

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

**CONFLITS ET LUTTES DE POUVOIR DANS LE PROCESSUS DE
RÉGULARISATION ET D'INTÉGRATION SOCIO-URBAINE D'UN
QUARTIER INFORMEL DE LA VILLE DE BUENOS AIRES**

Le cas du Playón de Chacarita

Par

Vincent LACHARITÉ-LAFRAMBOISE

B. Sc. Études internationales

Mémoire présenté pour obtenir le grade de

Maître ès sciences, M.Sc.

Maîtrise en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Juin 2018

© Vincent LACHARITÉ-LAFRAMBOISE, 2018

Ce mémoire intitulé

**CONFLITS ET LUTTES DE POUVOIR DANS LE PROCESSUS DE
RÉGULARISATION ET D'INTÉGRATION SOCIO-URBAINE D'UN
QUARTIER INFORMEL DE LA VILLE DE BUENOS AIRES**

Le cas du *Playón de Chacarita*

et présenté par

Vincent LACHARITÉ-LAFRAMBOISE

a été évalué par un jury composé de

Maria Eugenia LONGO, présidente, Institut National de Recherche Scientifique

Sandra BREUX, directrice de Maîtrise, Institut National de Recherche Scientifique

Julie-Anne BOUDREAU, codirectrice, Institut National de Recherche Scientifique

Françoise MONTAMBEAULT, examinatrice externe, Université de Montréal

Aux habitantes et militantes du Playón de Chacarita

RÉSUMÉ

Dans un contexte d'urbanisation planétaire et d'accroissement des inégalités socioéconomiques intra et interterritoriales, les quartiers informels s'imposent comme mode de production de la ville pour les populations les plus précarisées des métropoles du « sud ». Dans ces espaces urbains caractérisés par la déficience des infrastructures et la pauvreté, les habitants et les organisations qui les accompagnent prennent appui sur l'idéal du droit à la ville pour résister aux pressions visant l'éradication des quartiers informels. Ils obtiennent ainsi, à travers de longues années de lutte politique et judiciaire, que soit déclenché un processus piloté par l'État visant leur régularisation et leur intégration au tissu urbain formel.

Cette recherche saisit l'occasion offerte par le processus de régularisation et d'intégration socio-urbaine d'un quartier informel de la Ville de Buenos Aires pour dresser une « carte d'acteurs » qui démontre la diversité et la multiplicité des acteurs engagés dans cette lutte pour la redéfinition d'un espace urbain. Elle montre comment le processus participatif officiel proposé dans le cadre de cette démarche est contesté et approprié par les acteurs en présence afin de permettre une participation subversive et conflictuelle, où ce qui est en jeu dépasse largement les frontières du quartier informel pour englober des luttes politiques et idéologiques qui contestent les fondements mêmes du processus d'urbanisation au XXI^e siècle. Ce mémoire explore l'ambivalence inhérente au processus de régularisation et de formalisation d'un quartier informel, où les gains potentiels en termes d'amélioration des conditions d'existence sont contrecarrés par la menace du démantèlement des traits constitutifs du quartier suivant l'intégration au marché immobilier formel.

Mots-clés: quartier informel; Buenos Aires; carte d'acteurs; processus participatif; droit à la ville; conflits.

ABSTRACT

In a context of planetary urbanization and of growing socio-economical inequalities within and between territories, informal settlements emerge as the principal form of production of the urban space for the most precarious populations of the metropolis of the « south ». In these urban spaces characterized by inadequate infrastructures and poverty, the inhabitants and the organizations that support them build on the ideal of the right to the city to resist in the face of pressures towards the eradication of the informal settlements. They thus gain, though a political and judiciary struggle of many years, that these informal settlements be regularized and integrated to the formal urban fabric through a state-led process.

This research grasps the opportunity presented by the regularization and socio-urban integration process of an informal settlement of Buenos Aires City to produce an « actors map » that demonstrates the diversity and multiplicity of actors engaged in this political struggle for the redefinition of an urban space. This research shows how the proposed official participative process is contested and appropriated by the implicated actors to allow a subversive and conflictual participation, where the stakes go way beyond the borders of the settlement to encompass political and ideological struggles that confront the very basis of the twenty first century urbanization process. This dissertation explores the ambivalence inherent to the regularization and formalization process of an informal settlements, where potential gains for the livelihood of the informal settlement's dwellers are countered by the threat of dismantlement of distinguishing traits of the settlement through the integration to the formal real estate market.

Key words: informal settlements; Buenos Aires; map of actors; participative process; right to the city; conflicts.

REMERCIEMENTS

Je n'avais pas mesuré, au moment d'entamer cette maîtrise, l'impact qu'aurait l'accompagnement de ma directrice de maîtrise Sandra Breux sur mon parcours. Je suis ressorti de chacune de nos rencontres l'esprit plus clair, animé d'une confiance et d'une motivation renouvelées. Je dois ainsi remercier Sandra Breux pour sa confiance, ses encouragements, sa patience et sa bienveillance au cours des dernières années. Je veux aussi remercier ma co-directrice de maîtrise Julie-Anne Boudreau pour ses recommandations et ses conseils qui m'ont dévoilé à chaque fois des perspectives nouvelles et précieuses, et qui ont contribué à élargir ma compréhension des enjeux urbains latinoaméricains.

J'ai eu le plaisir de côtoyer au centre Urbanisation Culture Société de l'INRS des collègues formidables qui sont devenus des amis. Je les remercie d'avoir enrichi mon parcours de leurs idées, de leurs conversations et de leur amitié, en particulier mon amie Alexandra pour son optimisme et son infatigable militantisme. Je remercie également Anne-Sophie d'avoir été non seulement un soutien inébranlable face à mes doutes, mais surtout un modèle d'engagement, d'intelligence et de persévérance. C'est un privilège de pouvoir partager ce chemin avec toi.

À Buenos Aires, j'ai été accueilli avec une générosité et une chaleur qui m'ont profondément touché. Merci à Maru et Agus pour leurs lumières sur la vie politique argentine et pour leur précieuse conversation. Votre amitié a contribué à faire de ce voyage de recherche une des expériences les plus marquantes de ma vie. Merci surtout à toutes les personnes qui ont accepté de participer à cette recherche. J'espère être digne de la confiance et de la générosité avec lesquelles vous m'avez partagé votre perspective, votre lutte et vos espoirs.

En terminant, je souhaite témoigner de ma reconnaissance envers l'école québécoise publique et envers toutes celles et ceux qui luttent pour qu'elle le reste. Avoir pu me consacrer entièrement à cette démarche de recherche est un privilège pour lequel je suis entièrement reconnaissant, et j'espère que beaucoup d'autres après moi auront cette même opportunité.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des Tableaux	vii
Liste des figures	vii
Introduction.....	1
Chapitre 1 : Recension des écrits	7
1.1 Quartiers informels et droit à la ville	7
1.1.1 Entre éradication et enracinement des quartiers informels	7
1.1.2 Le droit à la ville, une entrée philosophique aux dimensions multiples.....	13
1.2 Des modes de participation à la diversité des acteurs des quartiers informels	19
1.2.1 Des modes de participation variés	19
1.2.2 La diversité des acteurs, une spécificité des quartiers informels argentins	25
Chapitre 2 : Méthodologie.....	32
2.1 Cadre conceptuel.....	32
2.1.1 L'acteur	33
2.1.2 Les espaces d'engagement.....	34
2.1.3 Le processus d'urbanisation d'un quartier informel	35
2.2 Dimensions	38
2.2.1 L'acteur	39
2.2.2 L'espace d'engagement	40
2.2.3 Le processus d'urbanisation	42
2.3 Étude de cas : le processus d'urbanisation du <i>Playón de Chacarita</i>.....	43
2.4 Instruments de collecte de l'information.....	46
2.4.1 Observation directe non participante	46
2.4.2 Entretiens semi-directifs	52
2.4.3 Journal de bord	57
2.5 Le traitement des données.....	58
2.6 Enjeux éthiques de la recherche	59
Chapitre 3 : Le <i>Playón de Chacarita</i>	62
3.1 Contexte récent de production des quartiers informels	63
3.1.1 Urbanisation privée et ville fragmentée.....	63
3.1.2 Les « nouveaux établissements urbains », forme contemporaine des quartiers informels	69
3.2 Le <i>Playon de Chacarita</i>, un nouvel établissement urbain en lutte pour l'« urbanisation »	72
3.2.1 Histoire et caractéristiques sociodémographiques du <i>Playon de Chacarita</i>	72
3.2.2 Émergence des institutions politiques du quartier.....	80
3.2.3 Vers l'urbanisation	87
Chapitre 4 : Les acteurs	94
4.1 Les élues du quartier	95
4.1.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation	95
4.1.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation	97
4.2. Les organisations de mouvement populaire.....	103
4.2.1 <i>La Corriente Clasista Combativa (CCC)</i>	103
4.2.2 <i>La Corriente Villera Independiente (CVI)</i>	106
4.3 Les organisations sociopolitiques	110

4.3.1 L' <i>Hormiguero</i> – La Fourmilière	110
4.3.2 Le Colectivo por la Igualdad	113
4.4 Les partis politiques	119
4.5 Les Organisations non gouvernementales (ONG) professionnelles.....	126
4.5.1 <i>Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia</i>	126
4.6. Institutions de l'État.....	132
4.6.1 Instituto de la Vivienda de la Ciudad – Institut du logement de la Ville (IVC).....	132
4.6.2. La Defensoria del Pueblo de la Ciudad – Défensorie.....	138
4.6.3. La Defensoria general de la Ciudad	141
CHAPITRE 5 : Les espaces d'engagement et le processus d'urbanisation	150
5.1 Les espaces d'engagement du processus d'urbanisation	150
5.1.1 La Table de gestion participative	150
5.1.2. La Table ouverte pour l'urbanisation du <i>Playón de Chacarita</i>	158
5.1.3. Les Assemblées du quartier	166
5.1.4. L'espace législatif	170
5.1.5. Les espaces virtuels de communication	172
5.2 Les dimensions du processus d'urbanisation.....	177
5.2.1 Responsabilité institutionnelle du processus?.....	177
5.2.2 Qualité et nature des infrastructures proposées	179
5.2.3 Le rôle de la participation dans la conception, la réalisation et la supervision des interventions.....	180
5.2.4 Renforcement ou démantèlement de l'organisation sociopolitique existante du quartier	181
5.2.5 Conservation ou reconfiguration de la trame urbaine du quartier.....	183
5.2.6 Régularisation de l'occupation du sol et logements	184
5.2.5 Géopolitique et contestation de l'occupation du sol	186
CHAPITRE 6 : interprétation et discussion	189
6.1 La participation politique en contexte hautement contesté.....	189
6.1.1 La multiplicité des acteurs et le défi de la participation	189
6.1.2 Le conflit inhérent au processus politique	194
6.2 Prédominance du leadership politique des femmes	197
6.3 L'urbanisation du <i>Playón de Chacarita</i>, un enjeu local aux implications globales.....	200
6.3.1 Lutttes superposées : entre convergence et opportunisme.....	200
6.3.2 Ambivalence intrinsèque du processus d'urbanisation d'un quartier informel ...	205
Conclusion	210
Bibliographie.....	215
Annexe 1 : Guide d'entretien	235

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Déclinaison des concepts clés en leurs principales dimensions d'analyse	39
Tableau 2.2 : Liste des séances d'observation	49
Tableau 2.3 : Liste des entretiens effectués	56
Tableau 5.1 : Chronologie du processus législatif du projet de loi d'urbanisation	170

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 : Emplacement géographique du quartier informel Playón de Chacarita.....	73
Figure 3.2 : Photo d'un sentier piétonnier du secteur 6, Playon de Chacarita	74
Figure 3.3 : Photo du sentier central du secteur 9, Playón de Chacarita.....	79
Figure 3.4 : Représentation des organes politiques du playón de Chacarita, janvier 2017	86
Figure 3.5 : Murale sur l'avenue Federico Lacroze : « Sans urbanisation, il n'y a pas d'avenue Triumvirato »	88
Figure 3.6 : Ligne du temps de l'évolution des institutions politiques du Playón de Chacarita et quelques moments clé du processus d'urbanisation.....	93
Figure 4.1. A : Carte d'acteurs évolutive : les élus du quartier	102
Figure 4.1.B : Carte d'acteurs évolutive : les organisations de mouvement populaire.....	109
Figure 4.1.C : Carte d'acteurs évolutive : les organisations sociopolitiques	118
Figure 4.1.D : Carte d'acteurs évolutive : les partis politiques.....	125
Figure 4.1.E : Carte d'acteurs évolutive : l'ONG	131
Figure 4.2 : Distribution des acteurs selon leur degré d'influence au sein du processus d'urbanisation et leur rapport au quartier	146
Figure 4.1.F Carte d'acteurs évolutive du processus d'urbanisation	149
Figure 5.1 : Carte représentant les ouvertures de rues projetées	183
Figure 5.2 : Annexe II de la loi prévoyant l'urbanisation du quartier : zones du quartier et ouverture de rues projetées.....	187
Figure 6.1 : Représentation schématique de la superposition des affrontements des acteurs au sein du processus d'urbanisation	203

INTRODUCTION

Dans un entretien accordé à l'Office national du film du Canada en 1972, le sociologue français Henri Lefebvre décrivait l'avènement d'une période urbaine au sein de laquelle entrerait tout juste l'humanité, et qui exigerait un renouvellement des symboles, des référents, des manières de penser et de faire de nos sociétés (ONF 1972). Après une période agraire qui a initié une profonde réorganisation spatiale de l'activité humaine par sa sédentarisation graduelle, puis une période industrielle qui a radicalement transformé les structures d'opportunités économiques (et culturelles, politiques) accélérant ainsi la transition démographique depuis la campagne vers la ville, la période urbaine s'imposait selon lui comme une réalité mondiale, même si différenciée selon la variété des contextes sociétaux. L'urbanisation, plutôt qu'un phénomène spatialement circonscrit aux contours bien définis (la ville), doit désormais être comprise comme un processus planétaire de restructuration socio spatiale, propulsé par le capitalisme (Brenner et Schmid 2014). Ce processus global d'urbanisation n'est donc pas uniforme, mais plutôt différencié selon la position des territoires dans le système capitaliste mondial et selon les caractéristiques économiques, sociales, culturelles et institutionnelles léguées par leur trajectoire historique (Robinson 2002).

L'Amérique latine est une région où cette transition a été particulièrement fulgurante : d'environ 40 % en 1950, son taux d'urbanisation moyen dépasse maintenant 80 %. C'est une transition urbaine deux fois plus rapide qu'en Amérique du Nord, dont le taux d'urbanisation est aujourd'hui comparable à celui de l'Amérique latine (Cerrutti et Bertonecello 2003). Si cette urbanisation a été pendant une partie du XX^e siècle le corolaire d'une industrialisation pilotée depuis l'État, l'ouverture au libre marché et l'adoption du néolibéralisme initiées dans les années 1970 et intensifiées depuis les années 1990 a déclenché une désindustrialisation subite dans certains secteurs des métropoles latino-américaines – dont Buenos Aires –, sans pour autant ralentir l'urbanisation (Portes et Roberts 2005). Cette combinaison de désindustrialisation et d'intense urbanisation offre un cas particulier d'« urbanisation sans industrialisation », un phénomène commun à de nombreuses métropoles du « sud¹ » et qui distingue selon Mike Davis (2006) la

¹ L'utilisation d'une distinction binaire entre les villes du « sud » et du « nord » ne vise pas à signifier l'existence de deux catégories de villes intrinsèquement distinctes (voir Robinson 2002 pour une discussion sur le caractère dépassé d'une telle catégorisation dichotomique), sinon qu'elle prend acte de l'importance beaucoup plus grande de l'urbanisation informelle dans les grandes villes d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie que dans les villes d'Amérique du Nord et d'Europe.

dynamique globale de l'urbanisation du « sud » de celle du « nord », où l'urbanisation est typiquement accompagnée d'une croissance économique.

L'urbanisation dans les métropoles latino-américaines a ainsi été alimentée par des flux migratoires internes (Ibid.), puis dans les années récentes par des migrations transnationales, apportant dans le cas de Buenos Aires des populations nouvelles issues notamment du Pérou, de la Bolivie et du Paraguay (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015; Bastia 2014). À la pression déjà croissante exercée sur l'espace urbain par la croissance démographique – et en particulier sur les espaces de centralité urbaine (Rodríguez 2015) –, s'ajoute ainsi une dimension interethnique qui contribue à la ségrégation de l'espace urbain. À Buenos Aires, les catégorisations ethniques et de classes se confondent pour laisser place à une large catégorie d'individus pauvres et de peau foncée, considérés comme étrangers au Buenos Aires blanc qui concentre la majorité des richesses (Guano 2004).

Ces phénomènes conjoints posent de manière aiguë la question du caractère exclusif de la ville : qui peut habiter la ville et qui peut profiter des réseaux d'opportunités (économiques, culturelles, sociales, politiques) que génère la vie urbaine? Dans un système capitaliste fondé sur la primauté de la propriété privée des terres, c'est en théorie le marché qui agit comme intermédiaire dans l'attribution de l'occupation du sol et qui détermine les fonctions qui y sont accomplies. Le marché permettrait ainsi un arbitrage entre les intérêts des individus, résultant en la distribution spatiale de la population selon les préférences des agents économiques et les opportunités qu'ils valorisent (Abramo 1998). Ainsi portée par les dynamiques du marché, la production de la ville obéit à un impératif d'accumulation du capital nécessitant des pratiques spéculatives pour identifier les espaces dont le développement ou le redéveloppement offrira un rendement élevé sur le capital investi. Ce mode d'urbanisation en contexte capitaliste donne lieu à ce que Harvey (2008) nomme une « *accumulation by dispossession* », puisqu'il tend à repousser les populations les plus pauvres aux marges périphériques des villes et à les déposséder de leur position dans l'espace urbain. Dans un contexte global d'urbanisation accélérée et de désengagement de l'État justifié par la mouvance néolibérale, l'incapacité du marché à répondre aux besoins résidentiels de larges pans parmi les plus pauvres des populations urbaines des métropoles du « sud » – voire son incompatibilité avec ceux-ci –, est manifeste (Bermúdez et al. 2014; ONU Habitat 2009; van Horen 2004).

C'est face à cette faillite de l'État et du marché dans la provision d'une solution résidentielle dédiée aux classes populaires que l'autoconstruction résidentielle informelle est devenue le mode

généralisé d'urbanisation métropolitaine dans la plupart des grandes villes du « sud » (Roy 2005). À Buenos Aires comme ailleurs en Amérique latine et dans le monde, des quartiers informels entiers émergent ainsi de l'autoconstruction populaire, d'abord clandestinement puis éventuellement au grand jour, le plus souvent en périphérie des villes, mais aussi dans des espaces interstitiels ou désaffectés des quartiers centraux (Rodríguez 2009). Bien qu'ils varient en apparence et en dénomination selon les régions – on les nomme bidonvilles ou *slums*, *favelas* au Brésil, *gececondu* en Turquie, *villa* ou *asentamiento*² en Argentine –, ces quartiers informels autoconstruits ont en commun d'abriter les populations les plus précaires et socioéconomiquement défavorisées, tenues à la marge des opportunités qu'offre l'urbanité.

Lors du recensement national argentin de 2010, on estimait la population des quartiers informels construits sur le territoire de la Ville de Buenos Aires à 163 587 personnes, soit une augmentation d'un peu plus de 50 % par rapport au recensement de 2001 (Dirección General de Estadística y Censo 2012). Pour des données plus récentes, il faut se fier aux recensements effectués depuis par l'ONG TECHO, qui travaille partout en Amérique latine à la mise à l'agenda politique des enjeux entourant les quartiers informels. En 2013, TECHO évaluait la population des quartiers informels de la Ville de Buenos Aires à 73 300 familles, puis à 82 585 familles en 2016, soit une augmentation de près de 13 % en 3 ans (TECHO - Argentina 2013, 2016). Qu'on établisse la taille moyenne de ces familles à 4,6 personnes comme le fait TECHO ou à 3,3 personnes comme l'a mesuré le Gouvernement de la Ville de Buenos Aires en 2009 dans l'une des plus grandes *villas* de son territoire (Dirección General de Estadística y Censo 2010), on obtient dans tous les cas une augmentation impressionnante par rapport à la population recensée en 2010, et ce sur un territoire dont la population est stabilisée à moins de 3 millions d'individus depuis au moins cinquante ans (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015).

Dans un pays comme l'Argentine où la Constitution établit à la fois l'inviolabilité de la propriété privée et le droit à un logement digne, les quartiers informels sont l'incarnation de la collision de ces deux droits (Di Virgilio, Guevara et Arqueros 2014). Les quartiers informels illustrent ainsi la tension entre la valeur d'échange de l'espace urbain (soit la valeur marchande sur laquelle on spéculé) et sa valeur d'usage (soit l'utilité sociale et les besoins humains qu'il permet de combler). Ceci n'est probablement pas étranger à la résurgence particulièrement forte en Amérique latine au cours des dernières années de la notion de droit à la ville en tant que cri de ralliement des

² La distinction entre les différentes typologies de quartiers informels argentins sera abordée plus en détail au cours du chapitre 3.

mouvements populaires en faveur d'une ville accessible aux populations les plus pauvres (Garcia et al. 2016).

Si les populations des quartiers informels de Buenos Aires sont mobilisées depuis des décennies pour obtenir le droit de continuer d'habiter la ville qu'ils ont contribué à construire – l'intensité de la mobilisation atteignant un sommet au cours des années 1970 en résistance au programme d'expulsion systématique mis en place par la dictature militaire (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015) –, cette mobilisation a vécu une transformation importante au cours des dernières décennies. D'une mobilisation visant à organiser la résistance face à la menace d'éviction forcée par l'État, elle s'est convertie en la revendication d'une intervention plus large de l'État pour garantir le respect de droits désormais considérés comme fondamentaux : le droit à un logement digne, à la participation, à des infrastructures de qualité, à l'intégration culturelle et économique, etc. À Buenos Aires, ces revendications sont consolidées dans un document coproduit par plus d'une cinquantaine d'organisations sociales, de centres de recherches et d'organisations issues des quartiers informels de Buenos Aires : l'« Accord pour l'urbanisation des *Villas* : dix points pour l'intégration socio-urbaine des *Asentamientos* » (Collectif d'organisations 2016).

Cette intégration socio-urbaine revendiquée par ce collectif est communément nommée « urbanisation ». Dans le contexte argentin, le terme urbanisation ne doit pas être compris strictement comme le processus de développement urbain ni ne peut être traduit par l'expression anglaise « *slum upgrading* », qui désigne un processus d'amélioration domiciliaire et infrastructurelle d'un quartier informel³. L'« urbanisation » des quartiers informels, en Argentine, est comprise comme une intégration à la fois urbanistique, économique et sociale de ces quartiers au tissu urbain formel. Ce concept tel que revendiqué par ces organisations de la société civile argentine propose donc une approche holistique qui concerne aussi bien la provision de services essentiels et l'amélioration des habitations existantes que la production d'équipements collectifs permettant aux habitants des quartiers informels de jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels, le tout basé sur une démarche réellement participative (Ibid.).

Le militantisme politique qui accompagne la publication de ce manifeste collectif s'inscrit dans un contexte de résurgence des quartiers informels au sein de l'agenda politique. En effet, à la suite

³ Le concept de « processus d'urbanisation » dans le contexte des quartiers informels argentins sera abordé plus en détail au chapitre 2. L'expression « processus d'urbanisation » sera utilisée dans les pages suivantes pour désigner cette conception particulière du processus de régularisation et d'intégration socio-urbaine des quartiers informels. Cette approche processuelle de l'« urbanisation » des quartiers informels sera également expliquée et justifiée en tant qu'approche méthodologique au chapitre 2.

de batailles judiciaires majoritairement remportées par les populations des quartiers informels, le gouvernement de la Ville de Buenos Aires met de l'avant une série de projets dits d'« urbanisation » pour des *villas* situées sur son territoire. Ces projets d'urbanisation de *villas* représentent, à première vue, une victoire pour les habitants des quartiers informels concernés et les organisations qui les accompagnent, mais l'histoire de la relation entre la Ville de Buenos Aires et ses quartiers informels est parsemée de promesses non tenues (Jauri 2011) et d'interventions urbanistiques déficientes et insuffisantes (Ville de Buenos Aires 2014). L'annonce de ces projets d'urbanisation constitue ainsi un point intermédiaire dans la lutte politique pour l'intégration socio-urbaine des quartiers informels, et non son aboutissement, d'où l'importance d'étudier l'urbanisation des quartiers informels comme un processus contesté, en constante redéfinition.

Le processus d'urbanisation, plus qu'un simple programme infrastructurel et architectural, représente une opportunité de remodeler le tissu socio-économique et urbanistique d'un secteur donné de la ville. Comme tel, il implique la confrontation d'intérêts économiques et politiques pour la redéfinition de l'usage du territoire urbain. Plus largement, il se convertit en champ de bataille dans la lutte pour la concrétisation d'un droit à la ville que réclame un nombre croissant d'organisations de la société civile. Il implique également la participation d'une grande diversité d'acteurs dont l'interaction détermine, à terme, l'avenir du quartier informel.

Des travaux récents (Michelena 2013; Clichevsky 2012; Delamata 2016) se sont intéressés au rôle joué par une diversité d'acteurs dans les dynamiques politiques des quartiers informels de Buenos Aires, en rupture avec l'approche stato-centrée privilégiée jusqu'alors par la recherche argentine (Auyero 2000). En décrivant et en interprétant la diversité des acteurs impliqués dans le paysage politique des quartiers informels, ces travaux rendent compte de la complexité de cette vie politique et permettent de dépasser le mythe du quartier informel chaotique et sans structure sociopolitique. Toutefois, si ces travaux permettent de dresser un portrait des acteurs en présence dans les quartiers informels, ils nous informent peu sur leur rôle respectif au sein des processus d'urbanisation.

Bien que d'autres travaux s'intéressent spécifiquement aux processus de régularisation des quartiers informels de Buenos Aires (Bermúdez et al. 2014; Amigo 2010; Rodriguez et Di Virgilio 2013; M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012), ils interviennent généralement *a posteriori* pour constater les impacts du processus plutôt que d'étudier le processus politique en lui-même. Le processus d'urbanisation d'une *villa* constitue en ce sens une occasion remarquable d'étudier les dynamiques sociopolitiques qui s'établissent entre ses habitants, les organisations qui y

déploient leur militantisme et les institutions de l'État. Cette recherche s'inscrit donc en continuité avec ces travaux en reconnaissant la diversité des acteurs impliqués dans la gouvernance d'un quartier informel et en s'intéressant aux relations qui les unissent et les opposent.

En prenant acte de la contestation dont l'espace urbain est l'objet dans le processus global d'urbanisation – au sens commun –, cette recherche vise à comprendre comment cette contestation prend forme dans le cadre du processus d'urbanisation d'un quartier informel de la Ville de Buenos Aires. Pour ce faire, elle tente de répondre aux questions suivantes : quels sont les acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation d'un quartier informel? ; quels sont les espaces politiques au sein desquels ils se rencontrent? Quels sont leurs intérêts, stratégies et modes d'action? Finalement, quels sont les enjeux qui motivent leur confrontation ou leur alliance?

Le chapitre 1 effectue un retour sur la littérature portant sur les différentes stratégies mises en place par les États pour répondre au phénomène des quartiers informels, puis il approfondit la notion de droit à la ville pour comprendre comment elle s'insère dans les débats théoriques et les pratiques politiques en lien avec les quartiers informels. Dans une deuxième section de ce premier chapitre, nous puisons dans la littérature concernant la notion de processus participatif pour éclairer notre regard sur le processus d'urbanisation, puis nous passons en revue les travaux portant sur la diversité des acteurs présents au sein des quartiers informels argentins. Le chapitre 2 sert à définir les concepts centraux de cette recherche, puis à présenter la démarche méthodologie employée. Le chapitre 3 situe dans une perspective historique les développements récents des quartiers informels de Buenos Aires et aboutit sur une présentation détaillée du quartier informel auquel s'intéresse spécifiquement cette recherche, le *Playón de Chacarita*. Le chapitre 4 consiste en une présentation extensive des acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, alors que le chapitre 5 présente les résultats concernant les « espaces d'engagements » et les différentes dimensions du processus d'urbanisation, en identifiant en particulier les principales sources de conflit. Finalement, le chapitre 6 débute par un bref retour sur les questions guidant cette recherche, puis se poursuit par une discussion théorique sur les implications du processus d'urbanisation d'un quartier informel au regard de la notion de droit à la ville.

CHAPITRE 1 : RECENSION DES ÉCRITS

Ce chapitre débute par une présentation des principales stratégies qui ont été déployées au cours du dernier siècle par les États afin de répondre au phénomène des quartiers informels. Nous verrons comment, d'une stratégie centrée sur l'éradication et la relocalisation des quartiers informels, les États sont graduellement passés à une stratégie d'enracinement et d'intégration socio-urbaine des quartiers informels. Une attention particulière sera apportée au rôle du droit à la ville comme assise philosophique de cette approche d'intégration des quartiers informels. Cette notion de droit à la ville est ensuite approfondie pour en cerner les contours et questionner son potentiel à la fois comme outil de *praxis* politique que comme outil conceptuel, notamment pour l'analyse de processus d'intervention étatique dans les quartiers informels. La dimension participative que commande le droit à la ville est ensuite explorée à travers plusieurs modèles de théorisation de la participation citoyenne, qui illustrent la diversité des modes de participation. Cette section questionne cette notion de participation citoyenne au-delà du discours optimiste qui l'accompagne généralement pour montrer la diversité des formes qu'elle peut prendre ainsi que l'instrumentalisation dont elle peut faire l'objet. Elle élargit également la notion de participation pour permettre l'analyse de la participation d'une diversité d'acteurs au sein de processus politiques. Le chapitre passe finalement en revue les acteurs qui investissent typiquement les quartiers informels argentins et qui sont susceptibles de participer aux processus de régularisation et d'amélioration de quartiers informels initiés par l'État. À la lumière de la littérature présentée, ce chapitre se conclut par la présentation de la question qui guide l'ensemble de cette démarche de recherche. Tout au long du chapitre, les concepts abordés sont resitués dans le contexte latino-américain et plus particulièrement dans le contexte argentin.

