (2001). La construcción de la banlieue à Buenos Aires, 1925-1947. In Rivière D'Arc, H. (Ed.). *Nommer les nouveaux territoires urbains* (pp. 105-133). Paris: Maison des sciences de l'homme - UNESCO.
- Nun, Jose. (2001). *Democracia. Gobierno del pueblo o de los políticos?* (II ed.), 183 p., Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina.
- O'Donnell, Guillermo. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. In Oszlak, O. (Ed.). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós.

- O'Donnell, Guillermo. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol. 33 (130), 163-184.
- O'Donnell, Guillermo. (2001). La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho, *Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Barcelona.
- Offe, Claus et Volker, Ronger. (1975). Theses on the Theory of the State. *New German Critique*. Vol. 6, 137-147.
- Olmeda, J. et Cardini, A. . (2003). *Informe jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires*. Proyecto: Las Provincias Educativas. Buenos Aires: CIPPEC
- Oszlak, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio*, 320 p., Buenos Aires: Hymanitas.
- Oszlak, Oscar. (1997). Estado y sociedad. Nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia - CLAD (Caracas)*. Vol. 9, 5-61.
- Oszlak, Oscar. (1999). De menor a mejor: el desafío de la –segunda” reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 160, 18-32.
- Oszlak, Oscar et Felder, Ruth. (1998). La capacidad de regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes? In Isuani, A. et Filmus, D. (Eds.). *La Argentina que viene* (pp. 27). Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA.
- Oueslati, Walid; Salanié, J. et Madariaga, N. (2008). Évaluation contingente d'aménités paysagères liées à un espace vert urbain. *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*. Vol. 86 (2)
- Paillé, Pierre et Mucchielli, Alex. (2005). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, 215 p., Paris: Armand Colin.
- Park, Robert. (1979). La Ville. Propositions de recherche sur le comportement humain en milieu urbain. In Grafmeyer, Y. et Joseph, I. (Eds.), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*. Paris (1979): Éditions du Champ urbain.
- Peck, Richard. (1998). The inefficiency of the poll tax. *Journal of Public Economics*. Vol. 67 (2), 241-252.

- Pinçon, Michel et Pinçon-Charlot, Monique. (1989). *Dans Les Beaux Quartiers*, 255 pages. Paris: Seuil.
- Pinçon-Charlot, Monique; Prêteceille, Edmond et Rendu, Paul. (1986). *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, 291 pages. Paris: Anthropos.
- Pirez, Pedro. (1999). Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *EURE*. Vol. XXV (7)
- Pirez, Pedro. (2000). *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos* (Vol. 26), 89 p., Santiago de Chile: CEPAL.
- Pirez, Pedro. (2002). Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city. *Environment & Urbanization* Vol. 14 (1), 145-158.
- Pirez, Pedro. (2003). Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas desde Buenos Aires, *II Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (Rideal). Nuevas tecnologías, redes, competitividad: reestructuración metropolitana y gobernabilidad*. Santiago de Chile.
- Pirez, Pedro. (2004). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudio demograficos y urbanos*. Vol. 20 (3), 423-447.
- Pirez, Pedro. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Economía, sociedad y territorio*. Vol. 6 (21), 31-54.
- Plan Director Nordelta. (1992). *Emprendimiento Urbano Integral*. Dossier: 4112-14696-91. 110 p., La Plata: Dirección General de Obras Particulares.
- Porto, Alberto et Sanguinetti, Pablo. (1995). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal, 30 p., Buenos Aires: CEPAL.
- Prêteceille, Edmond. (2004). L'évolution de la ségrégation sociale et des inégalités urbaines : le cas de la métropole parisienne. *The Greek Review of Social Research*. Vol. 113, 105-120.

- Prevôt-Schapira, Marie-France. (2002). Buenos Aires, entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale. In Navez-Bouchanine, F. (Ed.). *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris: L'Harmattan.
- Prevôt-Schapira, Marie-France. (2004). Buenos Aires dans les années 90 : gouvernance urbaine et initiatives locales dans une métropole divisée, *Réunion régionale Caraïbe du PRUD*. La Havane.
- Prud'homme, Rémy. (2001). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations, *Symposium on decentralization local governance in Africa* (pp. 10). Cape Town.
- Prud'homme, Rémy. (1994). *On the dangers of decentralization*. The World Bank research observer, 43 p., Washington: The World Bank.
- Puryear, Jeff (1996). *Education in Latin America: Problem and Challenges*. Working Group on Educational Reform, 35 p., New York: Council on Foreign Relations
- Remy, Jean. (2002). La fragmentation ou métamorphose de la ville. In Navez-Bouchanine, F. (Ed.). *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* (pp. 105-112). Paris: L'Harmattan.
- Repetto, Fabián, et coll. (2001). *Descentralización de la salud en los noventa: una reforma a mitad de camino*, 101 p., Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.
- Rey, Mabel Thwaites et López, Andrea. (2004). Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Vol. 28.
- Rhein, Catherine. (1994). La ségrégation et ses mesures. In Brun, J. et Rhein, C. (Eds.), *La ségrégation dans la ville* (pp. 121-161). Paris: L'Harmattan.
- Ríos, Diego et Pirez, Pedro. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *Eure*. Vol. XXXIV (101), 99-119.
- Rivas, Axel. (2008). *Cómo recuperar la educación pública en la provincia de Buenos Aires*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación. Buenos Aires: CIPPEC