1.1 Quartiers informels et droit à la ville

1.1.1 Entre éradication et enracinement des quartiers informels

Au cours du XXe siècle, les bidonvilles sont perçus comme un problème auquel il faut appliquer une solution décisive. Cette solution a le plus souvent impliquée leur destruction partielle ou complète et le déplacement des populations concernées dans les périphéries des grands centres urbains (Van Ballegooijen et Rocco 2013). Si le phénomène des quartiers informels est aujourd'hui fortement associé aux villes du « sud global », c'est en partie parce que les villes des

pays dits « développés » ont appliqué au cours du dernier siècle une stratégie d'éradication – ou *slum clearance* — qui laisse peu de traces des bidonvilles qui ont accompagné leur développement. En Angleterre et au Pays de Galle, par exemple, Yelling (2000) calcule qu'environ 3,66 millions de personnes ont été déplacées dans le cadre de projets de destruction de taudis entre 1955 et 1985. Le même phénomène se retrouve à différentes échelles dans la plupart des pays du « nord global », notamment aux États-Unis (Tillotson 2010) et en France où, sensiblement à la même période qu'en Angleterre, l'État a mené un vaste processus d'éradication de bidonvilles formés par l'immigration massive suivant la fin de la Deuxième Guerre mondiale (Gastaut 2004).

La conception de la ville qui a motivé la destruction et la reconstruction de quartiers entiers dans les métropoles du « nord global » est la même qui motive encore l'éradication de quartiers populaires dans la majorité des grandes villes du « sud global », soit une conception des « *slums* » et de l'urbanisation informelle comme synonymes de pathologie physique et sociale (Tillotson 2010). Selon Jauri (2011) cette association entre quartiers informels et pathologie sociale a été à la source des grands programmes d'éradication de quartiers informels en Argentine entre les années 1955 et 1983. Non seulement vus comme l'expression d'une problématique de logement, les quartiers informels représentaient aux yeux des autorités une pathologie sociale génératrice d'autres problèmes d'ordres moraux, sociaux et urbains. Greene (2003) et Newton (2009) montrent par exemple comment les événements d'envergure internationale sont souvent utilisés comme prétexte pour « embellir » les villes hôtes, embellissement qui se traduit par la destruction et le déplacement massif de populations en situation de précarité socio-économique hors des espaces centraux des villes.

Pour Collins et Shester (2013), et malgré une opinion largement partagée au sein de la société américaine, la stratégie d'éradication des « *slums* » américains aurait eu des impacts économiques relativement positifs sur le long terme. Ces auteurs postulent que cette stratégie a généré un véritable renouvellement urbain, une augmentation du niveau de revenu moyen, et ce sans générer de dynamique d'expulsion des ménages les plus pauvres. Ils reconnaissent toutefois les impacts négatifs d'une telle approche, notamment la destruction du tissu communautaire. Il faut aussi souligner que cette destruction des quartiers populaires américains était accompagnée d'une provision de logements dédiés aux populations affectées, certes de qualité médiocre (Roy 2005), mais favorisant toutefois le maintien de ces populations dans leur quartier de résidence.

Plusieurs auteurs ont toutefois démontré comment, dans les métropoles du « sud », cette approche de l'éradication mène à la relocalisation des populations touchées dans des développements ségrégués, en périphérie éloignée, loin des services et opportunités de la ville (Huchzermeyer 2014; Kudva 2009; Desai et Loftus 2013; Biau 2015; Jedwab, Christiaensen et Gindelsky 2014).

Selon Huchzermeyer (2011), si l'éradication et le déplacement des populations des bidonvilles restent une stratégie largement utilisée par de nombreux gouvernements, c'est notamment parce qu'elle est encouragée par l'ambivalence des objectifs de développement du millénaire de l'ONU, qui peuvent être interprétés strictement comme des cibles de réduction du nombre de quartiers informels plutôt que d'amélioration de ces espaces.

Ces impacts de l'éradication, ou du « *slum clearance* », combinés à l'incapacité du marché privé et des gouvernements de pourvoir à la demande en logement face à une urbanisation rapide (Magalhães 2016), ont mené à une transition vers une nouvelle stratégie de gestion des quartiers informels, privilégiant leur permanence et l'intervention *in situ*. Selon Roy (2005), cette récente transition serait motivée par le fait que la provision de services à un quartier informel existant est beaucoup moins coûteuse que l'éradication et la reconstruction de nouveaux quartiers. Neema Kudva (2009) situe le point d'inflexion de cette transition dans au cours des années 1970, où nous avons déjà situé l'essor du paradigme néolibéral. Elle interprète cette transformation comme un changement de paradigme qui agit aussi bien dans les pratiques *mainstream* des agences de développement et des gouvernements (qui privilégient désormais la provision de services *in situ*) que dans les perceptions des quartiers informels et de leurs populations, dont on tend désormais à valoriser l'esprit entrepreneurial et les efforts « d'autoassistance » (Ibid.).

Ce courant a été en partie encouragé par les travaux effectués par l'économiste Hernando de Soto sur l'économie informelle dans les pays du « tiers monde ». Celui-ci prône la légalisation de la propriété privée des habitants des quartiers informels, souhaitant ainsi libérer le potentiel de ce « capital mort », nécessaire à l'économie formelle, mais non reconnue par celle-ci. De Soto (2005) utilise la métaphore d'une cloche de verre pour illustrer ce qu'il considère comme une forme d'apartheid économique, appliquée dans l'ensemble des pays du « tiers monde » et de l'ancien bloc communiste. Au centre de cette cloche de verre se trouverait une classe privilégiée, souvent héritière du pouvoir des anciens régimes coloniaux, ayant accès au système formel de propriété privée. À l'extérieur de cette cloche, une immense majorité de la population à qui on refuse la propriété privée et qui ne peut ainsi créer de capital. Selon les calculs de de Soto et de son équipe,

ce serait l'équivalent de 9 300 milliards de dollars de « capital mort » qui reposeraient sous forme de propriété immobilière informelle dans les pays du « tiers monde ». De Soto étend cette logique du logement informel au commerce et au transport informels, argumentant qu'en accordant la propriété privée de leurs possessions informelles aux exclus du capitalisme, on leur permettrait par le fait même l'accès à l'assurance et au crédit.

Une reconnaissance formelle de la propriété privée serait donc un moyen de réveiller le « capital mort » des quartiers informels et permettrait à leurs habitants de contribuer à la création de la richesse plutôt que de dépendre de politiques redistributives desquelles de Soto est très critique (de Soto 1994). En termes concrets, l'approche proposée par de Soto consiste en la reconnaissance, l'enregistrement, et l'émission de titres de propriété privée aux habitants des quartiers informels. En parallèle, de Soto prône une simplification de la bureaucratie et une vaste déréglementation du système formel afin de l'accorder aux normes extra-légales, informelles.

Les politiques de régularisation de la propriété, inspirés des travaux de de Soto, ont été très répandues en Amérique latine à partir du milieu des années 1990, notamment au Pérou (pays d'origine de de Soto), mais également en Argentine (di Virgilio, Guevara et Arqueros 2014). Ces politiques publiques de régularisation de la propriété informelle auraient eu des succès mitigés dans ces pays, où on aurait assisté à une réintégration graduelle de ces propriétés au marché informel, que ce soit par subdivision, mise en vente ou location à travers le marché immobilier informel (Ibid.)

Roy (2005) est très critique de la confiance exprimée par de Soto envers le marché pour permettre de soulager la pauvreté urbaine. Pour elle, l'appel à la légalisation de de Soto est basé sur une vision « héroïque » de l'informalité urbaine, qui interprète l'émergence d'une urbanisation informelle hors des contrôles légaux et du système bureaucratique de l'État comme une preuve du micro-entrepreneuriat « héroïque » des populations les plus pauvres face à l'incapacité de l'État à répondre à leurs besoins vitaux. Une fois intégrées pleinement dans le réseau d'échange du capitalisme formel (via la légalisation de leur propriété jusqu'alors informelle), le sort de ces populations dépendrait alors de leur propre capacité entrepreneuriale. Pour Roy, cette logique est pernicieuse puisqu'elle décharge l'État néolibéral de toute responsabilité et légitime par le fait même des politiques d'austérité et de privatisation (Ibid). L'approche de De Soto ne proposerait ainsi qu'une *légalisation* de la richesse, sans aucune *redistribution* de la richesse. Elle affirme que les politiques de lutte contre la pauvreté doivent s'attaquer à la question de la redistribution des richesses et de la réduction des inégalités : « *Given the monopolistic nature of property, it is*

imperative for policymakers to underwrite the right to participate in the market by directly addressing inequality. » (Roy 2005, 153).

Un argument clé des partisans d'une approche desotoienne est celui de la transférabilité : une fois formellement reconnue, la propriété peut être légalement transférée, donnant ainsi accès aux populations des quartiers informels au marché du crédit (Roy 2005). Le « capital mort » créé par l'urbanisation informelle serait ainsi libéré et pourrait être mobilisé pour améliorer les conditions de vie des populations des quartiers informels (de Soto 2005 39). C'est justement cette notion de transférabilité qui motive la mise en garde faite par Harvey contre ce type de modèle, qui faciliterait selon lui l'expulsion des classes les plus pauvres de la centralité urbaine à travers les forces du marché : « *The problem is that the poor, beset with income insecurity and frequent financial difficulties, can easily be persuaded to trade in that asset for a relatively low cash payment.* » (Harvey 2008 36).

D'autres auteurs considèrent l'approche desotoienne au mieux limitée, sinon carrément erronée. Gilbert (2002) postule par exemple qu'elle propose une solution simpliste à une problématique complexe, et n'atteint donc pas ses objectifs : la formalisation de la propriété privée ne faciliterait pas l'accès au financement formel, n'améliorerait pas les conditions de vie des nouveaux propriétaires formels et ne stimulerait pas l'investissement des personnes visées dans leur logement. Selon Gilbert (Ibid.), dont l'analyse converge avec celle de Roy (2005), l'obtention d'un titre légal de propriété est généralement accompagnée de nouvelles dépenses associées par exemple aux taxes de propriétés tout en rendant les nouveaux propriétaires (ou locataires) formels plus vulnérables à la spéculation et à la pression du marché immobilier. Fernandes fait un constat semblable à la lumière de l'expérience péruvienne, où plus de 1,5 million de titres de propriété ont été émis à des habitants de quartiers informels dans la foulée des idées de de Soto (Fernandes 2011). Là non plus, la simple légalisation de la propriété n'aurait pas permis un meilleur accès au crédit, un argument pourtant central de l'approche de de Soto.

En Argentine, Pérez (2006) rapporte que de telles politiques de « régularisation domaniale » appliquées à partir des années 1980 n'auraient pas non plus eu le succès escompté, puisqu'elles n'ont pas su répondre à la réalité socio-économique de la population, en particulier l'inaccessibilité de l'emploi formel. La régularisation de la propriété implique en effet des coûts nouveaux (taxes municipales, impôts fonciers, services urbains privatisés), que les nouveaux propriétaires peinent à payer, ce qui initie en soi un processus d'expulsion vers de nouveaux quartiers informels plus périphériques.

Pour les critiques de l'approche légalisatrice de de Soto, ce n'est pas tellement la distribution de titres de propriété qui pose problème, mais plutôt le rôle grandement limité qu'elle accorde à l'État : « Such programmes are popular because they are cheap; it is much less expensive to issue property titles than to provide settlements with services. » (Gilbert 2002). En faisant une revue des travaux latino-américains de la régularisation des *établissements urbains informels*, Fernandes (2011) souligne l'importance de développer une approche qui renforce à la fois la sécurité d'occupation du sol et l'intégration sociospatiale. Si la légalisation de la propriété peut être un outil qui contribue à la sécurité d'occupation du sol, elle ne peut suffire en soi. Elle doit être accompagnée d'autres mesures pour permettre la permanence des communautés, notamment l'*empowerment* des femmes, le renforcement de l'organisation communautaire, la création d'opportunité de revenus et d'emploi (Ibid.).

Fernandes souligne également que la reconnaissance d'une propriété collective représente un instrument intéressant pour assurer l'intégrité et la permanence d'une communauté en milieu urbain, d'une part parce qu'elle est plus conforme à la nature collective de nombreux quartiers informels, et d'autre part parce qu'elle offre une protection contre les forces du marché. Cette intégration sociospatiale vise à protéger « *le droit de tous à vivre dans des conditions de dignité et de participer de manière équitable aux opportunités et aux bénéfices créés par le développement urbain.*⁴ » (Fernandes 2011 36). Elle implique une déségrégation physique et sociale des quartiers informels. La permanence des populations pauvres urbaines au sein de la ville est considérée ici comme tributaire d'une telle intégration sociospatiale.

Fernandes (2011) met en contraste l'exemple péruvien, inspiré des idées de De Soto, et l'exemple brésilien, celui-ci étant inspiré selon lui du droit à la ville. Pour Fernandes, cette tentative d'intégration de la notion de droit à la ville en contexte brésilien se manifesterait par la reconnaissance de la fonction sociale de la ville et de la propriété urbaine, la mise en place de processus démocratiques de gestion de la ville et la régularisation intégrale ou « *comprehensive* » des quartiers informels (Fernandes 2007). Cette approche serait donc beaucoup plus holistique que la simple distribution de titres légaux de propriété privée, prônée par De Soto. Cette intégration du droit à la ville comme orientation des politiques publiques de gestion de l'informalité urbaine pourrait, selon certains auteurs, faire plus et mieux pour l'amélioration des conditions de vie des classes pauvres urbaines. Pour Roy : « *dealing with informality requires recognizing the "right to the city"* » (2005, 48).

⁴ Traduction de l'auteur de l'espagnol.

L'éradication et la relocalisation voire la simple expulsion continuent d'être appliquées à l'occasion à travers le monde comme mode de « gestion » des quartiers informels, notamment lorsque des mégaévénements internationaux déclenchent des processus de rénovation urbaine (Sánchez et Broudehoux 2013; Greene 2003) ou, plus particulièrement en Argentine, lorsque les terrains occupés sont convoités par les grandes entreprises immobilières pour y mener d'importants projets de développement (Echanove et Srivastava 2012; Tarduch et Baldivieso 2014). Malgré tout, il apparaît qu'un changement graduel de paradigme prend place, passant d'une approche expulsive à une approche d'enracinement des populations des quartiers informels dans leur lieu de résidence. Le droit à la ville s'impose comme un cri de ralliement pour soutenir les revendications des populations de ces quartiers, puisqu'il permet d'aller au-delà d'un simple droit au logement (Garnier 2010). Le droit à la ville est donc mobilisé pour justifier à la fois le droit d'habiter l'espace urbain, soit le droit de « permanence » des populations des quartiers informels, et le droit de ces populations de jouer un rôle primordial dans la définition de l'avenir de l'espace qu'elles occupent. Pour son potentiel comme outil de ralliement et de mobilisation aussi bien que comme outil conceptuel pour interpréter les processus de transformations des quartiers informels (O'Loughlen 2015), le droit à la ville mérite d'être étudié plus en profondeur.

1.1.2 Le droit à la ville, une entrée philosophique aux dimensions multiples

Dès le début des années 2000, une diversité d'organisations de la société civile mondiale – Mouvements populaires, Organisations non gouvernementales (ONG), associations professionnelles, etc – réunies en Forum social mondial ont entamé la construction d'une charte mondiale pour promouvoir et protéger le droit à la ville de l'ensemble des citoyens du monde (Forum Social Mondial 2005). Cette démarche a été motivée par le constat partagé par les organisations participantes du caractère profondément inégalitaire du processus d'urbanisation à l'échelle mondiale, menant à la « *prolifération de grandes zones urbaines où sévissent la pauvreté, des conditions de vie précaires et la vulnérabilité devant les risques naturels.* » (Ibid., 1). En souhaitant promouvoir une jouissance équitable des opportunités de la ville, cette charte prend appui sur le droit à la ville pour affirmer une série de droits qui découleraient de celui-ci – droit au logement, à la justice, à l'eau, au travail, à la mobilité, à la participation politique, etc.

Des tentatives antérieures d'articulation pratique du droit à la ville existent dans plusieurs pays d'Amérique latine, une région qui se démarque par l'inégalité de la distribution des richesses. La Loi 388 de 1997, en Colombie, ou encore le Statut de la Ville de 2001, au Brésil, sont des documents précurseurs en la matière, affirmant la fonction sociale de la propriété urbaine et le droit à la ville de ses habitants (Fernandes 2007). Au Mexique, des Organisations de mouvement populaire ont conçu en partenariat avec le gouvernement du district fédéral de Mexico la Charte de la ville de Mexico pour le droit à la ville (Ciudad de México 2010). Plus récemment, une démarche semblable a vu le jour dans la ville de Buenos Aires, sans qu'elle ait toutefois abouti au moment d'écrire ces lignes. En Argentine comme ailleurs en Amérique latine, l'intérêt pour le droit à la ville n'est pas que l'affaire des mouvements urbains populaires : en 2011, un regroupement de ministères argentins publiait un recueil de textes faisant l'éloge du concept du droit à la ville, le resituant dans le cadre de leurs interventions respectives (ministère de la Justice et des Droits humains de l'Argentine 2011). Cet engouement renouvelé pour le droit à la ville, notamment dans une optique de protection et promotion des droits des habitants les plus précaires de la ville, appelle à un retour sur les fondements théoriques qui ont inspiré le droit à la ville.

Le concept de droit à la ville a d'abord été introduit par Henri Lefebvre en 1968 dans un ouvrage homonyme. Dans un contexte de forte mobilisation sociale en France et ailleurs dans le monde, Lefebvre écrit son livre en réaction au courant fonctionnaliste en urbanisme, qu'il associe à un développement urbain piloté de loin par un pouvoir centralisateur et qui serait un vecteur d'aliénation des habitants de la ville et de ségrégation spatiale croissante (Costes 2010). Le droit à la ville est exposé dans une approche ouvertement utopiste, non pas en ce qu'il renvoie à ce qui est impossible, mais parce qu'il porte en lui le germe d'un projet de société plus large, où les habitants et les usagers de la ville se réapproprient l'espace urbain et la ville comme « œuvre » qu'ils contribuent à remodeler constamment. La ville ne désigne donc pas ici uniquement la morphologie physique de la ville, mais également sa morphologie sociale, ou l'ensemble des réseaux et des opportunités qu'elle génère.

Plusieurs éléments clés peuvent être dégagés du droit à la ville tel que proposé par Lefebvre. D'abord, celui-ci fait contraster les notions de « valeur d'usage » et de « valeur d'échange ». La valeur d'échange désigne la valeur capitaliste d'un bien ou d'un espace tel que déterminé par les forces du marché (Lefebvre 1968). Pour Lefebvre, cette valeur d'échange doit être subordonnée dans la production de l'espace à la valeur d'usage, qui désigne la jouissance que tirent les citoyens de leur rapport à la ville : « Que la réalité urbaine soit destinée aux "usagers" et non point aux spéculateurs, aux promoteurs capitalistes... » (Lefebvre 1968, 118). Pour

Purcell (2003), les partisans du droit à la ville mesurent encore bien mal le caractère fondamentalement révolutionnaire de la proposition de Lefebvre qui, en s'attaquant aux relations capitalistes comme moteur de l'urbanisation, remettrait en cause les fondements mêmes du système capitaliste mondial.

Lefebvre prône donc une réappropriation démocratique de la détermination de « l'œuvre » urbaine par ces habitants. Dans la même ligne d'idées, Harvey (2008, 37) établit un lien essentiel entre le droit à la ville et une démocratisation de la gouvernance de la ville. Pour que les citoyens puissent réellement s'approprier le processus de création destructrice qui caractérise l'urbanisation – entendu que « tout lieu urbain n'est que la matérialisation temporaire de transformations sociospatiales continues⁵ » (Neil Brenner & Christian Schmid 2015, 177) et que tout renouvellement ou « rénovation » urbaine ne peut se concrétiser que par la destruction de la ville qui existait jusqu'alors –, il serait nécessaire de soumettre la production de l'espace et l'utilisation des surplus de la production capitaliste à un plus grand contrôle démocratique.

Le droit à la ville est aussi compris comme droit à la centralité, c'est-à-dire le droit de participer à un espace sociotemporel nodal, de rencontres et d'échanges, qualité essentielle de l'urbain (Lefebvre 1974a). La centralité renvoie ici à la qualité de l'urbain plutôt qu'à une centralité géographique précise, et peut être mieux interprétée à l'aide de la notion de justice spatiale telle que développée par Edward Soja (2009). Celle-ci implique, dans son expression élémentaire, une juste distribution dans l'espace des ressources socialement valorisées ainsi que des opportunités d'en jouir. Soja rejoint ici Lefebvre et Harvey dans l'effort d'ajouter une dimension spatiale ou territoriale à la notion de justice. Pour Soja (1980), les relations sociales et spatiales sont dialectiquement interdépendantes, en ce que la matérialité spatiale conditionne la vie sociale, et réciproquement. L'intégration de la dimension spatiale apparaît donc comme nécessaire pour qui s'intéresse à la justice.

La notion de centralité, composante essentielle du droit à la ville, revêt une importance particulière dans le contexte des quartiers informels, *a fortiori* lorsque ceux-ci émergent au cœur des villes, dans des espaces interstitiels ou désaffectés. La résilience de ces espaces démontre l'importance de la valeur d'usage de la ville pour les populations qui les habitent, dépendant des réseaux urbains – emplois, services, offre culturelle et sociale – pour assurer leur épanouissement et même leur survie (Newton 2009). La centralité, dont l'accès leur est refusé par la valeur d'échange

⁵ Traduction de l'auteur.

prohibitives des territoires urbains, est un besoin qui contribue à l'émergence de ces quartiers informels.

Le fait que le droit à la ville puisse couvrir un aussi large éventail de principes peut être interprété de manière aussi bien positive que négative. Pour Mitchell et Heynen (2009), d'abord, c'est justement ce qu'ils nomment la « *capaciousness* » du droit à la ville — où sa capacité à rassembler sous une même bannière une multitude d'idées et de revendications — qui fait sa valeur. Ce caractère englobant permettrait le développement d'une solidarité entre une panoplie de luttes politiques tout en mettant l'emphase sur les conditions « les plus élémentaires de survie, de possibilité d'habiter, de vivre. » (Mitchell et Heynen 2009). Attoh ajoute dans la même lignée : « *The right to the city may allow us to see rights to housing, rights against police abuse, rights to public participation in urban design, rights against established property laws, or rights to a communal good like aesthetics, as necessarily connected.* » (2011, 674).

Dans le milieu académique aussi bien qu'au sein des mouvements sociaux urbains, le droit à la ville est de plus en plus fréquemment invoqué (Purcell 2009) pour faire valoir les droits de populations marginalisées ou socioéconomiquement défavorisées, auxquelles on limite l'accès à une pleine expérience et participation à la vie urbaine. Don Mitchell et Nik Heynen (2009) invoquent ainsi le droit à la ville à la défense des personnes en situation d'itinérance. Pour ces auteurs, la valeur du droit à la ville réside justement en ce qu'il ne se limite pas à un simple droit au logement, mais qu'il intègre cette dimension précédemment abordée de participation à « l'œuvre » qu'est la ville, autant en termes physiques qu'en termes socioéconomiques. Le droit à la ville couvrirait ainsi la protection des « conditions de survie » physiques dans la ville des personnes en situation d'itinérance (accès aux espaces publics libre d'obstacles physiques et légaux, accès à la nourriture, accès au logement, etc.) aussi bien que les conditions de leur épanouissement personnel.

En revanche, le caractère englobant et flou du droit à la ville pose la question de sa mise en œuvre ou de son opérationnalisation. Lorsque Lefebvre propose (1968) le concept de droit à la ville, celui-ci n'apparaît que brièvement vers la fin de l'ouvrage, et l'auteur n'élabore pas sur la nature de ce droit et moins encore sur la manière de le mettre en œuvre. Attoh pose d'ailleurs la question : quel genre de droit est le droit à la ville? (Attoh 2011). À son avis, le droit à la ville est devenu un cri de ralliement pour beaucoup de chercheurs et d'organisations progressistes, mais peu ont élaboré sur ce qu'est ou devrait être sa nature juridique. Qu'arrive-t-il, par exemple, lorsque des revendications ancrées dans le droit à la ville sont confrontées à des droits

formellement reconnus, tels que le droit à la propriété privée? Or, la subversivité du droit à la ville réside en partie dans le fait qu'il entre en opposition avec d'autres formes de droits, notamment le droit à la propriété privée (Roy 2005), fondement légal du système capitaliste.

Pour Lefebvre, le droit à la ville, qu'il conçoit comme un droit intrinsèque de la vie humaine, est diamétralement opposé au droit à la propriété privée, seulement rendu valide par sa « forme logique et légale comme code élémentaire de relation sous le mode de production capitaliste » (Lefebvre 1974b). À sa suite, Harvey appelle à un renversement de la hiérarchie des droits: « *Derivative rights (like the right to be treated with dignity) should become fundamental and fundamental rights (of private property and the profit rate) should become derivative. Was this not the traditional aim of democratic socialism?* (Harvey 2003, 941) ». Le droit à la ville — compris non seulement comme le droit de libre accès à la ville, mais également comme le droit de jouir de la vie urbaine et de contribuer à la modeler, en somme le droit à l'urbanité —, devrait ainsi prendre le pas sur le droit à la propriété privée comme moteur principal de structuration de l'espace urbain. Si elle est compréhensible sur le plan idéologique, cette posture peine à répondre aux questionnements exprimés par Attoh (2011) quant à la nature juridique du droit à la ville, et, plus important encore, quant à la possibilité de l'opérationnaliser et de le concrétiser.

On peut trouver dans la tradition latino-américaine du constitutionnalisme social, et dans ce que certains auteurs nomment le nouveau constitutionnalisme latino-américain (Herrera et al. 2015), une réponse partielle à la question de l'opérationnalisation du droit à la ville ainsi qu'une explication probable à l'engouement latino-américain pour le droit à la ville en tant qu'outil de *praxis* politique. Le constitutionnalisme social se distingue du constitutionnalisme libéral privilégié dans la plupart des démocraties « occidentales ». Alors que les constitutions libérales visent à « préserver un état de choses jugé bon et souhaitable », les constitutions issues du nouveau constitutionnalisme latino-américain « sont des constitutions utopiques, dans le sens où elles recherchent un état de choses qui n'est pas encore produit, mais que l'on juge comme hautement souhaitable et dont elles indiquent elles-mêmes la forme de matérialisation. » (Gaviria Díaz 2015, 22-23). Sont ainsi intégrés à plusieurs constitutions latino-américaines une série de droits sociaux – le droit au travail, à un logement digne, au temps libre – qui, à l'instar du droit à la ville, agissent comme l'expression d'un idéal de société et peuvent ainsi être qualifiée d'utopiques (Ibid.) Les constitutions s'inscrivant dans cette tradition du nouveau constitutionnalisme ont ainsi pour caractéristique cette normativité sociale qui implique que, bien qu'agissant d'abord sur le plan symbolique par l'affirmation de droits pour les classes populaires (Herrera 2015), les dispositions constitutionnelles peuvent être invoquées directement par le pouvoir judiciaire sans l'intermédiaire

supplémentaire de lois spécifiques (Gaviria Díaz 2015). C'est entre autres le cas de la Constitution de Buenos Aires de 1996, clairement inscrite dans ce courant du constitutionnalisme social, et dont les dispositions concernant entre autres le droit à un logement digne sont directement invoquées par certains juges pour ordonner au pouvoir exécutif de la Ville d'intervenir dans certaines *villas* (Delamata 2016). Si le droit à la ville n'est pas inscrit dans la Constitution de Buenos Aires, l'ensemble des droits sociaux qui y sont inscrits peut quant à lui être mobilisé à travers des actions judiciaires dans une perspective de droit à la ville.

Le droit à la ville fait aussi l'objet en Argentine d'une recherche académique intensive. Un collectif de chercheurs publiait en 2016 un ouvrage dédié à la question, dans lequel ils exploraient une foule d'enjeux urbains à travers le prisme du droit à la ville : jeunesse et citoyenneté, cadre institutionnel participatif, ségrégation urbaine, régularisation et amélioration de quartiers informels, etc. (Garcia et al. 2016). Cette diversité d'application du droit à la ville en Amérique Latine illustre cette « *capaciousness* » du concept dont parlent Mitchell et Heynen (2009).

Il est notamment mobilisé dans l'analyse des politiques publiques visant les quartiers informels. Dans le contexte de Buenos Aires, Murillo, Díaz et Snitcofsky (2012) suggèrent que les processus de régularisation et d'amélioration participative des quartiers informels peuvent servir à concrétiser le projet du droit à la ville, pourvu que ces processus répondent à certains critères minimaux : la population du quartier informel doit être impliquée dans la planification du processus et sa participation doit jouer un rôle central; le processus doit être « soutenable », c'est-à-dire que les bienfaits de l'intervention doivent perdurer après sa conclusion et le retrait de l'État; le processus doit prévoir un mécanisme de redistribution équitable de la plus-value résultante du développement urbain; et le processus doit finalement adopter une approche englobante qui va au-delà de la construction de logements pour inclure la production d'espaces verts, d'écoles, d'infrastructures et de services publics.

Si la participation des « usagers » de la ville est une composante essentielle du droit à la ville, le concept de participation dans les processus de consolidation et d'amélioration des quartiers informels ne désigne pas, comme nous l'avons vu à la section précédente, une réalité unique et bien comprise, mais plutôt un éventail de possibilités d'arrangements institutionnels et de degrés de participation. Le tournant participatif dans la mise en œuvre de projets d'amélioration et de régularisation des quartiers informels soulève aussi bien des questions d'ordres pratiques que théoriques. Comme l'a démontré le recensement de projets d'intervention dans des quartiers informels d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, la gouvernance participative peut prendre

diverses formes et être d'intensité variable. Aussi, le recours au vocabulaire de la gouvernance participative par les autorités gouvernementales n'implique pas en soi une participation réelle ou significative des habitants des quartiers informels au processus de prise de décision. Un examen des différents modes de participation et des stratégies qui mobilisent la participation de différents acteurs doit donc être effectué afin d'appréhender un processus participatif au-delà des intentions et du discours.

1.2 Des modes de participation à la diversité des acteurs des quartiers informels

1.2.1 Des modes de participation variés

Dans un contexte de vif débat au sein de la société américaine concernant la nature et la fonction de la participation citoyenne, Burke (1968) et Arnstein (1969) ont tenté d'éclairer le débat public en proposant une typologie devant intégrer les diverses formes que peuvent prendre la participation citoyenne et les stratégies qui la mobilisent. Les travaux de Arnstein et Burke ont tous deux été publiés dans le *Journal of the American Institute of Planners*, dans un contexte où l'inclusion de la participation citoyenne tend à s'imposer dans la réalisation de projets de développement – et de « rénovation » – urbain qui sont de plus en plus contestés.

Arnstein (1969), d'abord, propose de concevoir les degrés d'intensité que peut prendre la participation citoyenne selon l'image d'une échelle, où les « barreaux » inférieurs représentent les démarches « non participatives » et les « barreaux » supérieurs les démarches où le pouvoir exercé par les citoyens est le plus grand. Les huit « barreaux » de l'échelle de la participation citoyenne de Arnstein – Manipulation, Thérapie, Information, Consultation, Apaisement, Association, Délégation de pouvoir et Pouvoir citoyen – illustrent comment les démarches dites participatives n'impliquent pas nécessairement une redistribution du pouvoir décisionnel entre les mains des citoyens, mais qu'elles peuvent au contraire être instrumentalisées par les pouvoirs publics à des fins politiques. Les « plateformes multiacteurs » mises en place dans le cadre de démarches de « gouvernance inclusive » dépasseraient rarement les barreaux les plus bas de l'échelle proposée par Arnstein (Warner 2006). Des chercheurs (Calderon 2008) ont adapté l'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein en produisant une version simplifiée, évacuant malheureusement par la même occasion la dimension critique de cette échelle, que Fung considère comme le principal apport d'un tel outil : « *Arnstein's classification still provides a useful corrective to naive and untempered enthusiasm for public participation.* » (Fung 2006, 67). Dans

le contexte argentin, Murillo (2014) réfère à l'échelle d'Arnstein pour évaluer la participation des populations des quartiers informels dans le processus de régularisation et d'amélioration de leur quartier. Il en conclut que les projets qui limitent la participation à la simple information et consultation mènent souvent à la fragmentation et l'affrontement entre les habitants du quartier. Au contraire, les projets qui « associent » les habitants dans la planification — le premier échelon d'une participation réelle accordant un pouvoir aux citoyens selon Arnstein (1969) – auraient tendance à renforcer la mobilisation et l'organisation communautaire (Murillo 2014).

Fung (2006) va au-delà de la classification offerte par Arnstein (1969) en proposant un outil d'analyse tridimensionnel devant permettre de situer conceptuellement toute démarche participative, et qui cherche à intégrer l'ensemble des nouvelles pratiques qui ont émergé au cours des dernières décennies en matière de démocratie participative. Les trois dimensions qui constituent ce que Fung nomme le « *Democracy Cube* » sont la sélection des participants (qui participe?), le mode de communication et de décision (comment les participants communiquent-ils et comment les décisions sont-elles prises?) et l'autorité et le pouvoir (comment la participation influence-t-elle les politiques ou l'action publique?).

Ces trois dimensions sont représentées sur leurs axes respectifs (inclusif/exclusif, très intense/peu intense, beaucoup d'autorité/peu d'autorité) et constituent le « *Democracy Cube* » de Fung. Cet outil conceptuel a l'avantage d'être facilement opérationnalisable (Pablo et al. 2013) et de pouvoir rendre compte d'une grande diversité d'institutions et de démarches de participation citoyenne. Fung propose une conception très large de la participation. À la question posée par Fung (2006), « qui participe? » il ne s'agirait pas seulement de répondre en détaillant le profil des individus qui participent et celui de ceux qui ne participent pas, mais également de comprendre quelles organisations se voient accorder un rôle dans le processus décisionnel. La participation doit donc être comprise au-delà des dispositifs participatifs et inclure la diversité des arrangements institutionnels qui peuvent définir la gouvernance d'un projet ainsi que la position qu'y occupe chacune des parties prenantes.

Avec une approche tout à fait différente, Burke (1968) propose une classification non pas des formes que peut prendre la participation citoyenne, mais plutôt des stratégies qui mobilisent celle-ci comme moyen pour parvenir à un objectif politique ou administratif autre. Ces cinq stratégies types sont autant de points de repère qui permettent de situer et d'interpréter un processus faisant appel à la participation citoyenne. Surtout, ces stratégies renvoient aux intentions qui motivent les

acteurs vis-à-vis d'un processus participatif, et ouvrent la porte à une analyse qui puisse prendre en compte les divergences stratégiques des parties prenantes.

La stratégie dite de « thérapie-éducation », d'abord, valorise la participation citoyenne pour son potentiel d'*empowerment* pour les populations qui y prennent part, notamment lorsqu'elles sont socioéconomiquement défavorisées (Ibid). Cette stratégie mise plus sur les bienfaits d'un processus participatif en lui-même que sur les résultats effectifs en termes de politique ou d'action publique.

La stratégie du « changement comportemental » (Ibid), quant à elle, vise à dénouer l'opposition de certains individus fortement opposés à un projet ou une politique litigieuse à travers l'intégration à une dynamique de groupe. À travers la participation citoyenne collective, cette stratégie mise sur le développement d'un sentiment d'appartenance communautaire qui puisse désamorcer les résistances alimentées par des intérêts propres.

Ensuite, la stratégie dite de « supplément de personnel » (Ibid) mise sur le volontarisme et les compétences des citoyens afin de combler le manque de ressources d'une agence donnée. Dans ce cas-ci, l'intégration de citoyens au processus de prise de décisions vise à mettre à contribution leur temps libre et leur expertise afin d'accomplir des tâches qui ne pourraient l'être par l'agence responsable, par manque de personnel. Dans le cadre d'un projet d'amélioration et de régularisation d'un quartier informel, le recours grandissant aux ONG et autres Organisations de base communautaire est souvent associé à une stratégie néolibérale de décentralisation et délégation des prérogatives de l'État (Das 2015). Ce phénomène peut être interprété en lien avec cette stratégie dite de « supplément de personnel ».

La quatrième stratégie type, la « cooptation » (Burke 1968), postule que l'intégration d'éléments clés du leadership d'un groupe au processus de prise de décision peut servir à désamorcer l'opposition du groupe au projet ou à la politique en litige. Ce type de stratégie a été largement étudié et documenté par la recherche sur la démocratie participative (Koster et Nuijten 2012; Bacqué, Rey et Sintomer 2007; Merklen 2002). Koster et Nuijten et De Vries résument le phénomène ainsi:

« The leaders who cooperated gradually even acquired official functions within the project and ended up on the payroll of the municipality, usually engaged in communicating information to the population of the area and keeping consultants and officials posted about people's opinions. During meetings with the population these forms of negotiation and

cooptation of leaders were often noticeable. The ones who had been “co-opted” were much more positive about the proposed plans than the leaders who kept a more critical stance. » (2012, 183)

Ici, la question de la sélection des participants à un processus participatif, posée par Fung (2006), est essentielle, puisqu’une participation réduite au leadership d’une communauté facilite sa cooptation par les pouvoirs publics (Rigon 2014).

La cinquième et dernière stratégie type est celle du « pouvoir communautaire ». Cette stratégie, mobilisée par des acteurs non étatiques, vise à confronter les « centres de pouvoir » existants en y opposant une masse critique de citoyens engagés envers un objectif partagé. Cette stratégie prend appui sur le postulat que les institutions et le capital ne sont pas les uniques vecteurs de pouvoir, et que ceux-ci peuvent être contestés par le pouvoir du nombre. Dans les mots de Burke : « In effect, a new center of power is created, based not upon control of wealth and institutions but upon size and dedication. This type of organization has the ability to obtain accommodation from existing power centers, both from its inherent strength and its choice of tactics. » (Burke 1968, 292)

Alors que Arnstein (1969) et Fung (2006) montrent qu’un processus participatif peut varier dans son intensité, sa portée et son degré d’inclusion, la typologie offerte par Burke – bien que non exhaustive — illustre qu’il est erroné de concevoir la participation citoyenne comme répondant à un seul objectif d’administration publique ou à un seul impératif de justice démocratique. Les stratégies types qui ont été exposées ne sont pas mutuellement exclusives et il est possible qu’elles soient mobilisées conjointement dans un même processus participatif. Rien n’exclut d’ailleurs que ces stratégies soient empruntées de manière antagoniste par divers acteurs impliqués dans un même processus participatif.

Cette notion de la nature contestée d’un processus participatif réintroduit la question posée par Muchadenyika (2015), qui rapporte une tendance croissante à refuser les instances participatives proposées par l’État et à créer des espaces alternatifs, gérés par et pour la communauté. Ce phénomène peut être compris à la lumière d’une mise en garde de Arnstein :

« participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo. » (1969, 216).

De telles pratiques peuvent pourtant avoir une portée politique qui excède de loin le simple cadre du projet d'amélioration du quartier informel. Comme le suggère Maeckelbergh (2011), des groupes qui rejettent la légitimité de l'État peuvent ainsi confronter les structures politiques actuelles, tout en construisant des structures nouvelles pour les remplacer. Cette stratégie va donc au-delà d'une simple méfiance face à l'État, et tend carrément à construire un pouvoir populaire indépendant de celui-ci. Cette approche misant sur l'autogestion et la préfiguration d'un avenir sans État, inspirée de la philosophie de Gramsci, serait embrassée par un nombre croissant de mouvements populaires en Amérique latine (Ouviña 2013). Ramos (2013) illustre par exemple comment le Mouvement des occupants et des locataires de Buenos Aires⁶ utilise le coopérativisme autogestionnaire dans leur lutte pour leur droit à la ville. Pas question ici d'attendre ou d'espérer des opportunités qui seraient concédées par l'État. C'est à travers des espaces autogérés, en marge des mécanismes et des institutions de l'État, que ces militants concrétisent et protègent leur droit à la ville. Une telle approche apparaît pour le moins difficilement conciliable avec un processus de participation citoyenne piloté depuis l'État.

Dans le contexte latino-américain, Pradilla-Cobos (2016) pose un regard critique sur les processus de participation citoyenne institutionnalisée, qui présentent selon lui plusieurs risques. Selon cet auteur, l'institutionnalisation de la participation est accompagnée d'une individualisation de la participation qui mène à son tour à une désarticulation des mouvements populaires de revendication. En ne reconnaissant plus que la participation du citoyen en tant qu'individu, l'État met à l'écart les mouvements populaires qui ont joué un rôle historique dans les grandes transformations sociales, notamment à travers d'importants conflits politiques.

Cependant, dans une recherche portant sur l'institutionnalisation de la participation citoyenne au Mexique, Françoise Montambeault a démontré que le succès des institutions participatives peut à l'inverse être limité par l'implication actives de forces politiques traditionnelles en leur sein. Ce succès des institutions participative est compris par Montambeault comme: « *overcoming clientelism by opening the channels of participation and thereby empowering the traditionally excluded sectors of society and increasing the state's accountability* » (Montambeault 2011, 105). L'autonomie des institutions participatives, c'est-à-dire la possibilité de tous les citoyens d'y participer librement et sans l'influence informelle d'acteurs politiques organisés, serait un facteur central dans l'atteinte de ce succès. Le « design institutionnel » n'est ainsi qu'un aspect à prendre

⁶ *Movimiento de ocupantes e inquilinos*. Occupant est compris ici comme l'occupant clandestin d'un logement vacant récupéré.

en compte, et les interactions et institutions informelles déployées hors des institutions officielles joueraient selon elle un rôle central.

Dans le cadre de ce mémoire, nous retiendrons le concept d'« espace d'engagement » pour désigner de manière flexible à la fois les espaces participatifs institutionnalisés et les espaces politiques informels. Cette catégorie conceptuelle permettra de prendre en compte le caractère contesté des processus participatifs et l'émergence d'espaces politiques parallèles qui rejettent les « règles du jeu » officielles.

Il faut souligner que la question du conflit et de sa gestion dans le cadre d'un processus participatif est d'ailleurs laissée ouverte par les travaux de Arnstein, Burke et Fung. Dans le contexte d'une société caractérisée par un pluralisme croissant (Lubenow 2012), plusieurs auteurs se sont penchés sur cette question, notamment dans les domaines de la théorie de la communication et de la théorie de la planification. Healey (1992; 2003), s'appuie entre autres sur les travaux de Habermas (1984) sur la notion de délibération démocratique pour proposer le concept de *planification collaborative*, une approche nécessaire pour concilier la « multiplicité des mondes sociaux, des "rationalités" et des pratiques qui coexistent dans les contextes urbains (...) » (Healey 2003, 106). La planification collaborative, inspirée du tournant communicationnel de la planification, mise sur le débat et la délibération pour construire une compréhension mutuelle entre des acteurs aux visions divergentes du monde, condition nécessaire à la construction d'un consensus ou du moins à la médiation des conflits.

Mouffe (1999) adopte une posture totalement différente vis-à-vis du conflit. Selon cette auteure, la théorie de la démocratie délibérative, en suggérant la possibilité de l'existence d'une sphère publique libre de rapports de pouvoir et menant à un « consensus rationnel », ignore le rôle central de la dimension conflictuelle dans le processus politique. En réponse à la démocratie délibérative, Mouffe propose le concept de pluralisme agonistique. L'agonisme, que Mouffe distingue de l'antagonisme en ce qu'il implique une rivalité entre adversaires politiques plutôt qu'entre ennemis (Mouffe 2010), serait une condition nécessaire de l'exercice politique démocratique, puisqu'il reconnaît le caractère discordant et légitime de la pluralité des voix qui composent une société. Une « réconciliation finale » de ces voix serait ainsi impossible et surtout non souhaitable. Suivant Mouffe, un processus de démocratie participative ne devrait donc pas viser à générer un consensus illusoire à travers la délibération, mais plutôt à permettre l'expression passionnée de cette confrontation agoniste.

Ces deux conceptions du rôle du conflit ont des implications importantes pour les processus participatifs et sur leurs objectifs, mais ne prescrivent pas de marche à suivre claire pour la gestion du conflit dans le cadre d'un projet urbanistique, notamment lorsqu'il est hautement contesté comme c'est souvent le cas dans les projets concernant les quartiers informels. Blondiaux pose d'ailleurs la question : « cette institutionnalisation de la participation est-elle compatible avec l'expression réelle des conflits traversant la société? » (Blondiaux 2008, 133). À son avis, les dispositifs de participation sont toujours tiraillés entre la recherche du consensus et l'expression du conflit. Martinais (2015) interprète même le conflit, ou plutôt cette posture contestataire recherchant ouvertement le conflit, comme une modalité de participation comme une autre.

Melé (2016), qui s'intéresse aux conflits entourant les projets urbains, souligne à son tour cette relation ambiguë entre le conflit et la participation. Selon cet auteur, le conflit a le potentiel de « remplir » aussi bien que de « vider » les espaces de participation. Il les « remplit » lorsque l'enjeu du conflit attire des participants intéressés, et les « vide » lorsque le conflit expulse ou repousse des acteurs qui refusent de s'engager dans de telles interactions.

Quelle que soit la posture normative que l'on adopte vis-à-vis du conflit – soit que l'on considère qu'il doit être résolu par la délibération ou qu'on le considère comme une condition nécessaire à la démocratie —, celui-ci apparaît comme une porte d'entrée privilégiée pour comprendre les « participants » au processus, ou parties prenantes, ainsi que les intérêts et la vision de la ville qui les animent. En effet, que les intérêts en jeu concernent simplement la distribution des ressources et du pouvoir au sein d'un système politique, qu'ils soient conçus comme des intérêts de classes ou encore qu'ils aient des visées révolutionnaires, le conflit agit comme un révélateur, « puisqu'ils obligent les pouvoirs et les porteurs d'intérêts à se montrer, à prendre une position. » (Melé 2003, 21).

Cette discussion sur le rôle du conflit dans la participation introduit donc une nouvelle dimension d'analyse précieuse pour interpréter un processus politique comme celui qui accompagne nécessairement un projet de transformation d'un quartier informel où les acteurs en lice sont nombreux et variés.

1.2.2 La diversité des acteurs, une spécificité des quartiers informels argentins

Comme nous l'avons vu, les processus de régularisation et d'amélioration des quartiers informels font intervenir une diversité d'acteurs disposant d'un pouvoir d'influence variable. Les outils

conceptuels développés pour l'analyse des modes de participation peuvent être utilisés pour appréhender ces différents modèles de gouvernance plus ou moins participatifs. Ces outils se révèlent nécessaires pour aller au-delà de l'affirmation du caractère participatif d'un processus politique et ainsi comprendre les rapports de pouvoir asymétriques qui sont conférés à chacun des acteurs en présence. Une telle analyse s'impose dans le contexte argentin, où les acteurs qui interviennent dans les quartiers informels sont à la fois nombreux et diversifiés, aussi bien dans la quotidienneté de ces quartiers (Michelena 2013) que dans le cadre de leur urbanisation (au sens argentin de régularisation et d'intégration socio urbaine) (Clichevsky 2012).

Rares sont les travaux qui ont tenté de dresser un portrait exhaustif des acteurs impliqués dans les quartiers informels argentins. Parmi eux, Lorenzo Michelena a dressé ce qu'il nomme une « carte d'acteurs » du quartier informel nommé *La Carbonilla*, dans le quartier *Chacarita* de Buenos Aires. Il s'intéresse particulièrement à la diversité des organisations sociopolitiques actives dans le quartier, en distinguant d'abord celles qui supportent activement le Gouvernement national (alors sous le pouvoir de Cristina Kirchner), ensuite les autres organisations de « gauche » qui se disent indépendantes du gouvernement, puis finalement les organisations populaires, dites « *villeras* ». Celles-ci, à la différence des autres, émergent directement des quartiers informels et sont pour la plupart associées au *Movimiento Popular la Dignidad*, une organisation qui assure une présence dans la plupart des *villas* de la ville (Michelena 2013). Michelena note que le Corps de délégués, l'organe de représentation politique du quartier, est fragmenté par les allégeances incompatibles à ces différentes organisations politiques. En plus de cette diversité d'organisations sociopolitiques, Michelena relève la représentation dans le quartier de plusieurs institutions étatiques, appartenant aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de la Ville.

Clichevsky (2012), ratisse plus large dans son identification des acteurs principaux impliqués dans les « prises de terres » — phase initiale de la fondation d'un nouveau quartier informel — à Buenos Aires. Elle identifie : les *punteros* — ces intermédiaires des partis politiques dans les quartiers populaires —; les entreprises immobilières qui ont un intérêt dans le développement de terres « prises »; les dirigeants du quartier; les riverains de la zone « prise »; les gouvernements national et municipal; la police fédérale et métropolitaine. Parmi ces acteurs, elle souligne le manque de clarté entourant le rôle — pourtant manifeste — des *punteros*.

D'autres auteurs ont étudié la relation entre les partis politiques et les quartiers informels, souvent caractérisée de clientéliste, et qui remonte au moins au XIXe siècle en Argentine (Vommaro et

Combes 2016). Pour Gazzoli (1996), par exemple, les populations les plus pauvres d'Argentine sont intéressantes pour les partis politiques parce que le nombre et l'intensité de leurs besoins non comblés facilitent la mise en place de relations clientélistes, où le politique promet des ressources ou des faveurs politiques en échange d'une banque de votes. Levitsky (2003) a par ailleurs montré que l'ancrage territorial des partis politiques dans les quartiers populaires va bien plus loin qu'une simple relation d'échange électoraliste ponctuelle. Au contraire, en intégrant la culture du parti politique à un maximum d'activités quotidiennes des citoyens, celui-ci s'assure un ancrage plus durable dans le territoire. Ceci se concrétise par l'affiliation par les partis politiques de clubs sportifs, de femmes, de jeunes, des coopératives, etc.

En se basant sur une rare démarche ethnographique portant sur la question, Javier Auyero (2000) remet en question le modèle traditionnel du clientélisme, selon lequel les populations des quartiers populaires seraient entièrement asservies dans une relation de dépendance à l'égard des *punteros* des partis politiques. Au contraire, Auyero démontre que la relation clientéliste permet aux populations des quartiers populaires d'accéder à des ressources qui sont rendues inaccessibles par le retrait graduel de l'État. Il illustre d'ailleurs que, si cette relation est effectivement asymétrique en termes de pouvoir, elle en reste une d'échange. Vommaro et Combes (2016) entreprennent aussi de relativiser la vision communément admise du clientélisme comme étant le fait exclusif des partis politiques. Ils révèlent par exemple que le schéma clientéliste est reproduit par une variété d'organisations de la société civile, incluant les églises, les organisations sociopolitiques, et même les organisations de mouvement populaire, qui administrent les biens et les ressources de l'État dans le cadre de certains programmes, et qui les distribuent en échange d'efforts de mobilisation, ou d'une « cotisation » à même les ressources versées.

Le contexte d'appauvrissement général des populations des quartiers populaires qui permet ce regain de l'importance des relations clientélistes entraîne aussi l'émergence de nouvelles formes d'organisations populaires, ancrées dans l'espace du quartier, et qui permettent de garantir la survie de ses habitants. Le mouvement *Piqueteros*, par exemple, né durant la crise sociale et économique des années 1990 et ayant pris une importance notable au cours des années 2000, a joué un rôle central dans les quartiers informels de Buenos Aires pour permettre à leurs habitants de faire face à la crise à travers la collaboration et le partage (Auyero 2004).

Dans un contexte d'effondrement du travail industriel formel et de la perte de l'usine comme lieu d'organisation politique de prédilection, Merklen voit dans l'espace du quartier un territoire qui

peut servir pour réorganiser l'action collective. Ceci expliquerait selon lui l'importance croissante d'organisations de mouvements populaires ancrées dans les quartiers informels (Merklen 2002). Aux réseaux clientélistes des partis politiques argentins d'ajoutent donc un nombre croissant d'organisations de mouvement populaire pour lesquelles les quartiers informels de Buenos Aires sont autant d'espaces à partir desquels construire un pouvoir populaire indépendant des grandes structures de pouvoir traditionnelles (Ouviaña 2013).

Ces partis politiques et ces organisations de mouvement populaire ne s'insèrent pas pour autant dans des quartiers vierges de toute organisation. Vommaro (2007) montre par exemple que les quartiers informels ont souvent recours, dès leur fondation, à un mode d'organisation proche de celui de la culture syndicale argentine, avec l'élection de représentants qui gèrent les affaires collectives. Il note par exemple la participation active et coordonnée des femmes ainsi que le recours à la démocratie et l'action directe comme caractéristiques de l'organisation politique des quartiers informels argentins. Merklen (1997) met toutefois en garde contre une idéalisation des pratiques communautaires démocratiques des quartiers informels, rappelant qu'en pratique, et malgré une collaboration bien réelle, des rapports de domination parfois violents caractérisent la vie sociale de ces quartiers.

Un travail d'analyse des modes d'organisation de sept quartiers informels de la Ville de Buenos Aires effectué en 2016 par la *Defensoria del Pueblo*⁷ de la Ville de Buenos Aires révèle que ces quartiers sont tous dotés d'une structure de représentation politique unique. On distingue cependant généralement plusieurs organes communs – qui peuvent varier en taille et en fonction –, soit l'assemblée du quartier, le corps de délégués et la commission directrice (certaines *villas* parmi les plus grandes se sont également dotées de *juntas* de secteurs afin de gérer les affaires communes à une échelle hyperlocale (Defensoria del Pueblo 2016). Ces organes permettent en théorie la formulation de revendications collectives (M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012).

On assiste cependant à une fragmentation interne des organes de représentation politique des quartiers informels, autant à cause de divisions internes (Michelena 2013) que par la pression et la cooptation exercée par l'État (Bermúdez et al. 2014). Selon le ministère de la Justice et des Droits humains de Buenos Aires, l'individualisation de la relation de l'État avec les habitants des

⁷ La *Defensoria el Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires* est une institution étatique, issue du pouvoir législatif de la Ville de Buenos Aires, dont le mandat est de protéger et promouvoir les droits de la population de la Ville. En tant qu'actrice du processus d'urbanisation du *Playon de Chacarita*, elle fera l'objet d'une analyse plus détaillée au chapitre 3.

quartiers informels est un outil qui sert à désactiver les demandes collectives et qui permet de préparer le terrain pour le clientélisme au sein d'un quartier (ministère de la Justice et des Droits humains de Buenos Aires 2011).

Les élus du quartier ne sont pas les seuls acteurs à pouvoir parler au nom du quartier. Des « référents sociaux » – *referentes* – qui ne sont pas nécessairement élus, mais qui jouent un rôle clé dans l'organisation sociale du quartier, sont souvent ceux qui peuvent déterminer la résolution ou l'aggravation d'un conflit (M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012). Ces *referentes* peuvent être par exemple des habitants fondateurs du quartier, ou encore une femme ayant pris en charge les opérations d'une cantine communautaire nourrissant les enfants du quartier. Ils sont souvent, au même titre ou parfois même plus que les élus du quartier, les interlocuteurs légitimes face aux organisations de l'État (Ibid.).

À ces acteurs déjà abordés, à la fois internes et externes au quartier, s'ajoutent les Organisations non gouvernementales dites « professionnelles », qui assurent une présence croissante dans les quartiers informels depuis les années 1990. Pour Gazzoli (1996), l'émergence d'ONG au cours des années 1990 en soutien aux populations pauvres de l'Argentine doit être compris dans le contexte de politiques néolibérales nationales qui ont affecté le plus durement les populations les plus pauvres en désengageant l'État de la provision de services sociaux. Avec le retrait de l'État de certains domaines d'actions, les ONG prennent le relais de « l'animation de l'espace social » et assument dorénavant une part de la mise en œuvre des politiques publiques et programmes sociaux (Merklen et Pleyers 2010, 3). Maldonado (2009) montre par exemple comment des ONG jouent un rôle d'intermédiaire entre l'État et les habitants des quartiers les plus pauvres et marginalisés, notamment dans le cadre de programme d'accès au logement. Leur insertion dans les quartiers informels en Argentine est cependant peu étudiée.

D'autres acteurs encore ont joué historiquement et jouent probablement encore un rôle important dans l'organisation de la vie sociale et politique des quartiers informels. C'est le cas de l'église, qui entretient une relation étroite avec les quartiers informels. Historiquement, les grands mouvements de « prise de terres » et de fondation de nouveaux quartiers informels ont été influencés et ont trouvé appui au sein de l'Église catholique, en particulier au sein du courant de la « théologie de la libération », qui favorisait la mise en place d'une organisation et d'un mode de gouvernance démocratique par les habitants des nouveaux quartiers (Merklen 2002). Si les curés accompagnaient jadis physiquement les « prises de terres » pour leur assurer leur protection, on

connait aujourd'hui mal le rôle que l'église joue au quotidien dans les quartiers informels, et encore moins dans les processus d'urbanisation.

Encore plus obscur, peut-être, est le rôle joué par les groupes narcotrafiquants, dont on sait qu'ils occupent une place croissante dans les quartiers informels de la Ville de Buenos Aires (Rochistein Tauro et De Paula 2012; Gallardo 2016; Salvia 2015). Ossona (2014) rapporte qu'il existe une imbrication certaine entre les groupes narcotrafiquants et les réseaux de clientélisme politique, et qu'un quartier informel peut même se retrouver entièrement sous contrôle d'une bande narcotraficante. Si la présence des groupes narcotrafiquants dans les quartiers informels de Buenos Aires est souvent discutée dans les médias argentins et que leur rôle est étudié dans une perspective de sécurité (Rochistein Tauro et De Paula 2012) et d'impact sur la toxicomanie (Salvia 2015; Gallardo 2016), leur rôle dans les processus d'urbanisation reste obscur et n'a pas fait l'objet de recherche spécifique. Les travaux portant sur l'organisation sociopolitique des quartiers informels argentins montrent ainsi qu'une grande diversité d'acteurs s'y côtoie et participent de leur développement. Nous sommes bien loin, donc, de l'image populaire du bidonville comme espace chaotique sans aucune forme d'organisation sociale. La diversité des acteurs qui contribuent à la structure interne du quartier informel ou qui y interviennent d'une manière ou d'une autre doit ainsi être prise en compte dans l'étude du processus d'urbanisation d'un quartier informel.

Ce chapitre a permis d'exposer un changement de paradigme (Kudva 2009) relativement récent dans la gestion étatique des quartiers informels, passant d'une approche de rénovation urbaine impliquant l'éradication des taudis et la relocalisation des habitants en périphéries des villes vers une approche de reconnaissance et de formalisation de l'occupation du sol qui privilégie l'intégration socio-urbaine des quartiers informels. On va vu qu'au sein de cette nouvelle approche existe des courants divergents avec, d'une part, la mouvance de Sotoienne, qui mise sur la formalisation de la propriété et l'intégration au système économique, et d'autre part un courant inspiré du droit à la ville, qui promeut la reconnaissance de la fonction sociale de la propriété urbaine et qui réclame le droit des populations urbaines vulnérables de profiter des opportunités de la ville sans subir les pressions expulsives des forces du marché. Si le droit à la ville s'impose depuis plusieurs années comme cri de ralliement qui permet d'unir les luttes des populations urbaines marginalisées et défavorisées, les travaux sur le sujet ne permettent toutefois pas de

comprendre comment le concept de droit à la ville est mobilisé de façon pratique dans le cadre d'un processus de formalisation et d'intégration socio-urbaine d'un quartier informel.