- Robert, Federico. (1999). La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la región metropolitana de Buenos Aires, *Seminario de investigación urbana: El nuevo milenio y lo urbano*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.
- Rocca, Mariela Verónica. (2007). *Agua potable y saneamiento: las disyuntivas del rol estatal*. Cuarto congreso argentino de administración pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.
- Roitman, Sonia. (2005). Who Segregates Whom? The Analysis of a Gated Community in Mendoza, Argentina. *Housing Studies*. Vol. 20 (2), 303-321.
- Rose, Damairs. (2006). Les atouts des quartiers en voie de *gentrification* : du discours municipal à celui des acheteurs. Le cas de Montréal. *Revue Sociétés Contemporaines*. Vol. 3 (63), 39-61.
- Roy, Simon. (2003). L'étude de cas. In Gauthier, B. (Ed.), *Recherche Sociale. De la problématique à la collecte de données*, (pp. 159-184). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sebrelli, Juan José. (2003). *Buenos Aires, vida cotidiana y alienación*. Buenos Aires, ciudad en crisis, 313 p., Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Séguin, Anne-Marie. (2003). Les quartiers résidentiels fermés : une forme ségrégative qui menace la cohésion sociale à l'échelle locale dans les villes latino-américaines? *Cahiers de Géographie du Québec*. Vol. 47 (131), 179-199.
- Séguin, Anne-Marie et Divay, Gerard. (2002). *Pauvreté urbaine : la promotion de communautés viables*. (No. Document de recherche F|27), 49 p., Ottawa (Ontario): Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP).<http://www.cprn.org>
- Sericano, Roberto. (2006). Fiscalidad de los patrimonios. *Seminario de estrategias fiscales y cohesión social* (pp. 20). Buenos Aires, Argentina, 15-19 de Mayo 2006.
- SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. (2000). *Cuestionarios Encuestas Condiciones de Vida*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es un Organismo de Presidencia de la Nación.www.siempro-sisfam.gov.ar

- Smith, Neil (1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 77 (3), 462-465.
- Smith, Neil. (2003). Gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la regeneration urbaine comme stratégie urbaine globale. In Bidou-Zachariasen, C. (Ed.). *Retours en ville. Des processus de gentrification urbaine aux politiques de revitalisation des centres* (pp. 45-72). Paris: Descartes et Cie.
- Smolka, Martim et Amborski, David. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE*. Vol. XXIX (88), 55-77.
- Soubrier, Robert. (2000). *Panification aménagement et loisir* (deuxième éd.), 428 p., Québec: Presses de l'Université de Québec.
- Speak, S. et Graham, S. (1999). Service not included: private services restructuring, neighbourhoods, and social marginalisation. *Environment and Planning A*. Vol. 31 (11), 1985-2001.
- Stake, Robert. (2000). Case studies. In Denzin, N. et Lincoln, Y. (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2e édition ed., pp. 235-248): Sage Publications.
- Studio Valle Pragettazon. (1986). *Benavidez, centre residenziale: schemi di impostazione urbanistica*, 28 p., Buenos Aires: Centro de documentation de Nordelta
- Svampa, Maristella. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, Maristella. (2004). *La brecha urbana*, 111 p., Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Svampa, Maristella. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, 352 p., Buenos Aires: Taurus.
- Szajnberg, Daniela. (2000). Guettos de ricos en Buenos Aires: de la producción de la "ciudad de masas" al consumo de la "ciudad carcelaria" *Seminario IV Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Talen, Emily. (1998). Visualizing fairness: equity maps for planners. *Journal of American Planning Association*. Vol. 64 (1), 22-38.

- Tecco, Claudio Alberto. (2001). La gestión innovadora municipal de políticas económicas y sociales. Aportes para una discusión. *Aportes - Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de la República Argentina*. Vol. 8 (18).
- Tecco, Claudio Alberto. (2008). Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. In Cravacuore, D. (Ed.), *Innovación en la Gestión Municipal* (pp. 43-60). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Tecco, Claudio Alberto et López, Silvana Raquel. (2005). *La relación entre la política, gestión local y responsabilización: contexto y actores*. VII Congreso Nacional de Ciencia Política, , 15 al 18 de Noviembre de 2005, Córdoba.
- Thuillier, Guy. (2001). Les quartiers enclos à Buenos Aires : Quand la ville devient country. *Cahiers des Amériques Latines*. Vol. 35
- Thuillier, Guy. (2005a). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE*. Vol. XXXI (93), 5-20.
- Thuillier, Guy. (2005b). Gated Communities in the Metropolitan Area of Buenos Aires, Argentina: A challenge for Town Planning. *Housing Studies*. Vol. 20 (2), 255-271.
- Tobar, Federico. (2001). *Economía de la reforma del Seguro de Salud en Argentina*. Programa de Investigación Aplicada Isalud. <http://www.isalud.org>
- Torres, Horacio. (1978). El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos, 50 p. *Desarrollo Económico*. Vol. XVIII (Nº 70). <http://www.geocapacitacion.com.ar/biblio/mapsoc.pdf>
- Torres, Horacio. (1999). *La aglomeración Gran Buenos Aires: sus patrones de expansión física y los cambios recientes de su mapa social*. Buenos Aires: Prohab - SICyT-FADU-UBA.
- Torres, Horacio. (2001). Los Cambios socio territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Vol. 27 (80), 35-56. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000003&lng
- Torres, Horacio. (2006). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión, Nro. 3, 52 p., Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires Ciudad Universitaria, Pabellón III. http://www.fadu.uba.ar/publicaciones/cat_dif_n03.pdf