Cette difficulté est étroitement liée à l'ambiguïté ou la polysémie même du droit à la ville, que certains utilisent comme simple prolongation du droit au logement alors que d'autres en font un appel proprement révolutionnaire à rejeter le mode de développement capitaliste de la ville. On remarque en effet que le droit à la ville est une notion contestée, au sens où elle fait l'objet de tentatives d'appropriation aussi bien par des acteurs étatiques que par des mouvements populaires qui revendiquent la construction d'un pouvoir populaire autonome et qui rejettent la légitimité de l'État. La lecture que font les acteurs étatiques du droit à la ville tend ainsi à abandonner sa dimension anticapitaliste et son appel révolutionnaire

De même, bien que la participation citoyenne et la démocratisation de la gestion du développement urbain soient des piliers du droit à la ville, il existe une certaine ambiguïté entourant l'utilisation de la notion de participation dans les processus de transformation des quartiers informels. La plupart des travaux qui se penchent sur le sujet ne questionnent pas en profondeur les possibilités réelles et les modalités de la participation dans de tels processus. On désigne ainsi de la même manière des processus participatifs qui font intervenir des acteurs complètement différents et selon des possibilités d'influence de la prise de décision bien inégales. *Savoir qui participe, selon quelles modalités et avec quel pouvoir* apparaît pourtant nécessaire. Alors que les pouvoirs publics ont déjà intégré habilement les principes de la participation et, graduellement, du droit à la ville dans leurs pratiques discursives, il est important de raffiner la compréhension des processus politiques qui accompagnent les projets de transformation des quartiers informels des centres urbains afin de comprendre quels intérêts sont réellement représentés. Cette recherche vise à contribuer à cette réflexion à partir du portrait d'un processus de transformation en cours d'un quartier informel. Les acteurs qui y prennent part, leurs stratégies et modes d'action, les espaces au sein desquels ils se rencontrent et les enjeux autour desquels ils s'affrontent : c'est sur cette assise empirique qu'elle s'appuiera pour réfléchir le lien entre quartiers informels et droit à la ville.

CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE

La question qui oriente cette recherche vise à identifier les acteurs impliqués dans ce processus de transformation à la fois physique, juridico-administratif et sociopolitique qu'est l'urbanisation d'un quartier informel de la ville de Buenos Aires. Au-delà de leur identification, elle cherche surtout à comprendre leurs intérêts et leurs rôles au sein d'un tel processus, et les modes d'action qu'ils emploient pour atteindre leurs objectifs. Elle cherche également à mettre en lumière les modalités de participation de ces acteurs ainsi que l'influence de leur participation sur le processus d'urbanisation.

Dans ce cadre, le présent chapitre expose la démarche méthodologique suivie pour nous permettre de répondre à une telle question. Les concepts centraux de la question de recherche, soit celui d'« acteur » et de « processus d'urbanisation », ainsi que le concept d'« espace d'engagement », seront tout d'abord définis. Ces définitions permettront par la suite de détailler les dimensions retenues pour répondre à cette question de recherche. L'étude de cas sur laquelle se base cette recherche, le *Playón de Chacarita*, sera par la suite évoquée rapidement : ce terrain de recherche sera présenté plus en détail dans le cadre du chapitre suivant. Les outils de collecte de l'information seront ensuite présentés, puis la façon dont ont été traitées les données. Ce chapitre se conclut par un retour sur les enjeux éthiques associés à cette recherche.

2.1 Cadre conceptuel

Le cadre conceptuel qui a guidé cette recherche repose sur ces concepts « d'acteur », qui revêt une signification particulière dans le contexte des sciences sociales, et de « conflit » ou « d'alliance », qui sont des modalités de l'interaction de ces acteurs. Un autre concept central de cette recherche est celui « d'espace d'engagement », qui permet d'appréhender les espaces physiques ou virtuels où les acteurs se rencontrent et où le processus politique prend vie. Finalement, le concept de « processus d'urbanisation », tel qu'il est utilisé en Argentine et dans le cadre de ce mémoire, est défini.

2.1.1 L'acteur

Le concept d'« acteur », d'abord, désigne un « actant pourvu d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative » (Lévy et Lussault 2003, 41). Cette conception de l'acteur comme élément essentiel de compréhension du fait social se rapproche des courants de la sociologie compréhensive et de l'herméneutique, pour lesquelles la tâche de la sociologie consiste à « comprendre par l'interprétation les actions orientées significativement » (Weber 1995 [1921]).

Toutefois, affirmer cette autonomie relative de l'acteur doué d'une intentionnalité et d'une réflexivité propre ne revient pas à prétendre son indépendance absolue des contraintes institutionnelles ou encore des « forces » structurelles, qu'elles agissent à l'échelle communautaire ou dans le cadre d'une logique globale. Ce que propose Giddens (1984) dans sa théorie de la structuration, au contraire, c'est que les notions d'« acteur » et de « structure », tour à tour survalorisées ou ignorées par les approches structuralistes et herméneutiques, doivent être comprises comme les éléments d'une relation dialectique qui s'actualisent et se transforment de manière réflexive. La structure, comprise comme l'ensemble des normes et des ressources institutionnelles et relationnelles, rend possible l'action des acteurs en mettant à leur disposition des ressources, tout en imposant des contraintes (réglementaires ou autres) à ces actions. Les acteurs, à leur tour, reproduisent et actualisent la structure à travers leurs actions, et peuvent la transformer en fonction de leur intentionnalité.

Cette approche dialectique de la dualité structure-acteur présente deux avantages clés dans le cadre de cette recherche. D'abord, elle reconnaît les disparités de ressources et de contraintes, matérielles et institutionnelles, qui caractérisent le contexte d'action des différents acteurs du processus à l'étude, et ce tout en reconnaissant l'intentionnalité et la réflexivité – en somme, la liberté d'action – de ces acteurs au-delà de leur appartenance institutionnelle. Ensuite, cette conception est nécessaire pour interpréter les interactions qui ont lieu dans le cadre d'un processus d'urbanisation, doté d'institutions propres, coconstruites et négociées par ses acteurs. Au cours d'un tel processus, les acteurs créent des espaces de rencontre, s'organisent en acteurs collectifs, et établissent ainsi des normes et ressources structurelles qui conditionneront à leur tour les possibilités d'actions des acteurs. La notion d'acteur ne se limite donc pas à l'individu actant, mais peut également désigner un collectif d'individus qui, partageant un intérêt ou objectif commun, mettent leurs actions en commun : « L'action collective, pour résulter de l'ajustement

des actions individuelles, est aussi portée par un actant particulier, le collectif lui-même. On peut, par extension, appeler acteur collectif cette entité. » (Lévy et Lussault 2003, 42).

En adoptant une approche centrée sur les acteurs compris aussi bien individuellement que dans leurs formes collectives, on pose essentiellement les questions suivantes : Quels sont les acteurs? Que font-ils? Avec quels moyens? Quel est le contexte? Qu'est-ce qu'ils veulent faire? Qu'est-ce que cela donne en réalité?

L'interaction d'acteurs aux intérêts diversifiés et potentiellement divergents implique la possibilité de l'émergence de conflits qui peuvent s'exprimer de manière plus ou moins ouverte. De même, la convergence d'intérêts ou d'objectifs peut également mener à la formation d'alliances et de dynamiques collaboratives entre des acteurs qui ne coopèrent pas nécessairement hors du processus d'urbanisation à l'étude. Les sources de conflits – ou au contraire, d'alliances – sont utilisées comme porte d'entrée pour comprendre les intérêts et les motivations des acteurs en présence. Les acteurs seront donc analysés comme parties d'un système d'interaction et non comme des entités indépendantes. Pour pouvoir procéder à leur analyse, il est nécessaire d'étudier ces acteurs au sein même de ces espaces qui permettent leur interaction, d'où la pertinence d'introduire ici la notion d'« espace d'engagement ».

2.1.2 Les espaces d'engagement

La notion « d'acteur » n'a de sens que si elle est mise en relation avec la notion « d'espace », que l'on comprend non pas seulement dans sa dimension physique, mais surtout dans sa dimension relationnelle, c'est-à-dire là où les acteurs se rencontrent. La dimension matérielle – ou au contraire immatérielle dans le cas d'échanges politiques virtuels – n'en est qu'une parmi d'autres qui caractérisent l'espace d'engagement. La dimension temporelle (le moment, la durée) en est une autre, ainsi que la dimension des normes qui régissent cet espace de rencontre.

Jones et Irwin (2013) ont particulièrement recours à la notion « d'espace d'engagement » pour analyser ces configurations institutionnelles qui permettent la rencontre d'acteurs aux savoirs et aux codes distincts, et dont l'interaction permet l'émergence de nouvelles formes de gouvernance, c'est-à-dire la transformation des rapports sociaux

À propos d'un espace d'engagement, on se demandera par exemple : qui sont les acteurs qui s'y engagent et y font valoir leurs intérêts? Quelles sont les normes, tacites ou formelles, qui régissent

les rapports entre les acteurs au sein de cet espace? On rejoint ainsi les questionnements posés par Fung (2006) afin de caractériser les processus participatifs (qui participent, selon quelles modalités et avec quel impact sur la prise de décision?), à cette différence près que le concept « d'espace d'engagement » ne sert pas à caractériser un processus participatif en lui-même, sinon chacun des cadres de participation qui composent un processus participatif. C'est dans les dynamiques internes des différents espaces d'engagement — et dans l'interaction entre ces espaces (Giddens 1984) — que peut être évalué le caractère participatif ou autoritaire d'un processus d'urbanisation.

La notion d'espace d'engagement a l'avantage de proposer une flexibilité qui lui permet d'embrasser une diversité d'espaces et de contextes institutionnels, des plus formels et codifiés aux plus informels et familiers. Elle permet de resituer le « moment politique » (McFalls 2006) au-delà de l'assemblée publique formelle pour englober d'autres formes d'engagement. Le moment politique se situe là où les intérêts portés par des acteurs doués d'une intentionnalité se rencontrent et s'affrontent. Cette rencontre nécessite un espace qui la rend possible. Que ce soit l'arène législative, la rue ou l'Assemblée de quartier, ces espaces d'engagement sont essentiels à la production du rapport politique.

L'émergence d'internet et des technologies de la télécommunication en général a mené à l'émergence récente d'espaces politiques virtuels où des acteurs se rencontrent, s'allient ou s'affrontent. Ces espaces virtuels doivent également être englobés dans cette conception des espaces d'engagement. De la même manière que les acteurs peuvent être observés dans le cadre d'espaces d'engagement, ces espaces d'engagement trouvent leur raison d'être dans un contexte donné. Dans le cas de cette recherche, c'est le « processus d'urbanisation » d'un quartier informel qui justifie et motive l'engagement des acteurs.

2.1.3 Le processus d'urbanisation d'un quartier informel

Le concept de « processus d'urbanisation » – *proceso de urbanización* – est largement utilisé en Amérique latine, et particulièrement en Argentine, pour désigner les interventions, le plus souvent initiées par l'État, qui visent à améliorer les conditions de vie d'un quartier informel en vue d'une intégration formelle au reste de la ville. L'expression « processus d'urbanisation » apparaît en elle-même paradoxale, en ce sens que les quartiers informels constituent déjà une forme parmi d'autres d'urbanisation – par ailleurs extrêmement répandue parmi les grandes villes du monde.

Certains auteurs lui préfèrent d'ailleurs l'utilisation du terme « réurbanisation » (Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012), puisqu'il implique la reconnaissance des quartiers informels comme une forme d'urbanisation à part entière, l'intervention de l'État n'étant considérée que comme un renouvellement de ce processus d'urbanisation. Les deux termes sont généralement utilisés de manière indifférenciée (Michelena 2013; Rodríguez 2015) puisqu'ils renvoient tous à des revendications semblables, soit la régularisation et l'intégration socio-urbaine des quartiers informels (Collectif d'organisations 2016). Le concept de « *proceso de urbanización* » est parent de l'expression anglaise « *slum upgrading process* » ou de l'expression française « assainissement des taudis », même s'il revêt une connotation particulière dans le contexte argentin.

L'expression « processus d'urbanisation » est utilisée en Argentine pour désigner de manière très large les interventions qui visent à consolider et intégrer les quartiers informels au reste de la ville formelle. Certains travaux proposent cependant une conceptualisation plus fine du concept. C'est le cas d'un document élaboré par un groupe de fonctionnaires du Ministerio Publico Tutelar de la Ville de Buenos Aires (Bermúdez et al. 2014) – l'équivalent du ministère de la Justice au Québec –, qui propose une caractérisation des processus d'urbanisation menés par le gouvernement de la Ville de Buenos Aires. Les auteurs de ce document distinguent deux visions concurrentes du processus d'urbanisation : d'abord une approche dite d'« urbanisation traditionnelle » et ensuite une approche qu'ils associent à l'« urbanisme social ».

L'urbanisation dite « traditionnelle », d'abord, s'intéresse principalement aux dimensions suivantes : « régularisation du tracé [de la trame urbaine], construction de nouveaux logements, création d'infrastructures de services publics et sociaux, régularisation de l'occupation du sol, et intégration au contexte »⁸ (Bermúdez et al. 2014, 35). Selon ces auteurs, ce modèle de processus d'urbanisation « traditionnel » de quartiers informels se caractérisent par une tendance « physicaliste », qui accordent une importance centrale à la dimension infrastructurelle de l'intégration urbaine des quartiers informels, et accordent peu d'attention aux dimensions politique et sociale : « ses principales limites sont associées à la présomption d'opérer sur un espace vide, ignorant le tissu des relations sociales et les jeux de forces. [...] Pour cette raison, dans la majorité des cas [cette approche] génère des intégrations seulement spatiales, qui ne *font* pas ville ni ne génèrent le droit à la Ville (Bermúdez et al. 2014, 35-6)⁹».

⁸ Traduction de l'auteur.

⁹ Traduction de l'auteur.

De cette approche « traditionnelle » du processus d'urbanisation, les auteurs distinguent une approche ancrée dans une vision sociale d'urbanisme, fortement appuyée sur la notion de droit à la ville. L'approche dite « d'urbanisme social » du processus d'urbanisation accorde ainsi une importance particulière au renforcement sociocommunautaire des quartiers informels dans lesquels se développent les processus d'urbanisation. Ce renforcement implique entre autres d'articuler l'intervention avec les organisations sociales historiques du quartier ainsi qu'avec les représentants élus, le cas échéant (Ibid.). À l'image du droit à la ville discuté au chapitre précédent, cette approche du processus d'urbanisation a des ambitions qui vont bien au-delà de l'accès au logement ou de la permanence sur le lieu d'occupation. Elle vise à créer une ville inclusive, qui offre des opportunités et des ressources qui rendent possible le plein épanouissement de tous ces résidents, et qui garantit l'accès : au logement, au transport, à l'éducation, à la récréation, à la communication, à l'emploi, à l'accès au système juridique, à l'expression culturelle et religieuse, etc. (ONU Habitat 2009).

Le concept de processus d'urbanisation désigne donc cette intervention initiée depuis l'État dans un quartier informel et qui peut viser une diversité d'objectifs. Au minimum, le processus d'urbanisation d'un quartier informel implique la permanence de sa population sur les lieux, soit son « enracinement ».

L'élément qui reste à définir dans le concept de « processus d'urbanisation » est précisément la notion de « processus ». L'approche processuelle pose comme prémisse que l'urbanisation d'un quartier informel ne peut être comprise simplement comme succession d'évènements : elle est le résultat des actions et interactions répétées d'une diversité d'acteurs et déployées au sein d'un cadre temporel, spatial et institutionnel qu'ils coconstruisent en continu (Giddens 1984). L'approche processuelle se distingue par l'importance qu'elle accorde à la temporalité ainsi qu'au contexte, à la fois historique et institutionnel. C'est pourquoi les caractéristiques historiques du développement urbain de Buenos Aires et l'évolution récente des institutions politiques du *Playón de Chacarita* sont considérées comme des éléments contextuels déterminants pour interpréter le processus d'urbanisation du quartier, et qu'elles font l'objet d'un exposé au chapitre 3.

L'approche processuelle de cette recherche est renforcée parce qu'elle saisit *in vivo* les interactions et les rapports institutionnalisés des acteurs en présence, tout en saisissant leur évolution selon les différentes phases de ce processus.

Tout au long de ce mémoire, l'expression « processus d'urbanisation » sera donc utilisée pour désigner ce processus à la fois politique, administratif, légal, social et politique de transformation

du quartier informel. Il inclut aussi bien les étapes législatives que les assemblées, réunions de travail, communications interacteurs, manifestations de protestation concernant le projet, etc.

2.2 Dimensions

Les concepts « d'acteur », « d'espace d'engagement » et de processus d'urbanisation peuvent être déclinés en une variété de dimensions qui nous permettent de procéder à leur analyse. Comme ces concepts sont fortement interreliés, certaines dimensions s'entrecoupent ou se chevauchent. C'est le cas notamment du caractère plus ou moins participatif du processus d'urbanisation, qui découle nécessairement du niveau d'inclusion et du type de participation que les espaces d'engagement permettent. Le tableau 2.1 propose une énumération de ces dimensions. Cette enquête a suivi une approche inductive (Diefenbach 2009), c'est-à-dire que certaines de ces dimensions n'avaient pas été anticipées ou conceptualisées d'entrée de jeu, mais se sont révélées comme étant d'intérêt au cours de l'enquête. De la même manière que plusieurs de ces dimensions ont émergées au contact du terrain, les nombreuses interrelations se sont aussi révélées au même moment, et lors de l'analyse des données. Ces interrelations entre les différentes dimensions n'ont pas fait l'objet d'une hypothèse *a priori* qui pourrait être validée ou infirmée. Plutôt qu'une liste d'indicateurs mesurables et qualifiables, ces dimensions sont autant de facettes qui servent à dresser le portrait des acteurs et des espaces d'engagement qui constituent et définissent le processus d'urbanisation.

Tableau 2.1 : Déclinaison des concepts clés en leurs principales dimensions d'analyse

Concepts	Dimensions d'intérêt dans le cadre de cette recherche
Les acteurs	Le type d'acteur ou d'organisation Le rapport au quartier (résidant, militante de longue date, étranger...) L'intensité et la fréquence de son investissement Les intérêts et revendications Les stratégies et modes d'action L'espace d'engagement dans lequel il s'investit La relation avec les autres acteurs Le rapport au conflit vs le consensus La légitimité à l'égard du processus (telle que perçue par soi-même et par d'autres) Le degré d'influence dans le processus d'urbanisation La vision de la ville (droit à la ville vs ville néolibérale) La conception de la participation La perception de son propre apport au processus
Les espaces d'engagement	La fréquence et le moment des rencontres Le lieu des rencontres Les acteurs qui s'y investissent Le niveau d'inclusion ou d'exclusion Le caractère formel ou informel (reconnaissance) Le degré d'influence dans le processus d'urbanisation Le type de décisions qui y sont prises Le mode de prise de décision Le mode de communication La relation avec les autres espaces d'engagement La place du conflit dans le mode de fonctionnement
Le processus d'urbanisation	Le rôle de la participation dans la conception/planification/supervision des interventions Logement : construction, rénovation, destruction Trame urbaine : maintien du tracé existant vs harmonisation à la trame urbaine existante Infrastructure : qualité et nature des infrastructures proposées Géopolitique : l'utilisation du sol est-elle contestée? Sociocommunautaire : renforcement vs dépréciation de l'organisation sociocommunautaire existante du quartier Institutions : quel organisme en charge de quelle dimension du processus? Régularisation de l'occupation du sol : qui peut rester et selon quelles modalités?

Les paragraphes qui suivent détaillent chacune de ces dimensions et leurs pertinences.

2.2.1 L'acteur

Le type d'acteur ou d'organisation renvoie aux types d'acteurs qui ont été identifiés au chapitre précédent, soit les institutions de l'État, l'ONG professionnelle, l'organisation sociopolitique, le

professionnel bénévole non affilié, etc. Il s'agit du point de départ pour interpréter d'autres dimensions comme les intérêts et les revendications, ou encore les stratégies et modes d'action employés, puisque le type d'acteur nous donne une indication du type de contexte organisationnel – de structure (Giddens 1984) – qui rend possible et qui contraint à la fois l'action de l'acteur. Le rapport au quartier, soit le fait d'y résider, d'y militer depuis des années ou de ne l'avoir visité que dans le cadre du processus, par exemple, permet de mieux comprendre les motivations d'un acteur et son attachement à certains enjeux plutôt qu'à d'autres.

La question de la relation aux autres acteurs, à laquelle font écho les dimensions du rapport au conflit et de l'influence sur le processus d'urbanisation, est nécessaire pour prendre en compte le caractère éminemment interactionnel de ce type de processus. La perception qu'ont les acteurs les uns des autres et les conflits qui émergent entre eux permettent de mieux saisir leur apport et leur influence respectifs au processus d'urbanisation.

La dimension relative à la vision de la ville est aussi importante, et résumée par l'opposition entre une vision de la ville associée à la notion de droit à la ville ou à celle de ville néolibérale et une vision associée à la ville néolibérale, où les « processus urbains sont modelés par la logique de circulation et d'accumulation de capital, qui définissent à leur tour les conditions et circonstances d'accumulation du capital à des points ultérieurs dans le temps et l'espace¹⁰ » (Harvey 1989, 3). Cette dimension est importante parce qu'elle permet une interprétation des préférences et intérêts formulés par les acteurs et de les resituer dans les différentes approches des processus d'urbanisation. Les dimensions de ce concept visent essentiellement à permettre de répondre à la première question de Fung (2006), soit : « Qui participe? ». Elles permettent d'aller plus loin que la simple identification des acteurs en les engageant dans une démarche de réflexivité (Pain et Francis 2003) (notamment la perception de son propre apport au processus ou de sa légitimité d'agir).

2.2.2 L'espace d'engagement

Les deux premières dimensions de ce concept, soit ceux relatifs au temps et au lieu des rencontres, renvoient aux conditions matérielles de la rencontre des acteurs. Cette dimension est importante dans la mesure où le lieu d'une réunion peut être indicatrice d'un rapport de force entre les acteurs, ou encore jouer un rôle d'exclusion ou d'inclusion à l'égard de certains acteurs. La

¹⁰ Traduction de l'auteur.

tenue des réunions sur le territoire du quartier informel qui fait l'objet d'un processus d'urbanisation fait d'ailleurs partie des revendications d'un collectif d'organisations sociopolitiques de Buenos Aires (Collectif d'organisations 2016). Certains quartiers informels ont d'ailleurs intégré dans les statuts et règlements de leur organe de représentation politique l'obligation pour les élus du quartier d'obtenir que la plupart des réunions de travail avec les fonctionnaires de la Ville se tiennent au sein du quartier (Playon de Chacarita 2011).

D'autres dimensions concernent les acteurs qui s'engagent dans chaque espace et le degré d'inclusion ou d'exclusion de ces espaces. Ces dimensions sont essentielles pour comprendre les possibilités de participation qui s'offrent aux acteurs et la fonction qu'occupe un espace d'engagement au sein du processus d'urbanisation. Les dimensions ayant rapport au caractère formel ou informel d'un espace d'engagement – lié entre autres à la reconnaissance que leur accorde l'État –, permettent d'analyser des dynamiques de création d'espaces parallèles aux espaces officiels telles que décrites par Muchadenyika (2015). Deux dimensions (modes de prise de décision et de communication) concernent directement les procédures et modes d'échanges d'information qui caractérise un espace d'engagement. Ces dimensions sont importantes, puisqu'elles conditionnent comment et quand un acteur peut s'exprimer. Ces normes formelles ou informelles offrent des opportunités et posent des contraintes qui affectent de manière asymétrique les acteurs, ce que Gibson (2000) a expliqué en développant la notion de *conversational agency*. De même, le mode de prise de décision peut être plus ou moins rigide ou indéfini, ce qui peut influencer l'issue d'un débat.

Le degré d'influence d'un espace d'engagement dans un processus d'engagement est difficilement mesurable, mais cette dimension sert à identifier si des revendications émergent d'un espace d'engagement ont une influence sur le cours du processus d'urbanisation. La dimension de la nature des décisions qui y sont prises est aussi étroitement liée à cette idée. L'espace d'engagement en est-il un où l'on décide d'une stratégie à adopter pour contrer un certain aspect du projet? Où s'agit-il de l'espace où le calendrier des interventions est établi, par exemple? Ces informations situent l'espace d'engagement, informent sur sa fonction au sein du processus d'urbanisation. Ceci introduit la dimension de la relation d'un espace d'engagement par rapport aux autres espaces d'engagements du processus d'urbanisation. Enfin, la place du conflit dans la « vie » d'un espace d'engagement peut permettre de distinguer entre un espace de concertation relativement consensuel et un espace où le processus d'urbanisation est réellement contesté et négocié.

2.2.3 Le processus d'urbanisation

Les dimensions du concept de processus d'urbanisation renvoient directement aux différents volets des processus d'urbanisation tels qu'ils ont été abordés dans le chapitre 1 et dans la présentation des concepts. Plutôt que de faire une description complète du processus d'urbanisation (de toute manière toujours en cours à ce jour), ces dimensions seront analysées à travers les points de convergence et en particulier des points de divergence qui ont émergé au cours de l'enquête.

La question du rôle de la participation des habitantes du quartier informel et d'autres acteurs à différentes étapes est centrale dans cette recherche. La place accordée à différents acteurs et leur pouvoir dans la prise de décision forment comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédant un questionnement central dans les processus d'urbanisation et dans les réflexions sur le droit à la ville.

La question du logement, soit qu'on privilégie la valorisation et l'amélioration des logements existants ou plutôt une destruction et reconstruction entière, occupe aussi un rôle important, et permet de mettre en contraste des visions différentes de la ville. Il en va de même pour la dimension de la trame urbaine : souhaite-t-on conserver les passages existants, souvent étroits et irréguliers, où préfère-t-on détruire certains bâtiments pour permettre une prolongation harmonieuse de la trame urbaine existante? Cette question revêt une grande importance pour certains habitants des quartiers informels, qui perçoivent « l'ouverture de rues » comme un moyen pour l'État d'exercer un contrôle plus serré sur la population de ces quartiers, notamment en permettant une circulation sans embuche de la police (Dukuen 2007; Semper 2012). La question de la qualité des infrastructures proposées, en relation avec les autres interventions, permet aussi de mieux saisir les objectifs d'un processus d'urbanisation. Les habitants des quartiers informels de la Ville de Buenos Aires ont souvent déploré, par exemple, que l'État peinture de couleurs vives les façades de leur maison – une opération de maquillage (Jauri 2011) – plutôt que d'installer les infrastructures essentielles qu'elles réclament (Clichevsky 2012).

La dimension géopolitique fait référence à la contestation (ou la compétition) de l'espace par différents acteurs, qui souhaitent en faire un usage propre. Le processus d'urbanisation implique de décider du futur du développement urbanistique d'un territoire (les limites qu'on attribue à ce territoire sont aussi importantes). Or, l'utilisation de la notion de géopolitique pour comprendre la contestation de ce territoire reconnaît le caractère éminemment politique du développement

urbain. Dans les mots de François Hulbert : « Les rivalités de pouvoir portent sur des territoires dont chaque acteur cherche à obtenir l'usage ou l'appropriation en fonction de ses ambitions ou ses intérêts, ses objectifs et ses projets. Or cette utilisation du sol par les choix qu'elle implique est de nature politique. » (Hulbert 2009, 3).

Ensuite, la dimension sociocommunautaire du processus d'urbanisation réfère à ce volet de renforcement des institutions et de l'organisation sociocommunautaire du quartier qu'on associe à l'approche du processus d'urbanisation dite de l'« urbanisme social ». On cherchera à savoir si le processus d'urbanisation vise à renforcer l'organisation existante du quartier, ou, au contraire, à la neutraliser.

La dimension institutionnelle, qui vise à comprendre quelle institution est responsable de quel aspect du processus d'urbanisation, est inspirée de critiques formulées ces dernières années envers la mise en œuvre confuse à Buenos Aires des processus d'urbanisation, avec une diversité d'institutions de l'État se partageant une responsabilité qui, diffuse, finit par n'être plus imputable (Bermúdez et al. 2014).

Finalement, la dimension de la régularisation de l'occupation du sol – formalisation de la propriété – renvoie au débat abordé au chapitre précédent entre les tenants de l'école de Sotoienne (de Soto 2005), qui privilégie une reconnaissance unilatérale par l'État de la propriété privée individuelle des logements des quartiers informels, et ceux qui n'y voient qu'un mécanisme d'intégration de ce capital dormant au système formel en vue d'une expulsion ultérieure par les forces du marché. Qui accède à la propriété? Selon quelles modalités? Quels mécanismes sont mis en place pour protéger leur permanence dans la durée?

2.3 Étude de cas : le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*

Dans la plupart des cas, la recherche portant sur les processus d'urbanisation intervient *a posteriori*, alors que le projet a été mené à terme ou abandonné. La collecte de données *a posteriori* permet entre autres d'évaluer le résultat final de tels projets, notamment à travers l'appréciation des habitants du quartier (Archer 2012) ou l'évolution subséquente du développement urbain (Field et Kremer 2006). Cependant, la recherche en aval impose également des limites dans la compréhension du processus qui a mené à de tels résultats. Les entretiens avec les personnes qui ont été impliquées dans un processus désormais terminé permettent d'accéder à une grande richesse d'informations (M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et

Guevara 2012), mais le regard rétrospectif des répondantes à la lumière des résultats du projet implique aussi des risques de réinterprétation des événements et du rôle des différents acteurs. Des transformations politiques, sociales ou physiques postérieures au projet peuvent également jouer dans la construction du discours des répondantes.

Cette recherche saisit donc l'opportunité d'étudier un processus d'urbanisation tel qu'il est négocié et développé en temps réel. La dimension temporelle de la recherche revêt donc une importance particulière. Celle-ci, qui débute en novembre 2016 pour se terminer en avril 2017, ne couvre pas l'entièreté du processus étudié, qui devrait s'étendre sur quelques années.

Lors de mon arrivée à Buenos Aires en octobre 2016, quatre processus d'urbanisation différents étaient en cours à Buenos Aires. La *Villa 31*, d'abord, figure parmi les *villas* les plus anciennes et les plus peuplées de Buenos Aires et, après des décennies de luttes pour l'urbanisation, elle est finalement engagée depuis quelques années dans un processus d'urbanisation consenti par le gouvernement de la Ville. Ensuite, *la villa 20*, située au sud de la ville et figurant aussi parmi les plus peuplées et anciennes de Buenos Aires, a obtenu le déclenchement de son processus d'urbanisation après des années de violation par l'exécutif de la Ville d'une loi d'urbanisation du quartier adoptée par l'Assemblée législative. Le « débloccage » survenu en 2016 dans ce dossier serait associé à un important projet de développement urbain dans le cadre des Jeux olympiques de la jeunesse en 2018 (*Pagina 12* 201). La troisième *villa* en cours d'urbanisation est la *villa Rodrigo Bueno*, située au pied des gratte-ciels de *Puerto Madero*, le nouveau centre financier de la ville qui a émergé au cours des dernières années. Finalement, la *villa Playón de Chacarita*, située dans le quartier relativement central de *Chacarita*, est le quatrième quartier informel en cours d'urbanisation. C'est au processus d'urbanisation de ce quatrième quartier, le *Playón de Chacarita*, que s'intéresse cette recherche.

Chacun des quatre processus en cours aurait pu faire l'objet de cette recherche, puisqu'aucun critère ne justifiait de les écarter *a priori*. Cependant, l'entrée dans ce genre de terrain n'est pas chose évidente, surtout pour un étudiant-chercheur étranger, et c'est finalement l'opportunité – ou la contingence – qui a déterminé le choix final du terrain. C'est en effet par hasard, après une rencontre avec des militantes d'une organisation sociopolitique que s'est fait le premier contact avec le terrain de recherche. Il a été un temps considéré de combiner l'étude de deux processus d'urbanisation, mais il est apparu que la nature de cette recherche ne se prêtait pas à une approche comparative, puisque la quantité de données recueillies dans une seule *villa* suffisait déjà amplement à l'analyse souhaitée. Une recherche combinant des données de plusieurs

processus d'urbanisation aurait dû sacrifier une part de profondeur dans l'analyse des acteurs impliqués, notamment parce que les acteurs ne sont pas les mêmes d'une *villa* à l'autre.

Lors de mon premier contact avec le *Playón de Chacarita*, l'Institut du Logement de la Ville¹¹ (IVC) soumettait à l'examen d'une assemblée d'habitantes¹² du quartier le texte d'un projet de loi visant l'urbanisation du *Playón de Chacarita*. À mon départ, au début avril, ce projet de loi négocié et amplement modifié avait été adopté par la législature de la Ville de Buenos Aires, et sa mise en œuvre débutait à peine. Entre ces deux moments, le projet de loi a été débattu en Commission parlementaire, voté en première lecture par l'Assemblée législative de la ville, et a fait l'objet d'une audience publique, puis d'une adoption finale en deuxième lecture. Cette transposition du temps de l'enquête en temps législatif explique une facette du processus étudié, mais ne rend pas compte de la temporalité du quartier. Loin de naître avec l'introduction d'un projet de loi, la lutte politique pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* est vivante depuis près de dix ans. Des éléments de cette histoire tels que rapportés par différentes répondantes servent à mettre en contexte le projet étudié et ainsi mieux l'interpréter.

Le *Playón de Chacarita* fait l'objet d'une présentation détaillée dans le chapitre 3, après avoir été situé dans l'histoire et les dynamiques récentes du développement des quartiers informels à Buenos Aires.

¹¹ Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

¹² Dans le cadre de ce mémoire, l'expression « habitantes », au féminin, sera privilégiée pour désigner la population du *Playón de Chacarita*. Ce choix est justifié par l'impressionnante surreprésentation des femmes du quartier parmi les personnes qui participent activement au processus d'urbanisation, que ce soit au sein des instances électives du quartier ou dans les réunions de travail et les assemblées. Ce phénomène est discuté au chapitre 6. « Habitants » au masculin est conservé lorsqu'utilisé tel quel dans les citations retranscrites dans le mémoire ainsi que lorsque nous rapportons les propos d'un autre auteur.

2.4 Instruments de collecte de l'information

Cette recherche repose sur une méthode de collecte de données hybride qui combine l'observation directe non participante à une série d'entretiens semi-directifs effectués avec des personnes directement impliquées dans le processus d'urbanisation. Si les données issues des entretiens occupent une place prépondérante dans ce mémoire, c'est parce qu'elles permettent de communiquer le plus fidèlement possible les perspectives des acteurs impliqués dans le projet. Les observations ont toutefois joué un rôle crucial dans la construction d'une compréhension des dynamiques politiques et interpersonnelles. Tout au long de la durée de la collecte de données, les observations et les entretiens se sont nourris de manière réflexive, les premières permettant de mieux orienter les entretiens, et ceux-ci permettant de mieux saisir les dynamiques observées et d'orienter mes observations futures. Un journal de bord a également servi à consigner mes démarches et mes réflexions tout au long de l'enquête.

2.4.1 Observation directe non participante

Un des avantages de l'étude « en temps réel » d'un processus d'urbanisation d'un quartier informel réside dans le fait de pouvoir observer et être le témoin direct de l'évolution de la direction que prend le projet et, dans une certaine mesure, d'en attribuer la cause à l'action d'un ou plusieurs acteurs. L'observation directe est donc apparue comme une méthode de collecte de données pertinente afin de profiter de cette opportunité d'avoir accès en temps réel à l'interaction entre les acteurs.

Définie de manière très simple, l'observation directe est une méthode de collecte de donnée par laquelle le « chercheur observe personnellement et de manière prolongée des situations et des comportements auxquels il s'intéresse » (Jaccoud et Mayer 1997, 212). L'observation directe permet également d'obtenir des informations spécifiques auxquelles on accède difficilement à travers un entretien. Les procédures d'attribution du droit de parole; les thèmes précis qui déclenchent le conflit, le caractère plus ou moins inclusif d'une assemblée ou d'une réunion : voilà autant d'exemples d'éléments qui peuvent être saisis par l'observation orientée et attentive et qui sont plus difficilement rapportés par le témoignage d'acteurs qui, au moment des faits, sont « saisis » par leur participation dans la délibération.

Un souci constant a été accordé au caractère non participant des observations, en restant le plus souvent en retrait des rassemblements et en évitant de prendre la parole et encore moins de formuler une opinion publiquement. C'est une approche qu'on désigne comme l'observation non participante, et qui est utilisée notamment pour restreindre l'influence du chercheur sur son objet de recherche. Goffman (1979) a pourtant montré qu'une personne peut adopter une variété de degrés de participation à une conversation, par exemple, et que le simple fait d'être présent et d'écouter revêt un caractère participant, surtout lorsque la personne qui parle est consciente d'être écoutée. La présence du jeune homme blanc, consignait des notes manuscrites de manière presque ininterrompue, aura certainement été remarquée.

Cette posture d'« auditeur passif » contraste toutefois avec d'autres approches résolument participantes. Dans le cadre d'une autre recherche portant sur le *Playón de Chacarita*, Pace (2013) a par exemple privilégié la méthode de la participation observante (Soulé 2007), alors qu'elle combine l'exercice d'investigation à une démarche personnelle de militantisme au sein d'une organisation sociopolitique active dans le quartier. Cette approche a l'avantage d'approfondir et d'intensifier la relation entre la chercheuse et son objet d'étude, notamment en permettant une relation de réciprocité avec ses interlocuteurs (Poupart 1997), mais elle comporte aussi des limites. Par exemple, l'implication intense du chercheur envers son objet d'étude comporte le risque d'être « aspiré » par le protagonisme qu'il assume (Soulé 2007), et d'ainsi perdre la distanciation nécessaire à la démarche du sociologue ou de l'ethnologue.

Dans notre cas, le statut d'étranger, facilement reconnaissable à l'accent francophone en espagnol, pose d'emblée une distance culturelle que la solidarité du militantisme ne saurait réduire au premier contact. Ensuite, et c'est sans doute le plus important, la position neutre et non participante adoptée dans cette recherche a l'avantage de maintenir une apparence d'impartialité, nécessaire pour accéder au témoignage d'une plus grande diversité de parties prenantes. L'observation non participante est donc indiquée d'un point de vue méthodologique, et répond également à des enjeux éthiques qui sont abordés plus loin dans ce texte.

Dans le cadre de cette recherche, ce sont dix-sept séances d'observation qui ont été effectuées, le plus souvent à l'intérieur même du quartier, et plus rarement au sein du Congrès de la ville, lors de travaux et d'audiences précédemment évoquées. Ces observations ont été menées dans le cadre de réunions de travail et d'assemblées organisées par l'Institut du Logement de la Ville (IVC) dans le quartier d'une part ainsi qu'à l'occasion des rencontres hebdomadaires organisées en parallèle par des habitantes du quartier, en collaboration avec des partis politiques, des ONG

et des organisations sociopolitiques généralement opposées au gouvernement en place. L'observation des réunions de ces deux espaces parallèles ainsi que d'assemblées de quartier a permis de suivre l'évolution du projet tout en accédant à une diversité de perspectives. Ces observations ont été limitées aux rencontres à caractère public, n'ayant pas accès aux séances de négociation exclusivement réservées aux élus du quartier et aux fonctionnaires de l'IVC. Les observations à raison d'une à deux séances d'observation par semaine n'ont permis d'être exposé qu'à une fraction des assemblées, réunions de travail et autres ateliers qui ont constitué ce processus de négociation, mais le nombre considérable d'observations totales et leur étalement dans le temps permet de dégager des informations précieuses sur les acteurs impliqués, les enjeux soulevés et les sources de conflits, et plus largement sur les visions qui s'affrontent dans un tel processus. La récurrence des observations, c'est-à-dire l'observation répétée de réunions d'un même espace d'engagement, joue un rôle crucial pour un approfondissement graduel de la compréhension des faits observés (Laperrière 2003).

Le tableau 2.2 présente une liste des dix-sept séances d'observation qui ont été effectuées dans le cadre de cette recherche. Ces événements qui ont pu être observés ne représentent qu'un mince échantillon par rapport à l'ensemble des réunions de travail, des assemblées et des réunions qui se sont déroulées dans le cadre de ce processus d'urbanisation. Il a donc été décidé d'observer certaines rencontres plutôt que d'autres en fonction de quelques critères qui n'avaient pas été établis dès le départ, mais qui peuvent être résumés ici *a posteriori*. D'abord, les observations ont été étalées sur la durée du séjour de recherche à Buenos Aires afin de permettre le développement d'une compréhension du processus dans sa durée plutôt que dans un moment précis du processus. Une diversité des espaces d'engagement observés a été recherchée. Plutôt que de s'en tenir aux rencontres publiques officielles, initiées depuis une institution étatique, un équilibre entre les espaces informel et officiel a été privilégié, avec notamment deux observations au sein du Congrès de la Ville de Buenos Aires. Ont également été privilégiées lorsque possible les rencontres où seraient discutés des enjeux déterminants pour l'ensemble du processus d'urbanisation – cet avis était le plus souvent obtenu lors de conversations avec des militantes, par les annonces faites lors de rencontres, ou encore à travers les groupes de conversation *Whatsapp*¹³ desquels nous discuterons plus loin. Finalement, la répétition des observations dans certaines espaces – ceux qui se réunissaient de manière périodique — a eu pour objectif d'atteindre une compréhension générale des dynamiques, des acteurs et des enjeux qui

¹³ *Whatsapp* est une application de téléphonie mobile créée en 2009 qui compte plus d'un milliard d'utilisateurs. Elle permet les conversations écrites, vocales, l'envoi de fichiers, en conversations privées ou en conversations de groupes pouvant atteindre 256 membres.

caractérisaient cet espace. C'est pour cette raison qu'après avoir participé à plusieurs réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation (informelle) dans une première phase de la recherche, une présence plus assidue aux rencontres de la Table de gestion participative (officielle) a été privilégiée dans un deuxième temps. Les données recueillies à travers les séances d'observation de ces espaces ont permis d'atteindre un niveau de saturation, en ce sens que les dernières observations n'apportaient plus d'information nouvelle ni n'approfondissaient la compréhension de ces espaces ni des acteurs qui s'y engageaient.

Lors des séances d'observation, ce sont les dimensions présentées dans le tableau 2.1 qui ont guidé l'observation et qui ont déterminé quelles informations étaient notées en priorité. Le « focus » des observations variait également légèrement d'une séance à l'autre. Lors d'une séance, par exemple, une attention particulière était accordée à la complémentarité des modes d'action proposés par les acteurs d'un espace d'engagement, alors que lors d'une autre séance, c'est plutôt la déficience du processus délibératif ou un thème de conflit particulièrement vif qui captait l'attention. Cette méthode d'observation, plutôt que le recours à une grille d'observation préétablie, a permis une plus grande flexibilité et une adaptation au cours de la recherche.

Tableau 2.2 : Liste des séances d'observation

Date de l'observation	Type de rencontre	Lieu	Commentaires
12 novembre 2016 (après-midi)	Assemblée du quartier	Entrée principale du quartier	Assemblée convoquée par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation en prévision de la rencontre avec l'Institut du logement le soir même.
12 novembre 2016 (soir)	Assemblée du quartier avec l'Institut du logement	Cour intérieure de la chapelle du quartier	L'IVC présente le projet de loi tel que négocié avec la Commission directrice du quartier.
24 novembre 2016	Assemblée du quartier avec l'Institut du logement	Entrée principale du quartier	Première assemblée convoquée par l'IVC suite à l'introduction du projet de loi d'urbanisation du quartier dans la législature.
29 novembre 2016 (18 h à 20 h)	Assemblée des secteurs 1, 2 et 5 avec l'IVC	Terrain de soccer	C'est la première rencontre où peuvent participer seulement certains secteurs du quartier.
29 novembre 2016 (20 h 30 – 22 h 30)	Table ouverte pour l'urbanisation	Plaza del señor de Huanca	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation. Préparation de la stratégie en vue du vote de première lecture du projet de loi, le 15 décembre
2 décembre 2016	Rencontre d'information conjointe des commissions du	Législature de la Ville de Buenos Aires	En prévision du vote de première lecture du projet de loi visant l'urbanisation du <i>Playón de Chacarita</i> , les commissions entendent les préoccupations et

	logement et de la planification urbaine		recommandations des habitantes du quartier et autres intervenants
7 décembre 2016	Table ouverte pour l'urbanisation	Secteur 4 du quartier	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation. Diversification des lieux de rencontre pour exposer le plus d'habitantes possible aux débats.
14 décembre 2016	Table ouverte pour l'urbanisation	Plaza del señor de Huanca	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation.
18 janvier 2016	Table ouverte pour l'urbanisation	Plaza del señor de Huanca	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation.
19 janvier 2016	Table de gestion participative	Secteur 1	Réunion hebdomadaire de la Table de gestion participative. Présentation des nouveaux membres de l'équipe de l'IVC dans le quartier (l'équipe presque double)
25 janvier 2016	Table ouverte pour l'urbanisation	Plaza del señor de Huanca	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation.
15 février 2016	Table ouverte pour l'urbanisation	Plaza del señor de Huanca	Rencontre hebdomadaire de la Table ouverte pour l'urbanisation. Préparation de l'audience publique du 23 février
16 février	Table de gestion participative	Chapelle du quartier	Réunion hebdomadaire de la Table de gestion participative.
23 février	Audience publique	Législature de la Ville de Buenos Aires	Audience publique, d'une durée infinie (jusqu'à épuisement des interventions), où toutes les personnes peuvent s'exprimer sur le projet de loi visant l'urbanisation du quartier.
7 mars	Table de gestion participative	Plaza del señor de Huanca	
16 mars	Table de gestion participative	Plaza Teodoro Garcia	Réunion hebdomadaire de la Table de gestion participative. Première visite d'une architecte de l'Université de Buenos Aires, chargée de la création des nouvelles maisons.

L'observation comme méthode de collecte de données présente deux limites principales. D'abord, l'observation des acteurs et de leurs interventions dans les différents espaces d'engagement du processus ne permet pas d'accéder à leurs intentions ou à leurs motivations, ce qui rend l'interprétation de ces informations incomplète au mieux. Les entretiens semi-directifs comblent en partie cette lacune en mobilisant la subjectivité des intervenants qui, en tant qu'acteurs sociaux compétents et au fait de l'environnement social dans lequel ils évoluent, ont une conscience pratique et une conscience discursive de leurs intérêts, de leurs actions, et des stratégies qu'ils emploient (Giddens 1984). Ensuite, l'observation des espaces de participation relativement ouverts et publics ne rend pas compte des espaces de pouvoir et de négociation qui participent de la définition du processus dans son ensemble (négociation fermée dans les bureaux de l'IVC, réunion de design entre les architectes de l'Université de Buenos Aires mandaté pour le projet, etc). Ces lieux de discussion et de délibération inaccessibles à l'observation du chercheur sont physiques aussi bien que virtuels. Au cours de cette recherche, l'importance des technologies de

la télécommunication dans la gouvernance d'un tel processus s'est d'ailleurs révélée de manière manifeste : l'application téléphonique *Whatsapp*, largement utilisée en Argentine et dans l'ensemble de l'Amérique latine, sert de courroie de transmission continue d'information, entre l'État et les habitantes du quartier, d'une part, mais aussi au sein d'espaces de militantisme. L'Institut du logement de la Ville utilisait par exemple un groupe de discussion *Whatsapp* pour communiquer avec l'ensemble du Corps de délégués du quartier, et un autre plus restreint pour communiquer avec les cinq membres de la Commission directive.

L'émergence des médias sociaux et en particulier de la communication mobile a généralement été interprétée comme un vecteur de démocratisation, d'abord puisqu'elle permet l'organisation presque instantanée de manifestations, boycotts, et autres actions collectives, ce qui accroît la capacité d'action de la population face aux autorités (Rheingold 2008), et ensuite puisqu'elle favorise l'émergence de mouvements politiques décentralisés, sans leadership clairement identifiable et fonctionnant en réseaux (Castells 2015 [2012]). Dans le cas des relations de voisinage, Dixon (2017) suggère que la participation dans un groupe *Whatsapp* dédié à la surveillance et la discussion des affaires du quartier constitue une sorte d'ancrage affectif qui favorise le développement d'un sentiment d'appartenance. Elle identifie une dimension politique à ces échanges, notamment des dynamiques d'inclusion et d'exclusion visant à consolider une identité collective plus ou moins homogène.

Dans un contexte où les espaces d'engagement sont investis et contestés par des acteurs diversifiés et nombreux, ces outils de télécommunication peuvent agir comme des espaces virtuels de prise de décision dont le caractère exclusif et le secret sont d'autant plus facilement assurés qu'ils sont invisibles pour qui n'y est pas invité. Cette possibilité de reproduire virtuellement les espaces de pouvoir et de prise de décision fermés qu'une gouvernance participative est censée ouvrir pose la question de la pertinence et du pouvoir réel des espaces d'engagement « physiques ». Les interactions prenant place dans ces espaces d'engagement virtuels échappent toutefois à la portée de cette recherche, à la fois pour des raisons d'éthiques, soit la difficulté d'utiliser des données issues d'échanges que les interlocuteurs peuvent croire privés, et d'accessibilité, soit l'impossibilité de connaître l'existence de tous les groupes *Whatsapp* associés au processus d'urbanisation et d'y être admis. Le chapitre 5 abordera tout de même cette forme d'espaces d'engagement et son rôle dans la gouvernance du processus d'urbanisation.

2.4.2 Entretiens semi-directifs

La question principale de cette recherche s'intéresse aux acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, engagent leur temps et leur énergie dans ce processus législatif, politique et urbanistique qui vise à déterminer l'avenir du *Playón de Chacarita* : quel rôle jouent-ils dans le processus? Quels sont leurs intérêts et leurs stratégies? Quelles ressources et quels modes d'action mobilisent-ils? Quelle vision de la ville oriente leurs actions? L'observation directe non participante permet une identification préliminaire des parties prenantes d'un processus, mais elle ne permet cependant pas de répondre convenablement à ces questions, qui doivent nécessairement faire intervenir les représentations que ces acteurs se font d'eux-mêmes, du processus auquel ils prennent part, et des raisons qui les motivent. Ces éléments de la subjectivité des acteurs impliqués dans le processus ne peuvent être inférés des simples observations de leurs actions et interactions, et doivent nécessairement faire intervenir les discours des acteurs mêmes, discours aussi bien réflexif, soit sur leur propre apport au processus, que sur l'apport des autres acteurs impliqués.

Pour répondre à cet impératif épistémologique, l'entretien semi-directif est un outil méthodologique tout indiqué. Par l'entretien semi-directif, le chercheur se limite à l'orientation du répondant vers les thématiques qui l'intéresse, sans nécessairement suivre une liste rigide de questions. Au contraire, le fait que le répondant prenne l'initiative du récit permet de limiter l'influence du chercheur et ainsi s'approcher du « discours vrai » (Poupart 1997, 191). L'authenticité du discours du répondant n'implique pas l'absence d'élément de stratégie dans le discours, l'interaction avec le chercheur étant nécessairement une rencontre performée et donc contrôlée.

Diefenbach (2009) identifie trois limites potentielles à la validité des données recueillies à travers les entretiens semi-dirigés. La première limite en est une de qualité des données recueillies, en ce sens que les répondantes n'offrent jamais qu'un fragment de la réalité sociale étudiée. Cette limite peut être dépassée par une triangulation précautionneuse, en référant aux données d'autres entretiens et, comme c'est le cas dans cette recherche, aux données tirées de l'observation directe non participante. La deuxième limite identifiée concerne la quantité des données recueillies. Spécifiquement, le fait de reposer sur le témoignage extensif d'une ou quelques personnes comportent le risque évident d'obtenir une version biaisée ou au mieux incomplète. Ces deux premières limites imposent des considérations dans la constitution de l'échantillon d'une recherche, qui doit garantir d'obtenir à la fois des données issues de sources diversifiées, c'est-

à-dire qui ne reflètent pas uniquement une seule des perspectives existantes, et en quantité suffisante pour permettre cet exercice de triangulation que propose Diefenbach. La troisième limite concerne le cadre temporel de l'entretien, et rappelle que les données d'un entretien ne sont jamais qu'un discours, performé dans un contexte temporel et spatial donné : «*the internal validity of data stemming from interviews are sometimes questioned because of their 'snapshot character' and the lack of longitudinal material* » (Diefenbach 2009, 883). Ces limites constituent dans une certaine mesure des contraintes intrinsèques à la méthode de l'entretien, qui peuvent toutefois être partiellement compensées par des mesures dont certaines ont déjà été nommées : triangulation avec d'autres données d'entretiens; diversification des sources et constitution d'un échantillon suffisamment large, observations directes dans la durée pour confronter les données ainsi recueillies à celles qui émergent des entretiens, etc. Au-delà de ces limites méthodologiques, l'entretien semi-directif permet d'accéder à une richesse d'informations qui pourrait difficilement être atteinte par d'autres moyens (Poupart 1997).

Le mode de constitution de mon échantillon répond autant que possible aux limites identifiées. Le critère initial de sélection est la participation active au processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Pour des raisons qui relèvent de contraintes méthodologiques déjà abordées, cette participation devait se matérialiser par une présence physique lors des diverses réunions, assemblées et ateliers qui constituent le cœur accessible du processus. L'intégration d'une chercheuse non participante au processus, mais ayant effectué antérieurement des recherches sur le *Playón de Chacarita*, est l'unique entorse à ce critère. L'intégration de cette chercheuse dans l'échantillon répondait à plusieurs besoins de cette enquête. D'abord, sa connaissance et sa fréquentation du quartier depuis plusieurs années ont permis d'accéder à une perspective sur le quartier et ses acteurs qui, si elle n'est pas impartiale, est à tout le moins extérieure et exempte d'intérêts propres dans l'issue du processus d'urbanisation. Effectué dans la première phase de la recherche, cet entretien a donc permis d'établir une première représentation globale du quartier, de ses acteurs et de son histoire. Ensuite, ses travaux dans le *Playón de Chacarita* lui ont permis d'établir des contacts avec une diversité d'acteurs, dont des élus du quartier, qui ont pu être contactés par son entremise. Le recours à cet intermédiaire dans le recrutement des répondantes est justifié plus loin dans ce chapitre.

En privilégiant les acteurs qui exercent une présence physique dans le processus d'urbanisation, l'ensemble des acteurs participants au projet (architectes, législateurs), mais dont la contribution ne peut être constatée directement sur le terrain, n'a ainsi pas été intégrée à l'échantillon pour les entretiens. Un second critère de sélection vise une diversification des perspectives recueillies,

notamment par une diversification des types d'acteurs recrutés en termes organisationnels (parti politique, ONG, organisme de l'État, etc) et en termes de rapport au quartier (issus du quartier, étrangers au quartier, mais jouissant d'une présence territoriale forte, totalement étrangers au quartier, etc). Un troisième et dernier critère concerne le maintien d'un équilibre dans la représentation des « forces en présence » afin de maintenir un portrait aussi impartial que possible. Les observations ont eu tôt fait de rendre manifeste l'existence de deux « camps » qui, bien qu'hétérogènes, s'affrontaient sur la plupart des enjeux relatifs au processus d'urbanisation. Un équilibre entre ces deux « camps » — l'un plus combatif et critique du projet de l'État, l'autre plus collaboratif et optimiste — a été maintenu dans la mesure du possible dans la constitution de l'échantillon.

Le recrutement de participants à des entretiens semi-directifs au sein d'un bassin limité de répondantes potentielles pose un problème d'ordre méthodologique : quelle méthode employer pour rejoindre les répondantes pour solliciter leur participation sans par la même occasion compromettre l'anonymat de leur contribution à la recherche? Une méthode largement employée en recherche qualitative est celle de la « boule de neige » ou « chaîne de référence », par laquelle un chercheur entre en contact avec un informateur par l'entremise d'un autre informateur, de manière répétitive jusqu'à complétion de l'échantillon (Noy 2008). Pour Noy, la méthode d'échantillonnage par effet boule de neige est plus qu'un simple outil de recrutement, en ce qu'elle est éminemment interactionnelle : la chaîne de répondantes qui sont ainsi successivement référées représente en soi un réseau social digne d'être examiné. En s'appuyant sur l'effet boule de neige, le chercheur délègue une part importante du contrôle sur l'échantillonnage, ce que Noy appelle un « *respondent-driven sampling* » (Noy 2008, 332). Dans le cadre de cette recherche, la méthode « boule de neige » pose une difficulté : comment assurer une diversité et un équilibre de perspectives recueillies à travers les entretiens en se fiant uniquement à un mode de recrutement où la référence pointe vraisemblablement vers des répondantes qui appartiennent au même réseau social et partagent probablement une bonne part d'intérêts?

Cette difficulté a été surmontée grâce à plusieurs stratégies. D'abord, les séances d'observation ont servi d'opportunité pour effectuer un « repérage » des parties prenantes au processus d'urbanisation. Dans plusieurs cas, des informations de contact disponibles en ligne ont permis de rejoindre directement ces parties prenantes sans intermédiaire et en maximisant l'anonymat de leur participation. C'est particulièrement le cas pour l'ONG et les organismes de l'État, qui peuvent recevoir et rediriger à l'interne une sollicitation de participation à la recherche. Leur anonymat est donc compromis « à l'interne » de leur organisation, mais il est maintenu vis à vis

des autres acteurs du processus d'urbanisation. Pour le recrutement des répondantes pour lesquels une telle approche était impossible, des personnes travaillant sur la thématique des quartiers informels à Buenos Aires, mais pas spécifiquement sur le cas du *Playón de Chacarita*, ont été sollicitées afin d'obtenir le contact d'acteurs du processus d'urbanisation (tels que préalablement identifiés ou suivant leur recommandation). Chacun de ces contacts a agi comme le point de départ d'un recrutement permettant ainsi de former un échantillon relativement diversifié et équilibré. L'utilisation de plusieurs « points d'entrée » dans le quartier a permis de maximiser l'anonymat des répondantes à la recherche, tout en évitant le piège d'une démarche unique, qui aurait possiblement biaisé les données considérablement en accordant un poids démesuré à une « faction » ou une autre.

Le tableau 2.3 présente une liste des entretiens qui ont été effectués. On remarque au premier regard l'absence de « simple habitant » du quartier au sein de l'échantillon, c'est-à-dire des habitantes n'occupant aucune fonction particulière dans la structure politique du quartier ou ne militant pas dans une organisation populaire ou politique. Seules quatre personnes élues du quartier — trois membres de la Commission directrice et une membre du Corps de délégués — représentent la perspective de la population du quartier. La perspective de « l'habitant moyen » aurait sans doute contribué à la richesse des données, notamment quant à leur perception du processus d'urbanisation en cours, leurs espoirs et leurs appréhensions, et surtout quant à leur perception de la contribution des acteurs impliqués. Il a toutefois été décidé de limiter l'échantillon aux personnes qui jouaient un rôle actif dans le processus, et il a été constaté que seules quelques figures de proue du quartier — notamment les élues qui composent l'échantillon — s'exprimaient et participaient activement lors des réunions et assemblées. La plupart des habitantes du quartier qui y étaient présentes limitaient leur participation à une écoute attentive, et laissaient reposer le débat sur un groupe restreint d'individus fortement engagés. Le point le plus décisif justifiant cette omission est toutefois d'ordre éthique. Dans le contexte politique et conflictuel déjà évoqué et qui sera décrit en détail plus loin, il n'apparaissait pas responsable d'approcher directement des habitantes du quartier pour solliciter des entretiens.