- Tranchini de Di Marco, Marcela (2005). Clubes de campo. In Causese, J. (Ed.), *Urbanizaciones privadas: barrios cerrados y clubes de campo* (pp. 19-77). Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Urcelay, Ordoqui. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*, 78 p. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Vol. 123, Santiago de Chile: CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28650/lcl2727e.pdf>
- Vanossi, Jorge R. (1977). El gobierno local como promotor del desarrollo local-regional. In García Delgado, D. (Ed.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Veleda, Cecilia. (2004). Les classes moyennes et le système éducatif en Argentine : perceptions et attentes. *Éducation et Société*. Vol. 14 (2), 85-101.
- Veleda, Cecilia. (2005). *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del Conurbano Bonaerense*, 62 p., Buenos Aires: CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento.
- Villar, Alejandro. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*. 224 p., Buenos Aires: FLACSO (Argentina).
- Webster, Chris. (2002). Property rights and the public realm: gates, green belts, and Gemeinschaft. *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 29 (3), 397-412.
- Wicks, B.E. et Crompton, J.L. (1987). An analysis of the relationship between equity choice preferences, services type and decision-making groups in a U.S. city. *Journal of Leisure Research*. Vol. 19 (3), 189-204.
- Wilson-Doenges, Georjeanna. (2000). An exploration of sense of community and fear of crime in gated communities. *Environment & Behavior*. Vol. 32 (5), 597-611.
- Zukin, Sharon. (1998). Urban lifestyles: Diversity and standardisation in Spaces of Consumption. *Urban Studies*. Vol. 35 (5-6), 825-839.

ANNEXE A : liste des entretiens

Liste générale et dénombrement des 33 entretiens réalisés entre octobre 2006 et novembre 2007.

Code :

ND =	Nordelta
NDC =	Nordelta, concepteurs
NDR =	Nordelta, résidants
BA =	Province de Buenos Aires
TI =	Municipalité de Tigre
AC =	Associations civiles

Groupe 1 : 11 entretiens auprès des informateurs représentatifs de la ville privée – les représentants de l'entreprise Nordelta ; les concepteurs du projet et des résidants des divers quartiers –

1. Projet Nordelta (7 entretiens)

1.1. Fonctionnaires et gestionnaires de Nordelta (gérant, directeurs, marketing, ONG)

- 1.1.1. (ND-17). Asociación Vecinal de Nordelta (AVN), (director de barrios)
- 1.1.2. (ND-12). AVN. Cadre.
- 1.1.3. (ND-10). Nordelta, Marketing
- 1.1.4. (ND-29). Fundación Nordelta
- 1.1.5. (ND-19). AVN. Cadre et chargé du projet depuis 1980

1.2. Concepteurs du projet Nordelta. Fundacion CEPA

- 1.2.1. (NDC-04). Directeur
- 1.2.2. (NDC-22). Chargé du projet

2. Résidants de Nordelta (élus comme directeurs des quartiers, membres de l'association des voisins) (4 entretiens)

- 2.1.1. (NDR-23). Representant d'une association des voisins
- 2.1.2. (NDR-24). Revue *La Gallareta*, (directeur et résidant)
- 2.1.3. (NDR-32). Directeur de quartier

2.1.4. (NDR-27). Directeur de quartier et représentant des associations de voisin dans AVN

Groupe 2 : 22 entretiens auprès des informateurs représentatifs de la ville publique représentée par divers fonctionnaires et politiciens du gouvernement (provincial et municipal) et des associations civiles (*syndicats, ONG, etc.*)

3. Province de Buenos Aires (9 entretiens)

3.1. Fonctionnaires professionnels (architectes, urbanistes, trésoriers, etc.)

- 3.1.1. (BA-03; BA-05). Dirección provincial de ordenamiento urbano y territorial; departamento de sistemas de información geográfica
- 3.1.2. (BA-26). Dirección provincial de catastro territorial.
- 3.1.3. (BA-01). Ministerio Desarrollo Humano. Subsecretaría de Coordinación Operativa. Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social.

3.2. Éducation (directeurs d'écoles, fonctionnaires de la commission scolaire)

- 3.2.1. (BA-11). Omar Penate, directeur de l'école secondaire 2)
- 3.2.2. (BA-16). Jefatura distrital escolar Tigre (Leandro Decurgez)
- 3.2.3. École primaire
 - 3.2.3.1. (BA-06). Graciela, vicedirectrice de l'école 26)
 - 3.2.3.2. (BA- 08). Mirta Alvarez, secrétaire de l'école 53
 - 3.2.3.3. (BA-02). Nora Gerson, bibliothécaire école publique

4. Municipalité de Tigre (9 entretiens)

4.1. Hauts fonctionnaires (chef de services, directeurs, etc.)

- 4.1.1. (TI-07). Dirección general de espacios verdes
- 4.1.2. (TI-09). Secretaria general
- 4.1.3. (TI-30). Subsecretaria de políticas sanitarias
- 4.1.4. (TI-25). Secretaria de servicios públicos y conservación de infraestructuras
- 4.1.5. (TI-15). Secretaria de obras particulares

4.2. Fonctionnaires professionnels et employés (architectes, urbanistes, secrétaires administratifs, contrôleur d'impôts)

- 4.2.1. (TI-18). Subsecretaria de desarrollo urbano, catastro municipal
- 4.2.2. (TI-20). Dirección de infraestructura escolar
- 4.2.3. (TI-13). Dirección general de urbanizaciones cerradas
- 4.2.4. (TI-21). Secretaria de economía, hacienda y administración
- 4.2.5.

5. Associations civiles (4 entretiens)

- 5.1.1. (AC-31). Syndicat d'enseignantes. SUTEBA, délégation Tigre.
- 5.1.2. (AC-33). Fundación verde Tigre
- 5.1.3. (AC-14; AC-28) Centro de desarrollo local las Tunas

ANNEXE B : Grille d'observation des écoles primaires

Grille d'observation des écoles primaires

Nom
 Adresse
 Personne à contacter
 Autre

Indicateurs quantitatifs et qualitatifs		Observations
A	Espaces de récréation en plein air	
	0 Pas d'espaces de recreation	
	1 Espace de récréation partagé	
2 Espace de récréation exclusive		
B	Espaces de récréation à l'abri	
	0 Pas d'espaces de recreation	
	1 Espace de récréation partagé	
2 Espace de récréation exclusive		
C	Terrains aménagés pour le sport	
	0 Pas de terrain	
	1 Terrain partagé	
2 Terrain exclusive		
D	Salles de sport ou gym	
	0 Pas de gym	
	1 Salle partagée	
2 Gym exclusif aux élèves		
E	Salubrité de l'immeuble	
	0 Eau potable de puits + fosse septique	
	1 Réseau d'eau potable + fosse septique	
2 Réseau d'eau potable + réseau d'égout		
F	Service de cafeteria	
	0 Sans cafeteria	
	1 Repas gratuit	
2 Service payant		
G	Bibliothèque	
	0 Pas de bibliothèque	
	1 Pas de personnel specialize	
2 Avec personnel spécialisé		
H	Salles spécialisées	
	0 pas de salles spécialisées	
	1 Une salle spécialisée	
2 Plus d'une salle spécialisée		
I	Accès à internet	
	0 Sans internet	
	1 Service d'accès reserve	
2 Service d'accès libre aux élèves		
J	Nombre d'élèves par classe	
	0 < 20	

	1	Entre 20 et 25	
	2	> 25	
K		Cours de langues	
	0	Sans cours	
	1	Un cours de langue	
	2	Deux ou plus langues	
M		Cours d'informatique	
	0	Sans cours	
	1	Cours obligatoire	
	2	Cours optionnel	
N		Nombre d'heures de classe par semaine	
	0	< 25 heures (demi-journée)	
	1	entre 25 et 35	
	2	> 35	