Tableau 2.3 : Liste des entretiens effectués

Date de l'entretien	Nom de l'organisation	Type d'acteur	Code d'entretien	Durée
12 novembre	Colectivo por la Igualdad	Organisation sociopolitique (2 militantes)	Cx1	0 h 44
25 novembre 2016	Non-affiliée	Chercheuse	CHR	1 h 17
13 décembre 2016	Non-affilié	Architecte	ARC	4 h 5
19 janvier 2017	Colectivo por la Igualdad	Organisation sociopolitique (1 militante)	Cx12	1 h 57
25 janvier 2017	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	ONG professionnelle	ACIJ	1 h 12
27 janvier 2017	<i>Playón de Chacarita</i>	Membre de la commission directive du quartier	CD1	1 h 1
31 janvier 2017	<i>Playón de Chacarita</i>	Membre de la commission directive du quartier	CD2	2 h 27
1 février 2017	<i>Villa 20</i>	Référent social de la villa 20, participant à la Table ouverte pour l'urbanisation	V20	1 h 9
10 février 2017	<i>Playón de Chacarita</i>	Membre du Corps de délégués du quartier	Del	0 h 35
12 février 2017	Commune 15 – <i>Frente para la Victoria</i> (Parti politique)	Conseillère communale	C15	1 h 50
14 février 2017	<i>Defensoria del Pueblo</i>	Institution étatique, pouvoir législatif	DdP	1 h 18
18 février 2017	Institut du logement de la Ville	Institution étatique, pouvoir exécutif	IVC1	1 h 34
14 mars 2017	<i>Playón de Chacarita</i>	Membre de la commission directive du quartier	CD3	1 h 15
16 mars 2017	<i>Defensoria General</i>	Institution étatique, pouvoir judiciaire	DG	2 h 22
17 mars 2017	Institut du logement de la Ville	Institution étatique, pouvoir exécutif	IVC2	0 h 49
22 mars 2017	Hormiguero	Organisation de base communautaire		Fichier audio perdu

L'échantillon final d'entretiens effectués dans le cadre de cette recherche est composé de quinze entretiens menés auprès de dix-huit personnes. Lors de trois des entrevues, deux répondantes étaient présentes. Dans tous les cas, ce sont les répondantes qui ont cru bon d'être présents à deux afin d'offrir une perspective plus complète de la situation. C'est le cas notamment de la *Defensoria del Pueblo*, où les deux personnes répondantes complétaient et nuançaient leurs interventions respectives, contribuant à la richesse de l'entretien. Dans le cas de ACIJ, les deux personnes répondantes combinaient l'expérience de la présence directe dans le *Playón de Chacarita* à une perspective plus englobante de l'action d'ACIJ dans les quartiers informels. Ces entretiens ont eu une durée moyenne d'environ 1 h 30, avec une grande disparité selon les entretiens. Cette disparité est due en grande partie au style peu directif qui a été adopté pour mener les entretiens, et qui a donné lieu à des entretiens sur le ton de la conversation. La plupart des questions ont ainsi été répondues sans qu'elles n'aient à être posées explicitement. Certaines répondantes ont également pris un temps considérable pour nous transmettre des informations qui, bien qu'elles sortent du cadre du guide d'entretien, ont grandement contribué à la compréhension de l'histoire et des dynamiques sociopolitiques du *Playón de Chacarita*, du cadre légal et institutionnel dans lequel s'inscrit le processus étudié, etc. Systématiquement, les répondantes ont été invitées à choisir un lieu discret qui leur inspirait confiance pour mener l'entretien. Les cafés et pizzerias environnants ont été les lieux privilégiés dans la plupart des cas. Un seizième entretien apparaît à la fin du tableau, qui n'a pas pu être analysé parce que l'enregistrement a été perdu dans une erreur de manipulation de l'appareil d'enregistrement.

Les enregistrements des entretiens ont été retranscrits dans leur intégralité et les verbatims ont été codifiés suivant les dimensions identifiées plus haut. Cette codification a permis une analyse transversale des différents témoignages pour ainsi faire ressortir les éléments de convergence et de divergence selon les thématiques d'analyse. Ces résultats sont consignés dans le chapitre 4.

2.4.3 Journal de bord

Tout au long de cette enquête, un journal de bord a servi à noter l'ensemble des démarches associées à la recherche, notamment les prises de contact et de rendez-vous avec les répondantes. Les données collectées lors des séances d'observations ont été systématiquement consignées sous forme de notes manuscrites, puis retranscrites le soir même ou le lendemain dans ce journal de bord, en format numérique. Cette retranscription plus détaillée a été l'occasion d'effectuer une première analyse « à chaud » des observations. Le même principe a été appliqué

pour les entretiens, notamment pour noter des impressions qui ne pourraient être retracées sur les enregistrements. Les entrées de ce journal de bord, même si elles ont été écrites la plupart du temps quelques heures seulement après les faits, vont souvent plus loin que les impressions à froid, et elles contiennent les germes d'analyse desquelles est en partie inspiré le chapitre 5 de ce mémoire, qui met les données de cette recherche en lien avec la littérature.

Des extraits de ce journal sont utilisés tels quels dans ce mémoire, notamment lorsque le recours à un exemple facilite la compréhension d'une idée clé.

2.5 Le traitement des données

Chacun des entretiens a été enregistré, puis un verbatim a été produit pour chacun d'entre eux. Une extension du logiciel *Word* nommée *DocTools*, accessible gratuitement en ligne, a été utilisée afin de faire le codage de ces verbatims. Les extraits pertinents étaient associés à un ou plusieurs codes, en commentaire. L'extension *DocTools* a ensuite permis d'extraire l'ensemble des extraits et des codes associés sous forme de tableau qui a ensuite pu être exporté vers le logiciel Excel. Un « filtre » a été appliqué sur la colonne des codes afin d'isoler tous les extraits liés à la thématique visée. Une analyse transversale de chacune des thématiques ainsi été effectuée, permettant ainsi de faire ressortir les convergences et divergences entre les acteurs et de croiser les perspectives des acteurs sur d'autres acteurs et sur des enjeux en particulier. Les codes utilisés sont en partie calqués sur les dimensions présentées dans le tableau 2.1, mais des codes supplémentaires se sont ajoutés, par exemple pour des extraits qui faisaient référence à un article en particulier du projet de loi d'urbanisation du quartier, ou encore pour référer à un concept récurrent et intéressant pour l'analyse, par exemple le rôle de la centralité géographique du *Playon de Chacarita*, ou encore le caractère multiscalair de la compréhension qu'avaient certains acteurs des enjeux liés à l'urbanisation des quartiers informels.

Initialement, un effort a été fait pour décliner un même acteur en une série de codes liés aux différentes dimensions de ce concept. On obtenait ainsi « IVC-Intérêts; IVC-Stratégie; IVC-Ressources; IVC-Contraintes », et ainsi de suite. Une telle variété de codes s'est cependant révélée excessive, et ne contribuait pas à la finesse de l'analyse. Ces codes concernant un seul et même acteur ont donc été analysés conjointement. Le journal de bord a servi d'aide-mémoire et son contenu a été analysé dans une lecture continue, mais son contenu n'a pas été codé.

2.6 Enjeux éthiques de la recherche

Certains enjeux éthiques découlent directement de la nature de cette recherche et des particularités de l'objet d'étude et des méthodes de collecte de données employées. D'autres enjeux concernent davantage mon rapport au terrain et impliquent mon identité personnelle. Ces catégories d'enjeux seront abordées tour à tour en précisant, le cas échéant, les gestes posés pour atténuer ces enjeux.

D'abord, le terrain de cette recherche implique en lui-même des enjeux d'ordre éthique, dans la mesure où les personnes qui habitent les quartiers informels se retrouvent par définition en position de vulnérabilité face à la loi, puisqu'ils pratiquent une occupation illégale du sol. Cette informalité « habitationnelle » est d'ailleurs souvent concurrente avec la pratique d'une activité économique informelle, qu'elle soit salariée ou « micro-entrepreneuriale » (Lépreux 2014). Cette position en marge de la loi implique une certaine vulnérabilité qui doit être prise en compte dans le cadre d'une recherche et qui exige des efforts additionnels de protection de l'anonymat des répondantes, par exemple.

Cette caractéristique propre des quartiers informels est renforcée lorsque ces quartiers traversent, comme c'est le cas du *Playón de Chacarita*, un processus hautement politisé et potentiellement conflictuel. Les populations des quartiers informels sont davantage susceptibles d'être victimes de violence, qu'elle soit le fait de groupes narcotrafiquants, d'hommes de main de partis politiques ou encore des propres forces policières (Pace 2013), dont les organisations sociopolitiques de Buenos Aires dénoncent les abus quotidiens (Collectif d'organisations 2016).

Ces facteurs de risques imposent une prudence accrue dans la prise de contact avec les éventuelles répondantes. Les approches *in situ* ont donc été évitées, puisqu'elles auraient amoindri la protection de l'anonymat des répondantes. Le recours à l'intermédiaire de la chercheuse répondante à cette recherche pour obtenir les coordonnées des élues du quartier répondait également à cet objectif. Il convient de souligner, toutefois, que le maintien de l'anonymat des répondantes à une recherche se déroulant dans un bassin aussi restreint d'acteurs est problématique. La lecture de ce mémoire par des acteurs du processus à l'étude, malgré la codification des extraits d'entretiens cités, pourrait mener à une identification indirecte des personnes répondantes. Ces risques ont été communiqués aux personnes qui ont accepté de prendre part à la recherche. La plupart de ces personnes crient déjà haut et fort, dans les médias et sur la place publique, les informations qu'elles ont transmises dans le cadre des

entretiens. Dans ces conditions, la divulgation de ces données ne génère pas un risque accru pour ces personnes.

Une fois établie une relation de confiance, les personnes répondantes à cette recherche ont toutes partagé leur perspective avec une grande générosité, fournissant une multitude de détails et d'anecdotes. À Buenos Aires, les quartiers informels font l'objet d'un grand nombre de recherches dans une diversité de disciplines, et les personnes qui agissent comme « référentes » sociales ont l'habitude de s'entretenir avec les chercheurs. Un des répondants a d'ailleurs confié qu'il avait collaboré avec plusieurs chercheurs et étudiants-chercheurs au cours des années, leur racontant l'histoire de son quartier, sa population et ses enjeux. Il déplorait n'avoir jamais pu accéder aux résultats de ces recherches, ni lire les travaux qui en ont résulté. Or, pour lui, la participation à la recherche n'a de sens que si celle-ci peut contribuer à transformer sa situation ou du moins à contribuer à sa propre réflexion militante. Cette approche « extractive » de la recherche – qui consiste à « extraire » la matière brute de la recherche sans en faire profiter les populations qui la fournissent – fait l'objet de critiques croissantes. C'est le cas notamment chez les partisans d'une recherche-action critique, qui la considère non-éthique entre autres parce qu'elle reproduit des rapports de domination et d'exploitation (Pain et Francis 2003). Dans l'objectif d'atténuer cet enjeu éthique – sans pouvoir y répondre entièrement –, ce mémoire fera l'objet d'un résumé exécutif de quelques pages, rédigé en espagnol, et qui sera communiqué aux personnes y ayant contribué.

Après avoir abordé les enjeux éthiques spécifiques à cette recherche, il convient de dire un mot sur ma¹⁴ propre posture comme étudiant-chercheur vis-à-vis de mon objet de recherche. D'abord, le choix de Buenos Aires comme terrain de recherche n'est pas fortuit. J'y ai effectué un échange étudiant d'un an en 2012, ce qui m'a permis de développer un réseau d'amitiés et de contacts dont je savais qu'il faciliterait mon entrée sur le terrain de recherche. Mon interprétation du système politique argentin et de l'histoire de ses quartiers informels était donc influencée par cette expérience antérieure et surtout par mes échanges avec des amis, la plupart étudiants universitaires et partageant une vision militante en faveur des droits des populations des quartiers informels.

Le fait d'être un étudiant venu du « nord » a également joué un rôle dans mon rapport au quartier. Ce trait, comme me l'a dit une militante avec lequel je me suis entretenu, me rendait en quelque

¹⁴ Uniquement pour ce passage, l'emploi du « je » sert à situer le propos général de ce mémoire par rapport à ma subjectivité propre.

sorte inoffensif en ce que je n'avais vraisemblablement aucune affiliation politique argentine, ce qui a peut-être contribué à désamorcer la méfiance de certaines répondantes. Le fait d'être caucasien, à l'instar de la classe dominante argentine, est également un facteur à prendre en compte dans mon rapport au quartier et aux répondantes. Une première visite du quartier a d'ailleurs rendu manifeste cette distinction frappante sur le plan ethnique entre, d'une part, une population du *Playón de Chacarita* en très grande majorité issue de l'immigration péruvienne et d'autres pays limitrophes, et, d'autre part, des représentants de l'État et des militantes d'organisations sociopolitiques majoritairement « blanches ». Une anecdote illustre bien l'impact de cette différence ethnique sur mon rapport au quartier. Lors d'une de mes séances d'observations, à la fin d'une assemblée du quartier, je marchais à la suite d'un petit groupe composé de militantes, d'habitantes et d'élues du quartier qui me connaissaient et avec lesquelles je m'étais déjà entretenu. L'une d'entre elles jetait à l'occasion des regards furtifs dans ma direction, comme préoccupée par ma présence. Après un moment, elle s'est exclamée en se retournant vers moi : « Ah! Tout ce temps, je croyais que c'était un des hommes de l'IVC (Institut du logement de la Ville) qui nous suivait et qui nous écoutait! », provoquant l'hilarité générale du groupe.

Je comprenais en sous-texte de ce commentaire et de ces rires que j'étais, pour elles, identique aux agents de l'État, aussi bien par mon habillement que par mon phénotype. Que cette « appartenance » ethnique ait eu une influence dans mon rapport aux différentes répondantes ne fait pas de doute, mais il m'est impossible d'évaluer dans quelle mesure et de quelle manière.

CHAPITRE 3 : LE *PLAYÓN DE CHACARITA*

Afin de saisir l'inscription historique du *Playon de Chacarita*, ce chapitre débute par une rapide revue de l'évolution récente du développement urbain de Buenos Aires en portant une attention particulière à l'émergence récente d'une nouvelle catégorie de quartiers informels, les dénommés « *Nouveaux établissements urbains* », ainsi qu'aux transformations sociétales qui ont mené à leur création. Une fois situé dans ce contexte global, le *Playon de Chacarita* est présenté en lui-même, en abordant tour à tour différents volets qui permettent une compréhension contextuelle du quartier : histoire d'émergence; situation géographique; caractéristiques physiques et démographiques; et formes d'organisations sociopolitiques. Cette recherche n'a pas pour finalité de restituer l'architecture institutionnelle ou réglementaire qui caractérise le processus d'urbanisation. Toutefois, cet arrangement institutionnel et organisationnel est à la fois le cadre qui permet et contraint l'action et l'interaction des acteurs (Giddens 1984), dont l'analyse doit être informée par ce cadre contextuel. Une deuxième partie de chapitre présente donc l'émergence et la transformation des institutions politiques du quartier, en introduisant au fil de ce récit les acteurs qui ont investi le quartier au cours des dernières années, et qui sont pour la plupart « mis en scène » dans le processus d'*urbanisation* du quartier.

Les informations qui alimentent cet exposé sont tirées de travaux académiques argentins portant spécifiquement sur ce quartier (Pace 2013; Rodríguez 2015) ainsi que des entretiens semi-directifs qui ont été menés dans le cadre de cette recherche et qui ont permis de retracer l'évolution très récente du quartier. Cette présentation est l'occasion d'expliquer l'émergence et l'évolution des institutions politiques internes du quartier, en lien avec la lutte judiciaire menée par les habitantes du quartier et les organisations sociopolitiques qui les accompagnent. Seront introduits graduellement au fil de ce récit les organisations et les institutions qui ont investi le *Playón de Chacarita* au fil des années, et qui sont à la fois les acteurs du processus d'urbanisation auquel s'intéresse cette recherche.

3.1 Contexte récent de production des quartiers informels

3.1.1 Urbanisation privée et ville fragmentée

Dans le cas de Buenos Aires, on retrace l'apparition des premiers quartiers informels aux années 1920 (Jauri et Yacovino 2011) ou 1930 (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015) selon les interprétations. Ces espaces informels de grande précarité, connus sous le nom de *villas*, étaient alors alimentés par une immigration européenne massive (Rodriguez et Di Virgilio 2013). La dénomination de *villa* pour désigner en Argentine ces quartiers informels souffrant de conditions de vie difficiles et d'infrastructures résidentielles et sanitaires déficientes a de quoi surprendre, puisque le terme « *villa* » réfère en espagnol à une population jouissant de certains privilèges par rapport au peuple, ou encore à un établissement agricole ou de villégiature luxueux – l'origine du mot renvoyant aux villas des classes élevées de l'antiquité romaine. L'anthropologue argentin Hugo Ratier résume ainsi l'émergence de l'appellation des *villas* :

« L'euphémisme officiel les a dénommés “quartiers d'urgence” [*barrios de emergencia*], comme pour augurer de leur nature transitoire. Le peuple les a baptisées individuellement avec des nuances d'ironie : *Villa Tranquila*, *Villa Piolín*, *Villa Jardín*, *Villa Insuperable*. Un journaliste, Bernardo Verbitsky, les a unifiées comme “*villas miserias*”, vocable de singulière fortune. » (1985, 9-10)

Le phénomène des quartiers informels à Buenos Aires, depuis son émergence il y a près d'un siècle, n'a jamais cessé d'accompagner le développement de la ville depuis. Il est désormais largement reconnu que, pour la majorité des villes latino-américaines, l'urbanisation informelle est le mode privilégié de production de la ville et d'accès au logement pour les classes populaires (Fernandes 2011; van Gelder, Cravino et Ostuni 2015). L'urbanisation informelle n'est pas pour autant un phénomène monolithique et indifférencié et, au sein même de Buenos Aires, elle a revêtu des formes différentes selon l'époque et l'emplacement. Le contexte historique général (la situation économique et politique) ainsi que les stratégies d'intervention déployées par l'État conditionnent au moins en partie la forme et l'ampleur des urbanisations informelles.

Pour illustrer cette relation, Pírez (2006) met en contraste deux phases du développement urbain de la ville de Buenos Aires, soit d'abord la phase des « *loteos populares* » mis de l'avant par le gouvernement national depuis les années 1950 jusqu'aux années 1970, et ensuite par la politique de restriction réglementaire et d'exclusion des classes les plus pauvres qui sera initiée par la

dictature de 1976 et qui sera approfondie par la restructuration néolibérale de l'économie sous le gouvernement de Carlos Menem dans les années 1990.

Pendant les années 1950 et 1960, le gouvernement national argentin a mis sur pied un programme d'accès au logement, surnommée le « *loteo popular* », dont la stratégie consistait à accorder à bas coût aux classes populaires des lots faiblement desservis en infrastructures et en services, misant sur l'autoconstruction et sur une intégration future de ces nouveaux quartiers, généralement périphériques, au tissu urbain. Cette intégration était appuyée par un programme de transport public massif, subventionné par le gouvernement pour permettre aux habitantes des *loteos populares* d'accéder à leur lieu d'emploi (M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012). Selon la thèse de Pirez, ce programme permettant l'accès « régulier » ou légal au sol urbain – plus précisément périurbain – a eu pour effet de permettre l'intégration régulière des nouvelles urbanisations au tissu urbain (Pirez, 2006). Dans un contexte d'industrialisation rapide concentrée à Buenos Aires et ses banlieues et de l'attraction exercée par cette industrialisation sur une population rurale en recherche d'opportunités, le programme de *loteos populares* permettait ainsi d'anticiper la croissance de la ville, en produisant de nouveaux quartiers certes ségrégués et mal équipés, mais dont la pleine intégration à la ville était d'ores et déjà prévue et programmée. Pour Prévôt-Schapira, les quartiers formels produits à travers le programme de *loteos populares* sont un : « *Mélange de laisser-faire et d'intervention publique, entre l'ordre du plan en damier et le bricolage de l'autoconstruction et de l'auto-urbanisation : ce type de croissance urbaine a permis l'accès massif à la propriété et à la propriété résidentielle.* » (Prévôt-Schapira 2002, 43). Il est intéressant de noter que cette approche de la production de l'espace urbain, couplant une planification et un investissement public minimal et une autoconstruction populaire, émerge depuis peu comme une alternative préférable à une auto-urbanisation informelle clandestine, où l'État ignore et laisse faire faute de moyens pour une intervention « intégrale » (Angel 2008).

Pirez (2006) met en contraste cette stratégie publique du *loteo popular*, mise en place pour permettre l'accès à la propriété des travailleurs dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation rapide, avec le tournant privatisateur initié sous la dernière dictature militaire (1976 — 1983). Sous ce gouvernement militaire, le modèle d'industrialisation par substitution des importations¹⁵ sera renversé, le programme de *loteo popular* suspendu, et on

¹⁵ L'industrialisation par substitut des importations réfère à une stratégie nationale d'industrialisation qui consiste à imposer des tarifs douaniers aux importations dans les secteurs où le territoire en question possède un potentiel industriel à développer. Cette stratégie, appliquée dans beaucoup de pays latino-américains au milieu du XX^e siècle, implique généralement un investissement public massif dans les secteurs stratégiques d'industrialisation. L'abandon

assistera à une privatisation croissante du mode de production de l'espace urbain, avec un État qui se déleste de ses prérogatives passées vers des paliers de gouvernement inférieur via un processus de décentralisation, et vers des acteurs capitalistes à travers un processus de privatisation (Ibid.).

Les années de la dictature du « processus militaire de réorganisation nationale » (1976-1983) représentent une période sombre de l'histoire des quartiers informels de Buenos Aires et de l'Argentine en général, en premier lieu pour la mise en œuvre d'un vaste plan d'éradication des *villas* existantes et d'expulsion forcée de leurs habitantes vers les périphéries de la ville. Selon les données de recensement disponibles, la population des quartiers informels du territoire de la Ville de Buenos Aires est passée de 213 823 à 37 010 habitantes entre les recensements de 1970 et 1980 (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015), une chute formidable dont on investigate encore les impacts de sa violence sur l'imaginaire des habitantes des quartiers informels (Scribano 2016). Puis, l'abandon du programme de *loteo popular* n'a pas signifié la fin des développements résidentiels précaires et déficients. Au contraire, les classes populaires se sont inspirées des *loteos populares* pour créer une forme particulière de quartier informel : l'*asentamiento*. Les *asentamientos* sont caractérisés par une trame régulière, délimitée et protégée suite à la « prise de terres » collective (Jauri et Yacovino 2011). Elle se distingue de la *villa* qui, le plus souvent fondée sur un territoire désaffecté ou interstitiel des quartiers centraux, est le produit d'un peuplement graduel et non planifié menant à une densification verticale et un désordre apparent de la trame urbaine (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015).

Au cours des années 1980, les *asentamientos* issus de « prises de terres » – ou invasions – massives, planifiées et coordonnées par des groupes réunissant typiquement des centaines de familles, étaient le mode privilégié de production de la ville pour les classes les plus défavorisées (Merklen 1997). Ces occupations massives s'inspiraient du modèle du *loteo popular* en ce qu'elles reproduisaient la trame urbaine en traçant les futures rues et qu'elles impliquaient une division des lots permettant une installation éventuelle d'infrastructures sanitaires (Van Gelder 2010). Ces « prises de terres » permettaient la formation de quartiers populaires organisés où étaient protégés des espaces dédiés à de futurs équipements collectifs, le tout orienté vers la perspective d'une d'intégration légale au reste de la ville formelle (Aristizabal et Izaguirre 1988).

des stratégies d'industrialisation par substitution des importations mènera, notamment en Argentine, à un effondrement de l'industrie nationale et une hausse du chômage et de la pauvreté (Paiva et Boy 2012).

Pour Pírez (2006), les impacts de ce gouvernement militaire des années 70 et 80 vont bien plus loin que le simple déplacement de population des quartiers informels vers les périphéries éloignées. En renversant entièrement le projet politique et économique d'industrialisation par substitution des importations qui avait permis à l'Argentine de se développer en puissance industrielle au cours des décennies précédentes, la dictature aurait initié un appauvrissement général de la classe ouvrière. Pírez interprète que cette période aura eu pour effet de mener, en ce qui concerne la gestion et la planification du développement urbain, à un laisser-faire de l'État qui abandonne dès lors son rôle traditionnel de planificateur au profit d'un mode de développement privé de la ville. Cette « privatisation » du développement urbain par de grands joueurs capitalistes, toujours selon Pírez, aurait mené à une expansion métropolitaine servant avant tout les intérêts particuliers de ces acteurs privés, soit le profit obtenu de la construction et de la revente de l'espace urbain (2006). Ce modèle de privatisation de la production de l'espace urbain se serait approfondi largement au cours des années 1990 (Acosta et Montes-Rojas 2014), et aurait eu un double effet sur les formes urbaines dans la Région métropolitaine de Buenos Aires. D'une part, elle aurait mené à une explosion du nombre d'« urbanisations fermées », ces « *gated-communities* » destinées aux classes moyennes et élevées qui souhaitent combiner les bienfaits de l'urbanité et de la nature, tout en fuyant les désagréments qu'elles associent à la ville : chaos, pauvreté, violence, etc (Paiva et Boy 2012). Pour ces auteurs, cette affirmation du « quartier fermé » comme mode d'urbanisation privilégié des classes aisées a pour corolaire une croissance impressionnante des quartiers informels sur la même période.

À partir d'un phénomène marginal au début des années 1990, la Région métropolitaine de Buenos Aires comptait en 2000 quelques 351 « quartiers fermés » où résidaient environ 50 000 personnes, couvrant une superficie de 300 kilomètres carrés, soit plus que le territoire entier de la Ville autonome de Buenos Aires (Thuillier 2005). Ces quartiers, développés et divisés en lots par des promoteurs privés, sont ainsi administrés et contrôlés par les mêmes intérêts privés qui s'assurent d'y associer les caractéristiques de sécurité et d'« entre soi » qui permettent leur commercialisation auprès d'une classe aisée qui recherche une mise à l'écart, ou une « invisibilisation » de la pauvreté et des risques de la vie urbaine (Pírez 2006). Cette explosion du nombre de « *Gated communities* » dans la Région métropolitaine de Buenos Aires aurait été rendue possible par l'expansion massive du réseau autoroutier dans les années 1990 (Thuillier 2005), notamment avec la construction de l'autoroute panaméricaine, permettant de faire une liaison directe entre les nouveaux « quartiers fermés », les riches quartiers du nord de la Ville, et les centralités traditionnelle et émergente de la ville.

Ce mode d'urbanisation, nouveau par son ampleur dans le cas de Buenos Aires, correspondrait selon certains auteurs au modèle dit de développement fragmenté, « [...that] transforms space into fragments of richness, linked to the global economy, within an ocean of poorness. » (Borsdorf, Hildalgo et Vidal-Koppmann 2016, 18). Dans une période qui a vu une croissance fulgurante des inégalités économiques et de la pauvreté, Thuillier interprète l'émergence des « quartiers fermés » comme : « (...) l'inscription spatiale de la brèche – économique, culturelle, politique – qui sépare les “gagnants” de la nouvelle économie argentine, post-industrielle et mondialisée, et les “perdants” du jeu » (2005, 16). En effet, les « quartiers fermés » développés par le secteur privé excluent — de par leur conception, leur commercialisation et par le prix de vente des lots (Clichevsky 2012) — les populations pauvres, qui se retrouvent devant l'absence d'une offre habitationnelle dans le marché formel qui puisse répondre à leur capacité de payer (comme le faisaient les *loteos populares* d'avant 1970, ces terrains peu ou pas équipés, vendus au rabais par l'État pour permettre l'établissement des ouvriers d'une industrie nationale en pleine expansion (Di Virgilio, Mercedes 2010)).

La situation du logement à Buenos Aires est plus justement décrite comme une crise de l'accessibilité au logement qu'à un déficit de logements à proprement parler, et les quartiers informels de la Région métropolitaine de Buenos Aires représentent la face « perdante » de la mutation politique et économique consommée pleinement dans les années 1990. Alors que les classes aisées construisent leur « utopie enfermée » majoritairement au nord de la Région métropolitaine, c'est au sud de la métropole que se concentre la grande majorité des quartiers informels : 80 % de la population des quartiers informels résident dans les secteurs les plus au sud de la ville (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires 2015). Les vagues de privatisation et de politiques néolibérales initiées par la dictature et adoptées comme véritable projet de société au cours des années 1990 aura donc mené à une fragmentation et une ségrégation accrue de la région métropolitaine, dont l'expression la plus criante est visible en périphérie de la ville, où l'on peut observer la proximité spatiale de modes d'urbanisation qui appartiennent aux extrêmes de la « pyramide » socio-économique, avec d'un côté les « quartiers fermés » privés des classes moyennes et élevées et de l'autre les quartiers informels précaires et dénués des infrastructures les plus élémentaires des populations les plus pauvres.

Pour Abramo, les quartiers informels représentent une sorte de zone tampon qui permet de maintenir une certaine paix sociale : à travers un marché immobilier informel très actif, les *villas* « absorbent » une part des citadins – le plus souvent exclus de l'emploi formel – qui n'ont pas accès au marché immobilier formel et pour lesquels l'option de la « prise de terre », largement

pratiquée dans les années 1980 dans la formation de vastes *asentamientos*, est de moins en moins envisageable (Abramo 2013).