ANNEXE C : Grille d'analyse du cadre légal

Leyes y decretos provincials

Loi-decret	Nom	Caracteristiques marquantes	Observations
8912/77	1977	<p>Se entiende por club de campo o complejo recreativo residencial a un área territorial de extensión limitada que no conforme un núcleo urbano y reúna las siguientes características básicas: Esté localizada en área no urbana. Una parte de la misma se encuentre equipada para la practica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza. La parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio. El área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible. El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado, pero podrán reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas.</p> <p>Contar con la previa aprobación municipal y posterior convalidación técnica de los organismos competentes del Ministerio de Obras Públicas. A estos efectos los municipios designarán y delimitarán zonas del área rural para la localización de clubes de campo, indicando la densidad máxima bruta para cada zona. El patrocinador del proyecto debe asumir la responsabilidad de realizar las obras de infraestructura de los servicios esenciales (agua, cloacas, luz, recolección de residuos) y de asegurar la prestación de los mismos, de efectuar el tratamiento de las vías de circulación y accesos, de parquizar y arbolar el área en toda su extensión y de materializar las obras correspondientes al equipamiento deportivo, social y cultural.</p> <p>Establece la superficie total mínima del Club, la densidad media bruta máxima de unidades de vivienda por hectárea, la superficie mínima de las subparcelas o unidades funcionales y el porcentaje mínimo de área común. Podrá computarse los espejos de agua comprendidos dentro del título de dominio. Al proyectar un club de campo deberán respetarse los hechos naturales del valor paisajístico, tales como arboledas, particularidades topográficas, lagunas, ríos y arroyos, así como todo otro elemento de significación en los aspectos indicados</p> <p>En las situaciones existentes, cuando una misma entidad jurídica agrupe a los propietarios de parcelas ubicadas en un club de campo y existan calles públicas, podrá convenirse con la respectiva municipalidad el cerramiento total del área y la prestación de los servicios habitualmente de carácter comunal bajo la responsabilidad de la institución peticionante.</p> <p>La infraestructura de servicios, así como el equipamiento comunitario propio de áreas urbanas serán siempre responsabilidad de los titulares del dominio de los clubes de campo</p> <p>No podrán erigirse nuevos clubes de campo dentro de un radio inferior a siete kilómetros (7 Km.) de los existentes, contado desde los respectivos perímetros en sus puntos más cercanos.</p>	<p>Servicios esenciales Agua: Deberá asegurarse el suministro para consumo humano en la cantidad y calidad necesaria, a fin de satisfacer los requerimientos previsibles. Podrá autorizarse el suministro mediante perforaciones individuales. Cloacas: se exigirá cuando las napas puedan contaminarse fácilmente como consecuencia de las particulares características del suelo o de la concentración de viviendas en un determinado sector. Eliminación de residuos: Deberá utilizarse un sistema de eliminación de residuos que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc.).</p>

<p>Décret 9404/86</p> <p>1986</p>	<p>Clubes de campo - Regulacion</p>	<p>Article 4</p>	<p>La localización de club de campo no comprendido en una zona específica y a menor distancia que la establecida por el precitado artículo, cuando se trate de predios no aptos para la explotación agropecuaria intensiva o extensiva y se efectúe el estudio particularizado que demuestre la real existencia de hechos paisajísticos (arboledas añejas); particularidades topográficas (lago, laguna, río, etc.); terrenos a recuperar (predios inundables o bajo costa, dunas, médanos, etc.); como así también otros elementos de significación (construcciones de valor arquitectónico, etc.) que justifique la localización propuesta. Dicho estudio deberá ser avalado por el municipio y aprobado por el organismo competente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.</p>	<p>Disposiciones de dominio de las parcelas no conforme a sus competencias: dominio real + Asociación civil para los espacios comunes</p>
<p>Décret 2568/97</p> <p>1997</p>		<p>Article 1</p>	<p>El Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados mediante la aplicación de la Ley Nacional 13.512.</p>	<p>Los QRF tienen, por sus implicancias y su constitución, un innegable impacto en todos los aspectos del ordenamiento territorial y uso del suelo. Por su magnitud esos emprendimientos deben ser analizados no sólo desde el ámbito o nivel Municipal, sino que hace necesaria la intervención provincial en razón de previsión de crecimientos de áreas urbanas y la armonización de tales emprendimientos con el uso actual y futuro del suelo. La ausencia normativa está generando demoras en la tramitación de QRF.</p>
<p>Décret 27/98</p> <p>1998</p>		<p>Article 2</p>	<p>Los distintos Municipios no otorgarán aprobación de planos de obra referidos a barrios cerrados, sin contar con la previa intervención de la Subsecretaría antes mencionada</p>	
		<p>Article 1</p>	<p>Se entiende por Barrio Cerrado (B.C.) a todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento</p>	<p>el art. 70 del Decreto - Ley 8912/77 establece que la responsabilidad primaria del Ordenamiento Territorial recae en el nivel municipal. El art. 3 del Decreto - Ley 8912/77 se establecen los principios rectores en el Ordenamiento Territorial por los que la Provincia está obligada a velar. Que la dinámica del mercado ha generado nuevos fenómenos urbanísticos de gran significación en términos de inversión económica con consecuencia y efecto positivos en materia de empleo. Que los emprendimientos en cuestión están dirigidos a sectores sociales con diferentes niveles de ingreso; Que el fenómeno social resultante de este tipo de urbanizaciones ha cobrado gran desarrollo en corto tiempo con tendencia a una evolución creciente. Que se requiere precisiones provinciales que enmarquen el accionar municipal dentro de los lineamientos del Decreto - Ley 8912/77 en lo que hace al Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo como imperativo del presente y preservación para el futuro</p>
		<p>Article 2</p>	<p>Podrá localizarse en cualquiera de las áreas definidas por la ordenanza municipal de ordenamiento territorial (urbana, complementaria o rural). En los casos en que corresponda, el municipio deberá propiciar el cambio normativo pertinente a fin de dotar al predio de los indicadores urbanísticos, mediante estudios particularizados</p>	
		<p>Article 3</p>	<p>La aprobación de un BC estará condicionada a los siguientes requisitos (de aprobación municipal y convalidación provincial): La localización deberá resultar compatible con los usos predominantes; Las condiciones de habitabilidad, tanto en los que hace el medio físico natural como a la provisión de infraestructura de servicios esenciales; La presentación de un estudio de Impacto que deberá incluir los aspectos urbanísticos, socioeconómicos y fisicoambientales; El emplazamiento no ocasionará perjuicio a terceros respecto de la trama urbana existente ni interferirá futuros ejes de crecimiento; El cerramiento del perímetro deberá ser transparente y tratado de manera que no conforme para el entorno un hecho inseguro; deberá prever su integración con el entorno urbano en materia de redes, accesos viales, servicios generales de infraestructura y equipamiento comunitario, con carácter actual o futuro; deberá respetarse y no podrán ocuparse por edificaciones, las proyecciones de avenidas y otras vías principales; deberán asimismo construirse veredas perimetrales de acuerdo a las disposiciones municipales vigentes;</p>	