L'asentamiento en tant que modalité de production de l'habitat par les secteurs populaires a ainsi été graduellement délaissée, notamment suite à une transformation du rapport de l'État aux nouvelles occupations, privilégiant désormais une « expulsion compulsive » des occupants (Cravino 2008, 145). À cet égard, l'épisode désormais historique de la « prise » du *Parque Indoamericano*, situé au sud de la Ville de Buenos Aires – et surtout la violente répression des habitantes par les forces policières qui a suivi –, est éloquent. Cette « prise de terre » survenue en décembre 2010, et dont la répression par l'État a causé deux morts, a impliqué plus de 13 000 personnes dont la très grande majorité habitait déjà les quartiers informels de Buenos Aires (Clichevsky 2012). Ce fait – et le nombre impressionnant de personnes ayant pris part à cette action collective en revendiquant une réponse publique à la crise de l'inaccessibilité au logement – témoigne de la pression exercée sur les quartiers informels existants, notamment par leur croissance démographique interne, mais aussi par l'afflux de nouveaux arrivants, « désoccupés », venus des provinces de l'intérieur du pays ou de pays voisins comme la Bolivie, le Paraguay ou le Pérou (Bastia 2014). D'auteurs argentins expriment le phénomène en ces mots : « (...) la propre dynamique démographique de la population du quartier, additionnée à l'absence d'une politique de logement social active qui "anticipe" la demande, génère une "pression" pour de nouvelles prises (de terre)¹⁶ » (M. Di Virgilio, Mejica Arqueros et Guevara 2012, 56).

Ces facteurs – absence d'offre accessible sur le marché formel; croissance démographique interne des quartiers informels existants; afflux de nouveaux arrivants issus de l'immigration ou « désoccupés », victimes d'une restructuration économique néolibérale – contribuent tous à augmenter la pression sur les quartiers informels existants, menant à une densification et une « verticalisation » de l'autoconstruction (Abramo 2013). La perméabilité déjà mentionnée entre les marchés immobiliers formels et informels s'exprime aussi par une intensification de la commercialisation des quartiers informels suivant une augmentation générale des prix sur le marché formel (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015), et en particulier une spéculation financière visant les espaces les plus centraux (Rodríguez 2015). À son tour, cette intensification de la commercialisation des quartiers informels mène à l'émergence d'un mode particulier d'habitation des quartiers informels, où le marché immobilier informel privilégie la subdivision des logements et la location de chambres. Cravino (2008) considère que cette modalité d'habitation contribue à

¹⁶ Traduction de l'auteur.

une précarisation accrue des familles locatrices. À travers ce processus, même les *villas* deviennent des espaces urbains relativement exclusifs dont l'accès – en particulier à la propriété, mais même à la location – n'est pas garanti à tous.

3.1.2 Les « nouveaux établissements urbains », forme contemporaine des quartiers informels

Les éléments de contexte précédents sont nécessaires pour comprendre l'émergence au milieu des années 1990, en pleine crise économique, d'un nouveau type d'urbanisation informelle qui sera désigné pour la première fois en 2006 comme « nouveaux établissements urbains » (*Nuevos asentamientos* urbanos, NAUs) (Defensoria del pueblo 2006). Cette nouvelle catégorisation de NAUs vise à distinguer ces nouveaux quartiers informels des *villas* et *asentamientos*, qui formaient jusqu'alors les principaux modes d'urbanisation informelle à Buenos Aires.

Les NAUs sont donc des quartiers informels qui ont émergé au cours des années 1990 et qui ont typiquement subi une croissance accélérée suivant la crise financière de 2001. Ils sont majoritairement bâtis sur des espaces interstitiels ou impropres à la construction, comme des voies ferrées, des dépotoirs à ciels ouverts, ou encore des espaces situés sous des autoroutes surélevées. Cette nouvelle catégorie distingue ces quartiers informels récents des *villas*, apparues à partir des années 1930, et des *asentamientos*, apparus comme nous l'avons vu majoritairement au cours des années 1980 suite à des « prises de terres » collectives et massives concentrées dans le sud de la région métropolitaine. Pour Paiva, les NAUs sont formés par « (...) *un groupe de population exclu du marché formel du travail en conséquence des politiques néolibérales des années 1990, qui a trouvé comme option de survie la provision de services informels comme 'cartonear' (le recyclage de rue), laver des vitres ou ouvrir des portes et qui, pour cette raison, s'est installé dans les zones adjacentes aux sites où il est possible de s'adonner à ses tâches.*¹⁷ » (Paiva, 2010, 10, cité dans Rodríguez 2009). La question de la centralité est donc nécessaire pour comprendre l'émergence des NAUs, puisque c'est justement pour pouvoir survivre de l'offre de certains services économiques informels, typiquement associés aux quartiers centraux, que les habitantes des NAUs s'y sont installés. Les NAUs, conséquemment, déjouent la ségrégation macro qui concentre typiquement les quartiers informels dans les secteurs sud de la ville : ils s'implantent plutôt sur des espaces interstitiels, laissés vacants par le développement urbain ou

¹⁷ Traduction de l'auteur.

désaffectés par des restructurations macroéconomiques, là où les exclus du marché peuvent survivre grâce aux opportunités, même résiduelles, qu'offre la vie urbaine. Malgré ces efforts de caractérisation de cette nouvelle forme d'urbanisation informelle à Buenos Aires, aucune cartographie spécifique ne semble avoir été effectuée, ni aucune estimation démographique exclusive à ces nouveaux quartiers. Les chercheurs se contentent de souligner leur croissance démographique fulgurante au cours des deux dernières décennies (Jauri et Yacovino 2011).

La notion même de « *Nuevos asentamientos urbanos* » fait pourtant débat. Pour Michelena (2012), deux postures opposées sont exprimées dans la littérature scientifique vis-à-vis de la dénomination de NAUs comme catégorie analytique à part. Une première position postule qu'il n'existe pas de différence réelle entre les NAUs et les *villas* de Buenos Aires au-delà de leur ancienneté d'existence, et que cette nouvelle catégorisation suggérée par l'État ne sert qu'à justifier une intervention différenciée, soit : les *villas* seront « enracinées » et consolidées, alors que les NAUs seront ignorés jusqu'à ce qu'ils deviennent un inconvénient pour le développement immobilier, moment où ils seront « éradiqués » sans offre de logement alternative (Jauri et Yacovino 2011; Rodríguez 2009). Cette intentionnalité de l'État est démontrée de manière convaincante par Rodríguez (2015), notamment à travers des entretiens effectués auprès de fonctionnaires du Gouvernement de la Ville de Buenos Aires. Delamata (2016), également, montre comment le pouvoir judiciaire s'est appuyé sur cette distinction entre « *villas* » et NAUs pour soustraire certains NAUs aux provisions de la loi en vigueur à Buenos Aires, qui force le Gouvernement de la ville à urbaniser les quartiers informels de la ville. La deuxième posture avance qu'il existe bel et bien une distinction entre NAUs et *villas*, notamment de par leur installation sur des terrains impropres à la construction (des voies ferrées, des dépotoirs à ciels ouverts, ou encore des espaces situés sous des autoroutes surélevées); par la précarité des conditions matérielles de survie de leurs habitantes; par leur dispersion géographique à l'échelle métropolitaine; etc (Michelena 2012). D'un point de vue sociopolitique, les NAUs seraient également caractérisés par un niveau d'organisation interne moindre : « (...) *un aspect différent entre les villas et les NAUs est que l'émergence récente de ces asentamientos implique un processus d'organisation naissant, bien loin des processus d'organisation atteints dans les villas. Clairement, la question historique et l'ancienneté (des villas) rendent possibles un corpus de savoirs et une trajectoire organisationnelle très distincts de ce qu'on retrouve dans les NAUs.* » (Rodríguez 2015, 70; Rodríguez 2009). Si des traits distinctifs peuvent bel et bien être soulignés entre les NAUs et les quartiers informels plus anciens, cette intervention étatique différenciée

n'aurait selon Rodriguez (2009) aucun fondement légal, et brimerait le droit constitutionnel des habitantes des NAUs à un logement digne.

Les habitantes des quartiers informels du territoire de la Ville de Buenos Aires ont en effet à leur disposition une assise légale solide, réitérée dans plusieurs textes de loi, afin de faire valoir leur droit à un logement digne d'une part, et surtout à la permanence dans leur lieu d'occupation. La constitution de 1996 établissant l'autonomie de la Ville de Buenos Aires, par exemple, reconnaît le droit de chacun à un logement digne et à un habitat adéquat (Ville de Buenos Aires 1996). Ce droit au logement digne, formulé de manière large dans la loi constitutionnelle de la ville, est précisé par des lois ultérieures, en particulier la Loi 148 de 1998, dite d'« Attention prioritaire à la problématique sociale et de logement dans les *Villas* et Noyaux d'habitations transitoires » (Ville de Buenos Aires 1998). Cette loi, considérée comme emblématique du paradigme de l'enracinement (*radicación*), est le fruit d'une lutte concertée menée par des organisations sociopolitiques et des habitantes de quartiers informels de Buenos Aires (Jauri, 2011). Elle oblige entre autres la ville de Buenos Aires à mettre en œuvre dans un délai maximal de cinq ans un plan de régularisation définitive des quartiers informels de ville devant inclure une distribution de titres de propriété; l'installation d'infrastructures sanitaires publiques et l'ouverture de rues; l'intégration des habitantes des quartiers à travers une « méthodologie autogestionnaire », etc. Concernant ce dernier point, la loi 148 exige également du Gouvernement de la ville de mettre en place un processus électoral au sein des quartiers visés dans un délai maximal d'un an afin de permettre une représentation démocratique des intérêts du quartier. En plus de la loi 148 qui s'applique à l'ensemble des quartiers informels de la ville, une série de lois spécifiques ont été votées ultérieurement afin de traiter individuellement les processus d'urbanisation de chacun des quartiers. Nombreuses sont ces lois qui, à l'instar de la loi 148, ont été ignorées par le pouvoir exécutif de la ville et restent sans effet (Scribano 2016 ; Delamata 2016). L'Association Civile pour l'Égalité et la Justice (ACIJ), basée à Buenos Aires, a d'ailleurs produit en 2012 un rapport faisant le recensement des lois d'urbanisation de quartiers informels ayant été ignorées par le pouvoir exécutif. ACIJ constatait alors « la violation systématique des lois approuvées par la législature [de la Ville de Buenos Aires] qui établissait l'urbanisation de *villas* et l'amélioration de complexes habitacionnels » (Vespa et Mamberti 2012).

La volonté politique de procéder à l'urbanisation des quartiers informels de la Ville de Buenos Aires a donc été exprimée à plusieurs reprises par son Assemblée législative, et l'inaction de l'exécutif – par incapacité ou par choix – est en contravention à la loi en vigueur. Devant cet état de fait, le pouvoir judiciaire de la Ville s'est imposé comme un acteur incontournable pour les

questions touchant les quartiers informels et les droits de leurs habitantes. En effet, Delamata (2016) montre comment, depuis environ 2005, des organisations de la société civile se sont tournées vers le pouvoir judiciaire afin d'obtenir des injonctions qui forcent le pouvoir exécutif à appliquer les lois votées par le pouvoir législatif. C'est à travers ce type d'activisme judiciaire que nombre de quartiers informels, notamment des « *nouveaux établissements urbains* » pour lesquels le Gouvernement privilégiait l'éradication, ont obtenu le déclenchement de processus devant mener à leur régularisation et à leur intégration formelle au reste de la ville. De fait, les quatre quartiers informels en voie d'« urbanisation » au courant de cette recherche – *villa 31*, *villa20*, *Rodrigo Bueno* et *Playón de Chacarita* — ont tous fait l'objet de luttes judiciaires propres qui ont mené à des jugements favorables à leurs habitantes. Ces deux derniers quartiers, *Rodrigo Bueno* et *Playón de Chacarita*, correspondent tous deux à cette catégorie de « nouveaux établissements urbains », et ces jugements qui leur sont favorables donnent donc raison à Rodriguez (2009) : la tentative de l'exécutif de les exclure du cadre de la loi était dépourvue de fondement légal (Michelena 2012).

3.2 Le Playon de Chacarita, un nouvel établissement urbain en lutte pour l'« urbanisation »

3.2.1 Histoire et caractéristiques sociodémographiques du Playon de Chacarita

Le quartier informel *Playón de Chacarita* — aussi connu sous le nom de *villa Fraga*, du nom de la rue qui le borde — se situe sur le territoire de la Commune 15, au cœur du quartier *Chacarita*. Ce quartier, théâtre de transformations urbaines rapides au cours des dernières années, jouit d'un accès privilégié aux centralités traditionnelles et historiques de la ville, mais également aux centralités nouvelles à la tête desquelles on retrouve le quartier *Puerto Madero*, qui s'impose rapidement comme centre financier de la ville (Rodríguez 2015). Le caractère central du *Playón de Chacarita* est renforcé par son installation sur un terrain de manœuvre ferroviaire désaffecté, adjacent à la station de train *Federico Lacroze* qui connecte le quartier à la périphérie ouest de la ville d'une part, mais aussi à l'ensemble de la ville à travers le réseau de métro.

Figure 3.1 : Emplacement géographique du quartier informel *Playón de Chacarita*



Le point bleu désigne le *Playón de Chacarita*, alors que les zones grisées représentent d'autres quartiers informels de Buenos Aires, dont on note la concentration dans le sud de la ville (TECHO 2016)

Figure 3.2 : Photo d'un sentier piétonnier du secteur 6, Playon de Chacarita



La population du quartier a elle-même installé les premières infrastructures sanitaires. À gauche, on voit des matériaux de construction qui encombre un sentier du secteur 6. Au sol, on note la trace de travaux récents pour aménager des canalisations de l'eau de pluie. (photo de l'auteur, février 2017)

Rodriguez démontre comment cette centralité et cette connectivité ont joué un rôle crucial dans l'émergence et la densification du *Playón de Chacarita* ainsi que dans la tension croissante avec les autres habitantes du quartier Chacarita : dans un contexte de dynamisation du secteur immobilier dans le quartier, l'émergence du quartier est perçue comme un facteur de dévaluation pour les résidences et autres édifices environnants (2015). En effet, Chacarita est bordé à l'est et au nord par les quartiers *Palermo*, *Colegiales* et *Belgrano*, qui ont tous atteint un stade avancé de gentrification ou qui logent depuis déjà longtemps une part de la population aisée de Buenos Aires.

Le passé ferroviaire de l'espace occupé par le quartier reste visible après des années d'occupation, notamment par la conservation de hangars ferroviaires en « cantine » communautaire ou encore en abri pour l'autoconstruction de logements : le secteur 9 du *Playón de Chacarita*, le plus récent du quartier, a été construit à l'intérieur même d'un de ces hangars où l'on trouve aujourd'hui deux rangées de maisons de deux ou trois étages, séparé par un passage central rectiligne et régulier, ardemment protégé par les habitantes du secteur. Comme la plupart des NAUs qui ont vu le jour depuis les années 1990, le *Playón de Chacarita* a donc été édifié sur un espace qu'on pourrait qualifier d'interstitiel : à la différence des « prises de terres » collectives des années 1980 qui ont menés à la fondation de vastes *asentamientos* au tracé régulier (Jauri et Yacovino 2011), le *Playón de Chacarita* s'est vite retrouvé confiné à une superficie trop limitée pour la demande de logement. Dans l'ensemble du quartier, les bâtiments sont construits en « dur » — de briques et de ciment — et atteignent ainsi pour la plupart quatre, voire cinq étages par endroit.

Leur construction, comme c'est le cas pour la majorité des « nouveaux établissements urbains » (Rodríguez 2009), est en rupture avec la trame urbaine de Buenos Aires, généralement orthogonale. Leur distribution s'articule plutôt autour d'un réseau d'étroits de « *passillos* », où circulent piétons et motos, et qui constituent l'essentiel de l'espace public — ou commun — du quartier. Quelques espaces ont pu être protégés de la construction, notamment un petit terrain de soccer, l'entrée principale (une deuxième porte, invisible au regard étranger, donne aussi accès à l'intérieur du quartier) ainsi qu'une placette où les habitantes ont aménagé un autel en hommage au *Señor de Huanca*, un saint originaire de Cuzco, au Pérou. Cette dévotion à ce saint péruvien s'explique par la grande proportion de Péruviens vivants dans le *Playón de Chacarita*. Dans cette même placette aménagée au cœur du quartier, un drapeau péruvien flotte d'ailleurs aux côtés du drapeau argentin. La forte présence de personnes issues de l'immigration de pays voisins — le Paraguay, la Bolivie, le Pérou —, mais également des provinces dites de l'« intérieur », n'est pas

un phénomène limité au *Playón de Chacarita*, et se répète dans la plupart des quartiers informels de Buenos Aires (Amigo 2010; Dirección General de Estadística y Censo 2010; Organización internacional para las Migraciones 2012). Pour Bastia (2014) les représentants politiques des *villas* tirent en partie leur légitimité de leur appartenance ethnique.

Un recensement démographique et infrastructurel mené par l'ONG TECHO en 2016 constate que l'accès du quartier à l'eau et à l'électricité sont assurés par des connexions informelles au réseau de la ville, effectuées par les habitantes (TECHO - Argentina 2016). Il rapporte également une connexion aux réseaux d'égouts pluviaux, mais cette connexion ne s'étend pas à l'ensemble du quartier, et plusieurs secteurs sont dans les faits extrêmement vulnérables aux débordements et aux inondations, exposant les habitantes du quartier à des dangers sanitaires. Ce même recensement évaluait à 1100 le nombre de familles la population du quartier, sans toutefois estimer le nombre moyen d'individus composant ces ménages. Un recensement plus complet réalisé par la Ville de Buenos Aires dans la *villa 31*, un des quatre quartiers en voie d'*urbanisation*, rapporte un taux moyen de 3,2 personnes par ménage (Dirección General de Estadística y Censo 2010). En contraste, TECHO rapporte une moyenne de 4,7 personnes par ménage pour un échantillon de 6000 ménages de la Région métropolitaine de Buenos Aires. Difficile, donc, d'établir avec certitude la population du quartier, et conséquemment d'évaluer ses besoins en termes de logements sur la base de ces données.

Sur la base de travaux qui ont été effectués sur le quartier aux cours des dernières années, on peut retracer les grandes lignes de son évolution démographique, depuis la première occupation jusqu'à l'état des lieux actuels. Pace (2013) identifie trois grandes phases de peuplement qu'elle met en relation avec autant de moments de l'histoire économique et politique de l'Argentine. Une première étape de l'occupation est initiée au cours des années 1960, alors que la compagnie de chemin de fer accorde à certains de ses employés le droit de construire un logement sur son terrain. Ces premières constructions, connectées aux infrastructures publiques urbaines, bien qu'extrêmement limitées en nombre, constituent la première assise du *Playón de Chacarita*. Cette première occupation populationnelle, destinée à faciliter les opérations du chemin de fer, était ainsi « légitimes » aux yeux du chemin de fer, et ne constituait pas encore un quartier à proprement parler. Selon Pace (Ibid.) la deuxième phase de peuplement du quartier peut être située entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 où, après une décennie de politiques économiques néolibérales, l'appauvrissement des populations de la périphérie de la conurbation de Buenos Aires a poussé un nombre croissant d'individus à s'adonner à des activités économiques « de survie », comme la collecte de matières recyclables dans les rues des quartiers

huppés de la ville (Rodríguez 2015), où ses matières n'étaient pas alors valorisées. Pour ces « *cartoneros* », qui devaient désormais faire l'aller-retour quotidien avec leur charriot depuis les municipalités du *conurbano* jusqu'aux quartiers centraux, les terrains ferroviaires, en tant que véritables points nodaux de leur logistique quotidienne, représentaient par le fait même une opportunité d'hébergement précaire pour éviter plusieurs heures de transport.

Pace situe le début de la troisième phase de peuplement du quartier en 2007, avec une convergence de facteurs qui mènera à un afflux massif de nouveaux arrivants. De quelques cinquante familles au début des années 2000, le quartier va croître à partir de ce moment de manière exponentielle. Parmi les facteurs qui expliquent cette croissance subite, le plus important serait l'arrêt par l'entreprise *Trenes de Buenos Aires* en 2007 du service de transport ferroviaire qui permettait jusqu'alors aux *cartoneros* de transiter depuis la périphérie vers le centre, les contraignant ainsi à se relocaliser coûte que coûte à proximité des opportunités de subsistance, entre autres dans le *Playón de Chacarita*. Cet arrêt du service dit du « *tren blanco* » aura eu un effet semblable dans d'autres quartiers informels de type NAUs, où ont afflué de nombreux *cartoneros* et leur famille, désormais incapables de concilier la résidence en périphérie éloignée et l'activité quotidienne de subsistance au centre de la ville (Paiva et Boy 2012).

Pace soulève toutefois que les familles qui se sont installées dans le quartier à cette époque venaient de trajectoires diverses : certaines ont été victimes d'expulsions forcées d'autres quartiers informels ou de « *casas tomadas* », ces maisons inoccupées que des familles envahissent et occupent faute d'alternative. D'autres ont dû quitter leur logement dans un autre quartier informel de la ville, incapable d'assumer un loyer croissant, soumis aux pressions d'un marché immobilier en hausse. D'autres encore sont des familles récemment immigrées de Bolivie, d'Uruguay, du Paraguay et surtout du Pérou. Les habitantes du *Playón de Chacarita* ont donc des trajectoires diverses et, si l'identité initiale du quartier était étroitement associée au travail ferroviaire (Pace 2013), ceux-ci se sont désormais forgé une identité collective propre, avec le quartier comme ancrage spatial.

Une murale du quartier, sur laquelle on peut lire « *Playón de Chacarita, mon quartier, ma patrie* », revendique cette appartenance collective. Les habitantes du quartier s'interpellent systématiquement d'un « *vecina!* » ou « *vecino!*¹⁸ » — voisine! voisin! – mêmes lorsqu'elles ne se

¹⁸ Le terme « *vecino* » ou « *vecina* » porte une charge symbolique dont sa traduction française « voisin » ou « voisine » ne peut pas rendre compte. En particulier dans le contexte du quartier informel où elle renvoie à l'appartenance commune à l'espace du quartier, la possibilité d'interpeller quiconque comme « *vecino* » permet aussi une « familiarité *a priori* » (Boissonade 2006), presque une solidarité *a priori* entre les habitants du quartier. Pour cette charge

connaissent pas. Elles signifient et rappellent ainsi leur appartenance à un voisinage, un quartier commun.

La croissance rapide du *Playon de Chacarita* depuis 2000 et surtout depuis 2007 — passant d'une cinquantaine (Pace 2013) à quelque 1100 familles (TECHO - Argentina 2016) — sur une superficie restreinte implique des enjeux sociaux de cohabitation, d'une part, mais également des enjeux logistiques qui ont exigé la mise en place d'une organisation plus structurée de la gestion des affaires communes (Pace 2013).

L'image de la page suivante est une photographie du secteur 9 du quartier. Construit à l'intérieur d'un ancien hangar ferroviaire, le secteur 9 est le plus récent des secteurs du *Playón de Chacarita*. Des répondantes racontent les conditions terribles dans lesquelles vivaient ses habitantes au cours des premières années de construction. Au final, l'isolement et l'intimité accordés par les limites du hangar ont contribué à l'émergence d'une organisation et d'une solidarité telles que le secteur 9 est devenu l'un des mieux équipés du quartier, avec un accès à l'eau courante et des normes de construction visant à respecter la largeur du passage central. Le projet de l'IVC prévoit la destruction de ces maisons et la construction de nouvelles résidences faisant face au nouveau tronçon de l'avenue Triumvirato.

symbolique, importante dans le cadre de cette recherche, nous utiliserons le terme « *vecino* » tel quel sans le traduire par « voisin ».

Figure 3.3 : Photo du sentier central du secteur 9, *Playón de Chacarita*



photo de l'auteur, février 2017

3.2.2 Émergence des institutions politiques du quartier

En 2008, après une période initiale d'organisation relativement diffuse, l'intensification des enjeux associés à la gestion de l'habitat — notamment la nécessité de se pourvoir d'infrastructures minimales permettant d'établir un accès informel à l'eau et à l'électricité — a poussé les habitantes à créer un espace organisationnel propre au quartier. Dénommé « *Vecinos autoconvocados* (Voisins Autoconvoqués) », cet espace réunissait des délégués de chacun des secteurs du jeune quartier dans une assemblée qui se chargeait entre autres de la planification, du financement et de la réalisation de travaux d'infrastructures collectives. Cette forme d'organisation spontanée et informelle, non-partisane malgré les allégeances politiques diverses des personnes qui s'y engageaient (Ibid.), constitue en quelque sorte l'ancêtre des institutions politiques actuelles du quartier. Depuis la formation initiale de l'association des *vecinos autoconvocados*, les institutions politiques du *Playon de Chacarita* ont subi d'importantes modifications qui méritent d'être brièvement retracées. De la même manière que Pace (2013) identifie différentes phases du peuplement du quartier, on peut ainsi identifier au moins trois phases principales de son organisation sociopolitique, qui vont de sa naissance jusqu'à sa forme finale, celle qui sera mobilisée dans le cadre du processus d'urbanisation.

Une première phase débute avec la constitution vers 2007-2008 du regroupement de *vecinos autoconvocados*, composés d'habitantes volontaires ayant décidé de prendre en charge la résolution des enjeux communs du quartier. Une militante du *Colectivo por la Igualdad* — « Collectif pour l'égalité » —, une organisation qui accompagne les habitantes du quartier depuis 2008, explique la dynamique de cette organisation informelle ainsi :

« [...] C'était un groupe de plus ou moins dix (10) *vecinos*, je te dirais représentatif de presque tous les secteurs du *Playon de Chacarita*, [...] Et le fait est que, ce Corps de délégués autoconvoqués fonctionnait de manière très unie, non? Ils étaient tous en marche vers la résolution des situations qui étaient d'une plus grande précarité encore que maintenant, et ils étaient très unis avec des objectifs très clairs [...] ». (*Colectivo por la Igualdad* — 2, 19 janvier 2017)

Pour Rodriguez (2015) et Pace (2013), la formation de l'organisation *Vecinos autoconvocados* doit également être interprétée dans le contexte de la judiciarisation de la lutte des habitantes du quartier. Avant même la formation définitive de l'organisation *Vecinos autoconvocados* (Pace 2013), des habitantes du quartier ont commencé à prendre contact avec diverses institutions

municipales et nationales dans l'objectif de trouver des solutions aux enjeux les plus pressants du quartier. C'est à la Commission du logement de l'Assemblée législative de Buenos Aires qu'ils ont trouvé le plus grand support, notamment en la personne de Facundo di Filippo, président de la Commission de 2007 à 2009 et militant du *Colectivo por la Igualdad* fortement engagé envers les problématiques touchant les quartiers informels. Avec la collaboration d'avocats de la Commission du logement et avec l'accompagnement étroit de militants du *Colectivo por la Igualdad*, un groupe de femmes du quartier a ainsi initié un recours collectif contre le Ville de Buenos Aires, déposé en 2009, visant à forcer le pouvoir exécutif à effectuer des travaux infrastructurels et à assurer une provision minimale de services publics au quartier. Dans ce contexte de politisation intense du quartier, l'organisation *Vecinos autoconvocados* permettait la transmission continue d'informations sur l'évolution de l'action judiciaire en cours et la participation de toutes à la gestion des affaires communes du quartier.

Les habitantes du quartier évoquent avec nostalgie cette phase de l'organisation du quartier, caractérisée par l'autogestion et l'indépendance vis-à-vis des grandes formations politiques qui n'ont fait leur apparition dans le quartier que plusieurs années plus tard. À cette époque du quartier, en effet, la *Corriente Clasista Combativa* (CCC) était la seule organisation avec un ancrage territorial dans le *Playón de Chacarita*. Cette organisation syndicale et politique fondée au milieu des années 1990 occupe depuis le début des années 2000 un des hangars ferroviaires désaffectés situés sur le territoire du *Playon*, dont il se sert comme « *comedor* », un centre de distribution de denrées alimentaires qui lui sont accordées par l'État pour en faire la répartition parmi la population. L'occupation d'une importante infrastructure comme le hangar qui abrite le *comedor* de la CCC fait l'objet de compétition et de convoitise dans le contexte d'une pression sans cesse croissante exercée sur le territoire du quartier. Cette réalité a été rendue manifeste lorsqu'en novembre 2013, un groupe d'individus – que des militants de la CCC associent au marché immobilier informel dans le quartier ainsi qu'à la vente de stupéfiants¹⁹ — a tenté de se saisir des lieux par la force. Le déroulement exact des événements reste flou et fait l'objet d'interprétations diverses, mais il semble que la mobilisation des habitantes du quartier pour contrer cette invasion aura permis aux militants de la CCC de récupérer durablement le hangar.

Ce n'est qu'en 2008 que le *Colectivo por la igualdad*, a graduellement investi le quartier, notamment à travers un accompagnement des causes juridiques portées par certains délégués

¹⁹ Entrevue Luciano Nardulli, militant de la CCC, pour fmlatribu.com/tag/chacarita, le 14 novembre 2013. Écoulée le 8 août 2017.

du quartier, mais aussi par la formation politique de ces délégués aux trajectoires militantes diverses (Rodriguez 2015).