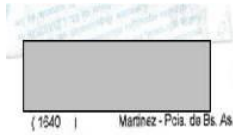
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Décret 1727/2002</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">2002</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Article 10</p>	<p>un compromiso de forestación del emprendimiento y del tratamiento de la red circulatoria, incluyendo la calle perimetral, mediante mejorado o pavimentación; El equipamiento comunitario, los servicios esenciales y de infraestructura, así como los usos complementarios propuestos, deberán adoptarse en relación a la escala de emprendimiento; los emplazamientos de BCdeberán contemplar el impacto en relación a las distancias con otros emprendimientos similares.</p> <p>Los Barrios Cerrados deberán gestionarse a través de la Ley Nacional 13.512 de PH sin vulnerar los indicadores contenidos en el art. 52 del Decreto - Ley 8912/77 u optar en lo pertinente por el régimen jurídico establecido por el Decreto 9404/86.</p>	
		<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Article 1</p>	<p>El Programa de Descentralización Administrativa a Municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas, que comprende a los clubes de campo y a los barrios cerrados, se regirá por las disposiciones del presente decreto</p>	<p>Que en lo referido a la aprobación de las urbanizaciones cerradas encuadrados en los decretos 9404/1986 y 27/1998 respectivamente, razones de oportunidad y conveniencia aconsejan que, en virtud de lo dispuesto en el decreto ley 8912/77, los Municipios, en ejercicio de su responsabilidad primaria de ordenamiento territorial, tengan a su cargo el procedimiento de aprobación que comprende dos etapas bien definidas: la prefactibilidad y la convalidación definitiva- de tales emprendimientos. Que el decreto-ley 8912/1977 a través del artículo 2° inciso f), establece como uno de los objetivos fundamentales del proceso de ordenamiento territorial, el de asegurar la participación orgánica de la comunidad en el mismo, por lo que se condiciona la municipalización objeto del presente, a la incorporación al ámbito municipal de un procedimiento de audiencias públicas.</p>
		<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Article 2</p>	<p>Los Municipios que se incorporen al presente régimen, deberán acreditar el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) Su proceso de planeamiento urbano deberá contar como mínimo con la Zonificación según usos -artículo 75 inciso 2° del decreto ley 8912/1977- convalidada de conformidad al artículo 83 del decreto ley 8912/1977; b) Deberá contar con una oficina de planeamiento que atienda los procesos de ordenamiento territorial y uso del suelo dotada de los recursos humanos y técnicos idóneos y suficientes para realizar las evaluaciones urbanísticas y un área destinada a efectuar las evaluaciones ambientales pertinentes; c) Incorporar un procedimiento de audiencias públicas donde se asegure la participación y la opinión de la comunidad sobre los emprendimientos de urbanizaciones contempladas en el presente, como etapa previa al otorgamiento de la factibilidad.</p>	<p>La creación de un Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, donde se inscriban aquellos emprendimientos que obtengan la convalidación definitiva. Que asimismo, la inscripción en el Registro, deviene condición indispensable para la comercialización de las unidades integrantes del emprendimiento. Que, la descentralización a los Municipios a que hace referencia el considerando precedente, no debe comprender la aprobación del proyecto hidráulico y la subdivisión del emprendimiento, funciones que deben quedar a cargo de las dependencias provinciales actualmente con competencia en la materia</p>
		<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Article 3</p>	<p>La Provincia, transfiere las siguientes atribuciones a las Municipalidades que se incorporen al régimen mediante la suscripción del convenio respectivo: Otorgamiento de la Convalidación Técnica Preliminar o prefactibilidad; b) Otorgamiento de la Convalidación Técnica Definitiva o factibilidad.</p> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Article 7</p> <p>Créase en el ámbito del Ministerio de Gobierno, el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas. El Registro estará a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales y tendrá por objeto la inscripción de los Barrios Cerrados y Clubes de Campo con Convalidación Técnica Definitiva. La inscripción en el Registro, será requerida como condición previa indispensable para proceder a la comercialización de las unidades.</p>	

ANNEXE D : budget de Nordelta

PRESUPUESTO GASTOS TOTALES CIUDAD PUEBLO NORDELTA (Abierto por Rubro y Barrio)

Valores en Pesos por Mes	Total	AVN	Subtotal Barrios	Glorietas	Castores	Calatas	Alameda	Barrancas	Isla	Portezuelo	Absorbidos	
											Directamente	Nordelta
TOT GASTOS PROPIOS	834 284	370 003	351 841	50 458	80 338	27 320	60 500	35 906	41 945	55 374	112 440	
Seguridad	373 641	142 085	133 324	15 010	19 770	12 360	29 016	15 895	15 500	25 773	98 232	
Subtotal Mantenimiento	265 582	96 706	168 876	28 777	49 388	10 003	24 097	13 635	19 575	23 401	0	
>Área Verde y Calles	133 681	57 028	76 653	16 136	25 768	6 265	10 346	2 842	8 580	6 716		
>Área Lagos y Costas	57 445	31 310	26 135	3 960	8 650	0	2 112	3 378	6 765	1 270		
>Alumbrado y Electricidad	16 081	5 328	10 753	1 606	3 190	941	1 375	1 341	1 400	900		
>Pluviales	9 362	3 040	6 322	760	1 900	781	794	557	830	700		
>Edificios y Clubs Barrios	49 013	0	49 013	6 315	9 880	2 016	9 470	5 517	2 000	13 815		
Edenor	18 754	5 883	12 871	1 932	3 604	1 160	1 467	2 439	1 400	869		
Intendencia	83 058	68 850	0	0	0	0	0	0	0	0		14 208
Catastro	12 716	12 716	0	0	0	0	0	0	0	0		
Administración	67 603	30 833	36 770	4 739	7 576	3 797	5 920	3 937	5 470	5 331		
Otros	12 930	12 930	0	0	0	0	0	0	0	0		
REDISTRIBUCIÓN AVN	0	-370 003	321 455	40 552	111 370	16 576	42 661	25 419	74 594	10 283	48 548	
TOT GTOS P/ BARRIO	834 284	0	673 296	91 010	191 708	43 896	103 161	61 325	116 539	65 657	160 988	

ANNEXE E : Frais du quartier *Los Castores*, janvier 2006



1



Liquidations des dépenses mensuelles du quartier los Castores, janvier 2006

Dirección Nordelta: Identificador Nordelta: C1041002 Calle "PACOS CUENTAS": 030410025 BVA - COD. 0160 LOS CASTORES	Asociación Civil "Los Castores" SA Asociación sin fines de lucro Domicilio Legal: Dean Funes y Sarrieno s/n Tigre CUIT: 30-70732178-0 Ingresos Brutos: Exento IVA: Fuero Ganancias: Exento
---	---

LIQUIDACION de EXPENSAS 0001-00028989
 Correspondiente a: 01/2006

COMPROBANTE DE PAGO VALIDO DE LA OPERACION ES EL TICKET DE CAJA DEBIDAMENTE CONFORMADO, Y NO LA LIQUIDACION SELLADA

ITEM	DESCRIPCION	TOTAL
EXP001E00	Gastos de Servicios de Construcción y Administración	400,00 \$
EXP008E00	Gastos de Servicios de Agua y Cloaca Fija	18,14 \$
EXP004E00	Gastos de Servicios de Agua y Cloaca Comunes	0 \$
EXP002E00	Gastos de Servicios de Agua Fija	8,63 \$
EXP006E00	Gastos de Servicios de Recibo Consumo	0 \$
EXP005E00	Abono agua potable	0 \$
EXP004E00	Gastos de Servicios de Mantenimiento de Lcs	26,59 \$

Chiffre générale pour les dépenses du quartier et celles de Nordelta

1 En respectant les normes du comité d'éthique, le nom du propriétaire et l'adresse postale de la propriété ont a été effacés.

Importe Total de Gastos = 453,16 \$

Vencimiento de la presente liquidación : 13/02/2006
 Vencimiento de la próxima liquidación : 13/03/2006

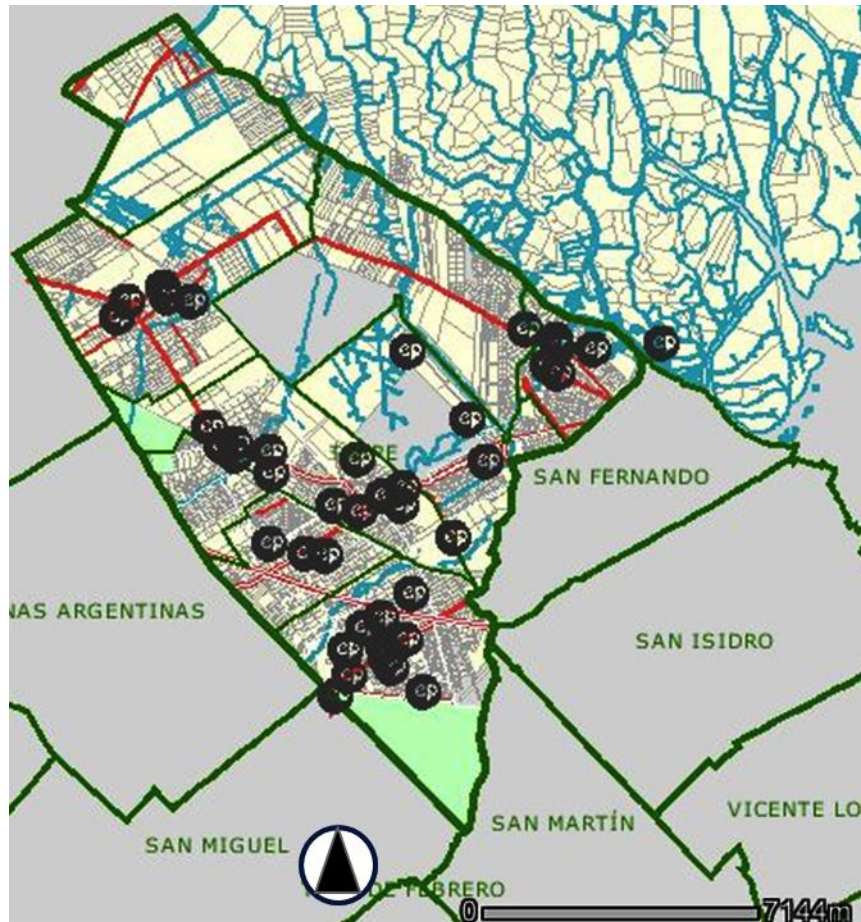
IMPORTANTE! CONFORME a lo PREVISTO en el ARTICULO 11 del REGLAMENTO de PRESTACIONES de SERVICIOS COMUNES de la ASOCIACION CIVIL en CASO de MORA por PAGO FUERA de TERMINO se APLICARA un INTERES DIARIO ON CUIJADO sobre la TASA ACTIVA del BANCO de LA NACION ARGENTINA sobre las OPERACIONES de DESOLICITO de INTERESSES PUNITIVOS.

Nordelta, 31/01/2006



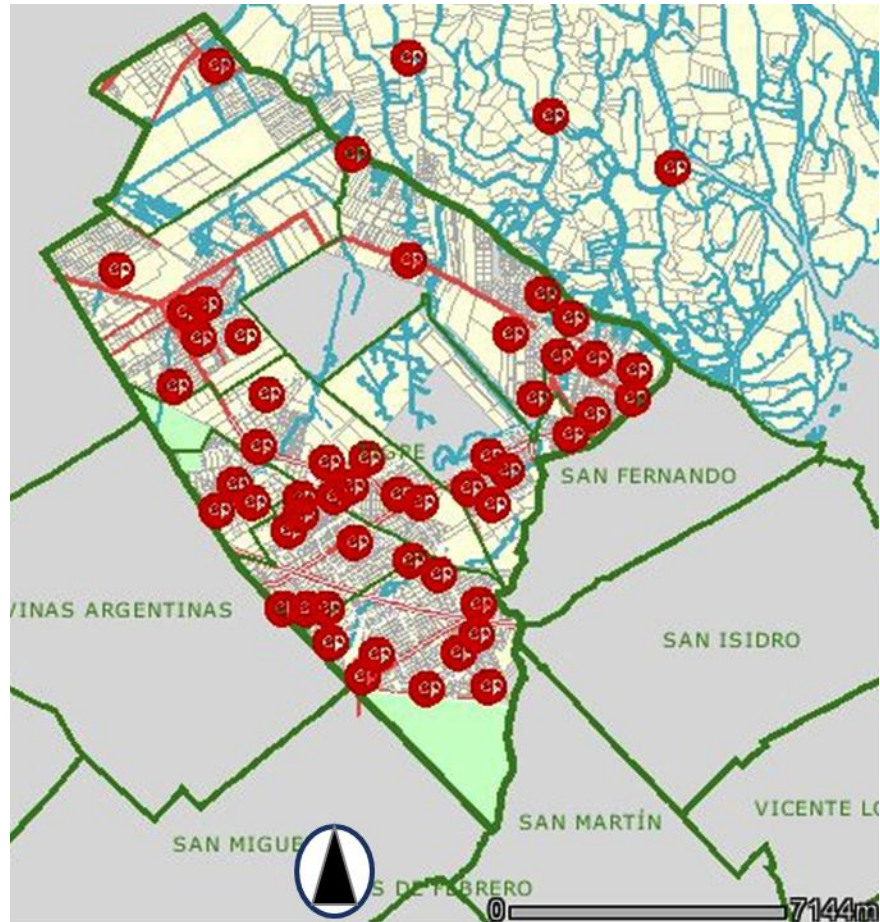
ANNEXE F : Municipalité de Tigre. Carte des écoles primaires

Carte 7 : Municipalité de Tigre. Écoles primaires privées



Source : Mapa Escolar. <http://abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/default.cfm>

Carte 8 : : Municipalité de Tigre. Écoles primaires publiques



Source : Mapa Escolar. <http://abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/default.cfm>