Cette organisation initiale du quartier impliquait des limites inhérentes à son informalité, en particulier le manque de reconnaissance face à l'État. Cette situation sera entièrement bouleversée par une deuxième action judiciaire qui, réclamée par des organisations issues de nombreuses *villas* et *asentamientos* de Buenos Aires et également portée par Facundo di Filippo, visait à faire reconnaître l'inconstitutionnalité de la non-application par le Gouvernement des dispositions de la loi 148 (Rodríguez 2015; Pace 2013). Cette injonction collective visait la mise en place d'un processus électoral formel dans l'ensemble des quartiers informels de la ville et, malgré un jugement favorable au demandeur obtenu dès 2008, il a fallu attendre jusqu'en 2011 pour que soit mise en place une intervention judiciaire menant à des élections formelles dans le *Playon de Chacarita*. Celles-ci marquent un point tournant et le début de la deuxième phase de l'histoire des institutions politiques du quartier.

Dans le cadre de l'intervention judiciaire de 2011, une équipe d'intervention est mise sur pied et entreprend une démarche de cinq mois pour coproduire avec les habitantes du *Playon de Chacarita* un Règlement interne du quartier en vue de finalement procéder aux premières élections formelles. Une membre de l'équipe d'intervention judiciaire, militante du *Colectivo por la Igualdad*, raconte ainsi le processus participatif qui a mené à la formulation du premier Règlement interne du quartier :

« Nous, comme équipe, avons pris une décision et c'est : on va mettre beaucoup d'emphase sur la communication et la formation du quartier en termes de droits, parce que nous croyions que seulement comme ça le processus allait être légitime, que ça ne partirait pas d'un jugement qui impose une ligne d'action, mais plutôt commencer à politiser et former en droits pour que les *vecinos* puissent être une partie active du processus d'élection. (...) ensuite, nous sommes allés secteur par secteur, en assemblées pour le discuter, faire les reformulations que les *vecinos* nous demandaient et ensuite, disons, nous l'avons reconfirmé en assemblée générale du quartier où a été faite la dernière version du règlement. » (*Colectivo por la Igualdad* — 2, 19 janvier 2017)

L'équipe d'intervention a donc tenté à travers cette démarche de susciter la participation la plus ample possible au processus de réflexion et de définition du futur mode de gestion politique du quartier. Parmi les faits saillants de ce Règlement, notons la création d'un Corps de délégués composé de 27 membres – trois pour chacun des neuf secteurs — et d'un Conseil de quartier

composé de neuf membres, chargé de représenter le Corps de délégués et l'ensemble du quartier auprès des autorités gouvernementales. Ce règlement interne incluait plusieurs dispositions qui visaient à renforcer le caractère démocratique des institutions politiques du quartier et ainsi éviter un accaparement des pouvoirs par une faction réduite. Par exemple, il prévoyait que les délégués seraient élus pour des mandats de trois ans, et que ceux-ci choisiraient entre eux les neuf membres du Conseil de quartier pour des mandats non consécutifs de huit mois, obligeant ainsi une rotation au sein de l'organe suprême de représentation du quartier. Similairement, le Règlement prévoyait une procédure de révocation du mandat des délégués afin de permettre aux habitantes d'un des secteurs du quartier de procéder en tout moment à une nouvelle élection s'ils ne se sentaient plus représentés adéquatement par un de leurs délégués. Ces premières élections ont été disputées dans un contexte relativement non partisan, c'est-à-dire sans l'investissement ou le parrainage de partis politiques « traditionnels », et ont été largement remportées par la liste nommée « *Vecinos por la urbanisation* », composée en grande partie par des « délégués autoconvoqués », déjà engagés dans l'organisation du quartier. Ce processus de cocréation des instances décisionnelles du quartier par ses habitantes a ainsi mené à des caractéristiques institutionnelles qui méritent d'être mentionnées. Tout en permettant au quartier d'obtenir une représentation politique formellement reconnue par l'État, cette nouvelle structure organisationnelle offrait également plusieurs garanties contre d'éventuels processus de cooptation des élus par des partis politiques ou des institutions de l'État. Si le Conseil de quartier était bel et bien responsable de la représentation hors du quartier, les décisions devaient toujours être prises au sein des réunions plus larges du Corps de délégués. Ensuite, le caractère obligatoirement rotatif du Conseil de quartier, avec l'interdiction de mandats consécutifs, rendait les stratégies de cooptation plus coûteuses et incertaines.

Soulignons qu'au cours de cette période, nombre de nouvelles organisations ont fait leur entrée dans le quartier. L'*Hormiguero* – « la Fourmière » —, d'abord, est une organisation sociale qui a construit une présence territoriale dans le quartier à partir de 2013. Cette présence est visible par un local communautaire loué et géré par l'*Hormiguero*, et à travers lequel l'organisation propose aux habitantes du quartier des services orientés vers l'éducation, que ce soit sous forme d'aide aux devoirs ou à travers des campagnes d'alphabétisation, ainsi qu'une diversité d'activités culturelles. Surtout, le processus électoral mis en place en 2011 aura eu un effet d'attraction sur une diversité d'organisations, en particulier les partis politiques, qui ont vu dans ces élections une opportunité d'augmenter leur présence territoriale dans le *Playon de Chacarita*. On compte parmi ces organisations la *Campora*, un parti politique péroniste associé aux partisans de l'ancienne

présidente Cristina Kirchner, et la *Corriente Villera Independiente*, une organisation de mouvement populaire présente dans la majorité des quartiers informels de Buenos Aires et qui cherche à consolider une organisation *villera* à l'échelle de la métropole.

Dès 2014, passée l'échéance des mandats électoraux de 2011, le pouvoir judiciaire de la ville impose une nouvelle intervention pour effectuer un nouveau cycle d'élections, et qui initie par le fait même la troisième phase de l'évolution des institutions politiques du quartier, soit la phase actuelle alors qu'est initié le processus d'*urbanisation*. Par la même occasion, la juge en charge du dossier impose des modifications importantes au Règlement interne du quartier, décidées unilatéralement par une nouvelle équipe d'intervention judiciaire et qui ont bouleversé la structure de pouvoir du quartier. Ces transformations, qui auraient eu pour objectif d'harmoniser le mode de représentation politique entre les différents quartiers informels, ont fait l'objet d'une vive contestation aussi bien de la part des habitantes que des organisations sociales qui les accompagnaient. Malgré cette tentative d'harmonisation, une confusion règne toujours à Buenos Aires sur le mode d'organisation des quartiers informels. Cette confusion est illustrée par un document de 2016, produit par la *Defensoria del pueblo* de la Ville de Buenos Aires (Defensoria del Pueblo 2016), et qui rapporte toujours la structure organisationnelle en vigueur suite à l'intervention de 2011, ignorant ainsi les modifications apportées au cours de la seconde intervention judiciaire électorale. Parmi ces modifications, notons le remplacement du Conseil de quartier de neuf membres par une Commission directive formée de cinq membres; la suppression de la possibilité de révoquer le mandat d'un élu; la suppression de l'interdiction de mandats consécutifs au sein de la nouvelle Commission directive, allonge les mandats de deux à quatre ans, etc. La modification sans doute la plus importante, en ce qu'elle change l'équilibre de la distribution du pouvoir parmi les élus du quartier, est celle qui concentre entre les mains de la Commission directive toute prérogative de représentation, négociation et prise de décision concernant les relations « extérieures », soit tous les contacts entre le quartier et l'appareil de l'État. Cette décision, qui concentre le pouvoir de décision entre les mains de cinq individus, relègue ainsi le Corps de délégués à un rôle de courroie de transmission d'informations entre la Commission directive et les habitantes de chacun des secteurs du *Playon*. De plus, ce nouveau règlement pose comme condition de participation aux élections la capacité de présenter une liste électorale qui soit « présente » dans chacun des neuf secteurs du quartier. Si cette exigence peut pousser les forces politiques à se concerter, s'unir et présenter un projet politique qui englobe l'ensemble du quartier, on peut aussi déplorer qu'elle avantage des organisations de plus grande ampleur et qui possèdent déjà les moyens de mener une campagne électorale à plus grande

échelle. Il est intéressant de noter que deux des organisations qui ont tenté de s'inscrire territorialement dans le quartier au cours de la période 2011-2012 ont pris part au processus électoral en mettant sur pied une liste électorale propre. La *Corriente Villera Independiente* et la *Campora* ont ainsi « parrainé » leur propre liste électorale, alors que la *Corriente Clasista Combativa* et le *Colectivo por la Igualdad* se sont joints pour soutenir la liste 27, dont le numéro symbolise les 27 membres du Corps de délégués et surtout le rejet de la réforme politique imposée par le pouvoir judiciaire et qui relègue le Corps de délégués et ses assemblées pourtant fondatrices dans l'identité politique du quartier à un rôle secondaire.

La liste 27, supportée par la *Corriente Clasista Combativa* et le *Colectivo por la Igualdad*, a remporté les élections de 2014, obtenant ainsi une majorité de trois membres au sein de la Commission directive du quartier. Deux membres de la Commission directive issus de la liste 27 expriment ainsi cette transformation :

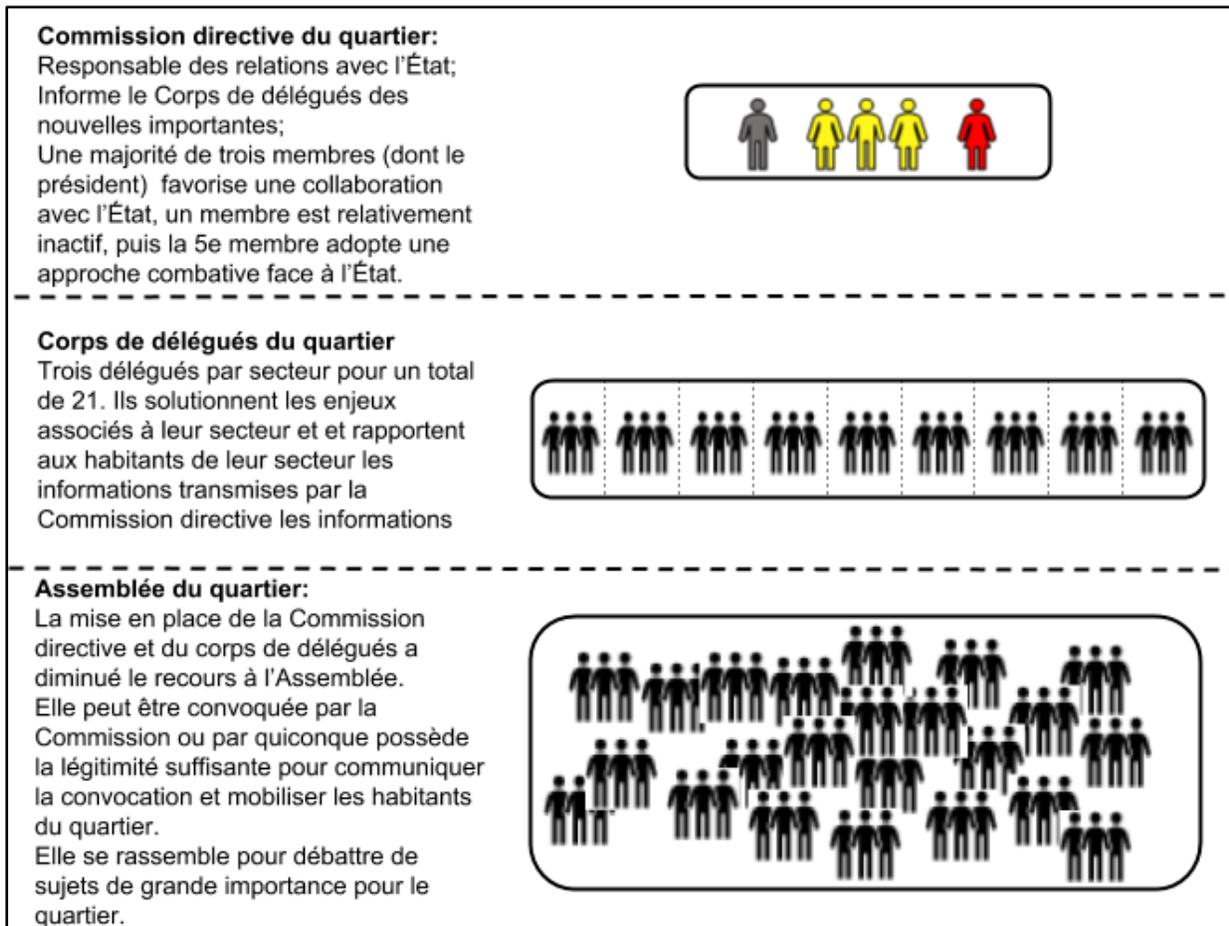
« En 2014, le tribunal nous a imposé une Commission de 5, ajoutant plus de personnes, non? Que cette Commission prenne des décisions pour le quartier. Mais ces décisions auraient dû aussi être collectives, discutées dans le quartier, ce qui n'a pas été le cas. »
(Déléguée 1, entrevue faite le 27 janvier 2017, Buenos Aires)

Ou encore

« (...) nous étions contre la Commission, aussi, nous préférons être tous des délégués, tu comprends? Continuer d'être des délégués, et avoir la même force. Qu'ils ne nous envoient pas à négocier seulement à cinq! » (Déléguée 2, entrevue faite le 1 février 2017, Buenos Aires).

Cette transformation des institutions politiques du *Playon de Chacarita* a pour résultat la structure actuelle, avec une Commission directive comme organe politique suprême du quartier, et un Corps de délégués vidé de sa capacité décisionnelle.

Figure 3.4 : Représentation des organes politiques du *playón de Chacarita*, janvier 2017



L'Assemblée de quartier, qui était l'espace politique fondamental dans des phases antérieures, voit sa légitimité contestée, ou au moins subordonnée légalement au pouvoir de la Commission. Il convient de souligner les effets ambivalents de cette formalisation des institutions politiques du quartier. D'une part, la reconnaissance de la part de l'État d'une représentation politique du quartier permet à ses habitantes de formuler à travers des canaux de communication officiels des revendications concernant les conditions de vie matérielles dans le quartier. D'autre part, cette légalisation de l'organisation politique du quartier implique également une forme de cristallisation du pouvoir entre les mains d'une poignée d'élus, ouvrant ainsi un processus de cooptation des élites.

3.2.3 Vers l'urbanisation

En novembre 2015, l'élection de Mauricio Macri à la présidence de l'Argentine et de ses alliés à la tête de la Ville et la Province de Buenos Aires joue un rôle pivot pour la question des quartiers informels à Buenos Aires. Au cours de la décennie précédente, l'opposition entre des gouvernements provinciaux et nationaux contrôlés par les *péronistes* et un gouvernement municipal sous la gouverne de Mauricio Macri avait contribué à l'immobilisme de l'État sur la question des quartiers informels, chacun des paliers renvoyant à l'autre la responsabilité d'agir. L'alignement politique qui résulte des élections de 2015 exerce une pression sur le parti au pouvoir (*Propuesta Republicana* – communément le PRO), qui se retrouve alors seul responsable d'urbaniser les quartiers informels de Buenos Aires tel que la loi l'exige. Dans un tel contexte, une fracture se crée au sein de la Commission directive, notamment quant à la stratégie à adopter vis-à-vis de l'État pour obtenir la mise en marche d'un processus d'urbanisation du quartier. Dès janvier 2016, environ cinq déléguées et une membre de la Commission directive du quartier mettent sur pied la « Table ouverte pour l'urbanisation du *Playon de Chacarita* », qui opère un rapprochement avec une diversité d'organisations sociopolitiques, d'ONG et d'organismes de l'État afin de mener de manière concertée la lutte politique pour l'urbanisation.

Entre avril et mai 2016, l'Institut du Logement mène un recensement des habitantes du *Playon de Chacarita*, sans aviser ceux-ci ou les représentants élus du quartier de l'usage qui sera fait de ces données. Ce recensement est celui qui servira plus tard de base de données démographiques afin de mener à bien le processus de régularisation et d'intégration socio-urbaine du quartier. Il est contesté dès le départ pour son caractère non participatif, d'une part, mais également parce que nombre des propriétaires locataires du quartier auraient refusé que leurs locataires soient recensés, les excluant ainsi *de facto* du processus d'urbanisation. Des acteurs associés à la Table ouverte pour l'urbanisation affirment ainsi que ce sont quelques 600 personnes qui auraient été exclues de ce recensement, de quoi transformer la nature et le nombre des nouvelles habitations à construire afin d'offrir à tous une « solution habitationnelle » formelle.

Au mois de juin 2016, le Gouvernement de la Ville de Buenos Aires annonce le projet de prolongation de l'avenue Triumvirato dont on prévoit que le tracé, bordant le *Playon de Chacarita* au sud, passera sur des terrains bâtis du *Playon de Chacarita*, nécessitant ainsi la démolition de certaines constructions informelles. Pour les habitantes et déléguées engagées dans la Table ouverte pour l'urbanisation et les organisations qui les accompagnent, l'annonce de cet important projet d'infrastructure, qui ne répond par

Crédit photo : <http://asentamientoenchacarita.blogspot.ca/>

ailleurs en rien aux besoins spécifiques du quartier, constitue une opportunité importante pour l'avancement de leur projet politique d'urbanisation du quartier. Leur réponse ne se fait d'ailleurs pas attendre, et elles ont tôt fait de faire comprendre aux pouvoirs publics que la prolongation de cette importante avenue sera conditionnée par l'urbanisation effective du *Playon de Chacarita*.

Figure 3.5 : Murale sur l'avenue Federico Lacroze : « Sans urbanisation, il n'y a pas d'avenue Triumvirato »



asentamientoenchacarita.blogspot.com, novembre 2016

L'image ci-dessus montre la façade d'un mur qui borde l'avenue Federico Lacroze, à l'est du *Playon de Chacarita*, et sur laquelle des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation ont peint les mots « *Sin urbanisation no hay av. Triumvirato* », soit « Sans urbanisation, il n'y a pas d'avenue Triumvirato ». Qu'on interprète cette approche dans la continuité d'une lutte judiciaire et politique initiée des années plus tôt ou comme une transformation significative dans le mode d'action des habitantes du quartier, elle illustre bien la nature confrontationnelle du processus devant mener à l'urbanisation du quartier, et ce dès ses débuts.

Peu après l'annonce de la prolongation de l'avenue Triumvirato, l'Institut du logement de la Ville met sur pied une table de négociation regroupant principalement les membres de la Commission directive du quartier, certains membres du Corps de délégués ainsi que quelques conseillers techniques (architecte, avocat, ingénieure), présents à l'invitation de la Commission directive. Le mandat de cette table de négociation est de produire un projet de loi à être déposé devant

l'Assemblée législative de la Ville de Buenos Aires afin d'encadrer un processus d'urbanisation du quartier. Cette table de négociation ne permet cependant pas la participation des organisations membres de la « Table ouverte pour l'urbanisation », qui y voit un exercice antidémocratique propice à la cooptation des élus du quartier. C'est donc cette « *mesa chica* », ou table de négociation réduite, qui s'est réunie pendant plusieurs mois dans les locaux de l'Institut du logement de la Ville afin de produire un texte de loi qui puisse convenir aussi bien aux contraintes publiques qu'aux besoins du quartier tels que formulés en particulier par les membres de sa commission directive. La coïncidence entre le projet d'urbanisation du quartier et l'annonce de la prolongation de l'avenue Triumvirato n'est pas anecdotique et mérite d'être resituée dans une tendance du mode de développement urbain et de la gestion des quartiers informels. La chercheuse rencontrée dans le cadre de cette recherche explique ainsi cette tendance :

« Mais voilà, si on se met à penser, ces urbanisations, dans quelles villas sont-elles menées? Tu as l'urbanisation de Fraga (Playon de Chacarita), tu as la villa 31, une tentative d'urbaniser Rodrigo Bueno, la tentative d'urbaniser la villa 20, qui se trouve dans le sud de la ville, et l'urbanisation de La Madrid, un *asentamiento* qui se trouve dans la Boca. Sauf dans La Madrid, las villas que (le gouvernement) veut le plus urbaniser, ce sont les villas qui sont traversées par des dynamiques très importantes de transformation urbaine. » (CHR, 25 novembre 2016).

Cette analyse n'est pas exclusive au milieu académique, elle est partagée par nombre de militantes et d'habitantes de quartiers informels. Un militant résidant de la *villa 20*, venu partager son expérience avec les habitantes du *Playon de Chacarita*, abonde dans le même sens :

« (...) le processus que nous vivons maintenant, d'urbanisation des quelques 5 villas de la ville, ne répond pas l'application de la loi 148, mais plutôt comme je te dis à des affaires qu'a le gouvernement : dans la villa 20, la villa Olympica; en Playon de Chacarita, l'avenue Triumvirato; dans Retiro, l'autoroute (Illia), dans Rodrigo Bueno, ce projet qu'à IRSA (un grand développeur immobilier), avec l'île. C'est-à-dire que ce sont beaucoup de projets qu'ils ont, à la base de tout ça, et ils doivent faire quelque chose pour ceux qui vivent autour. » (Réfèrent villa 20, numéro d'entretien, date)

Selon cette perception, largement répandue parmi les répondantes à cette recherche, les projets d'urbanisation de quartiers informels découlent et sont donc subordonnés à de grands projets de développement immobilier et infrastructurel qui sont la priorité du Gouvernement de la ville. Si le projet d'urbanisation du *Playon de Chacarita* représente une opportunité historique pour les

habitantes du quartier, le contexte de son annonce et l'urgence du Gouvernement à entamer les travaux de l'avenue *Triumvirato* suscite une méfiance qui caractérisera l'ensemble du processus.

Le projet de loi devant mener à l'urbanisation du *Playon de Chacarita* sera finalement soumis à l'examen des habitantes du quartier vers la mi-novembre de 2016 (c'est l'occasion de mon premier contact avec le quartier), après des mois d'une négociation effectuée à huis clos, à plus de 10 km du quartier. Quelques jours après que le texte du projet de loi ait été rendu disponible aux habitantes pour consultation, une assemblée générale du quartier est organisée par l'Institut du logement de la ville dans la cour intérieure de la chapelle du quartier. L'objectif de la réunion est d'obtenir l'approbation du texte de loi par les habitantes afin que celui-ci puisse être présenté par l'Institut du logement à l'Assemblée législative en tant que projet faisant consensus au sein de la communauté visée.

Cette assemblée dans la chapelle est conçue par les gestionnaires du projet comme la conclusion d'un processus de négociation qu'ils considèrent légitime, et non comme le commencement d'une démarche participative devant engager les habitantes du quartier au-delà de leurs représentants politiques. La contrainte temporelle qu'on impose aux habitantes assemblées en fait foi : le projet de loi doit être approuvé dans un délai de trois jours pour être introduit à temps dans la législature de la ville, faute de quoi il ne sera pas voté à temps pour pouvoir jouir des crédits budgétaires de l'année en cours, ce qui mettrait selon les fonctionnaires de l'IVC l'ensemble du projet d'urbanisation en péril. Cet épisode est révélateur d'une confrontation sans cesse répétée au cours de la portion du processus observée, entre d'une part le « temps législatif » ou administratif, contraint par le calendrier législatif et les échéanciers budgétaires, et d'autre part le « temps du quartier », où les pratiques délibératives développées au fil de la courte histoire des institutions politiques du quartier exigent le temps pour lire, chercher conseil, comprendre, débattre. Au cours de cette assemblée du 12 novembre, une habitante du quartier exprimera éloquemment cette déconnexion entre l'urgence du fonctionnaire-législateur et l'impératif de concertation des habitantes du quartier, elle dira : « *Ça fait vingt ans qu'il n'y a pas eu d'ambulance! Ça fait vingt ans qu'il n'y a pas eu de pompiers!* » Après tant d'années de débrouille, d'organisation autonome et d'absence de l'État, que vaut la menace d'une année d'attente de plus?

Au-delà de la pression temporelle — qu'elles définissent comme « extortionniste » — qu'on leur impose pour qu'elles approuvent le projet, les habitantes du quartier formulent de nombreux reproches au projet de loi qui concernent des sujets variés tels que : le territoire visé par le projet; le tracé des ouvertures de rues projetées au sein du quartier, dont plusieurs passent sur des

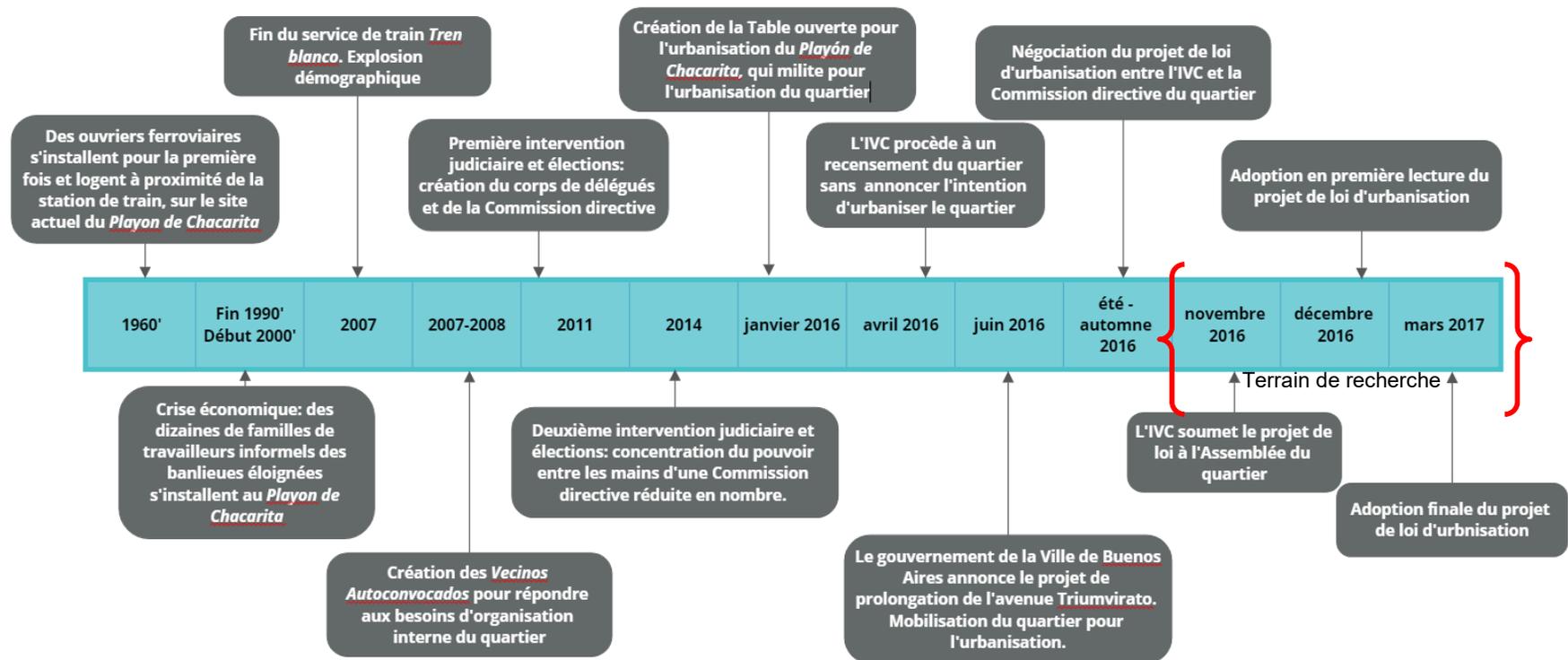
infrastructures communautaires existantes; les conditions de crédit pour les prêts hypothécaires qui seraient accordés aux nouveaux propriétaires (formels) pour financer leur nouvelle demeure ou les travaux d'amélioration à être effectués sur les logements existants; les normes de constructions permises sur chacun des lots (plusieurs redoutent que le projet d'urbanisation ne serve finalement qu'à construire de nouvelles tours de logements destinés à une classe moyenne élevée), etc. Surtout – et ce point concerne plus directement l'objet de cette recherche –, les habitantes assemblées remettent en question le mode de gouvernance du projet qui est proposé. Dans cette première version, le texte établit qu'une « Table de gestion participative » sera mise en place, qui sera composée de représentants de l'Institut du logement de ville, de la *Defensoria del Pueblo* de la Ville, des membres de la Commission directive ainsi que les délégués qui composent le Corps de délégués du quartier. Ce qu'exigent les habitantes assemblées, c'est que chacun des 9 secteurs délègue quatre habitantes additionnelles pour participer à chacune des rencontres hebdomadaires de la Table de gestion participative. La confiance envers les élus du quartier est extrêmement limitée, et les habitantes souhaitent, en amplifiant la participation à la prise de décision à un plus grand nombre, que les intérêts du quartier soient plus fidèlement représentés.

Ces demandes émergent d'habitantes du quartier, mais pas de manière entièrement spontanée, c'est-à-dire qu'elles résultent d'un travail de préparation antérieure. Pendant plusieurs heures au cours de cette même journée, un groupe d'habitantes et de militantes d'organisations sociopolitiques associées à la Table ouverte pour l'urbanisation ont déployé un important effort de mobilisation, notamment par une assemblée préparatoire à l'entrée du quartier, où des membres de la Table ouverte ont mis les habitantes en garde contre le projet présenté par l'Institut du logement tout en faisant valoir leurs revendications concernant le projet d'urbanisation. Ce type d'assemblée publique autoconvoquée nécessite à son tour une organisation communautaire antérieure, fortement appuyée par le militantisme d'organisations sociopolitiques dont l'origine est extérieure au quartier. Le premier contact effectué avec le quartier *Playon de Chacarita* dans le cadre de cette recherche coïncide avec cet épisode. Suite à un entretien avec militantes de l'organisation *Colectivo por la Igualdad*, l'occasion s'est présentée de les accompagner dans une séance de porte à porte visant à inviter les habitantes du quartier à l'assemblée autoconvoquée, tout en les informant au passage de leurs droits en vertu des lois en vigueur. Dès ce premier contact, le caractère conflictuel du processus d'urbanisation et des dynamiques internes du quartier était manifeste. Tel que noté au journal de bord le soir même : « *Je dois faire attention*

aux questions que je pose, n'importe quel voisin est le président, un délégué, un allié du camp opposé. J'ai l'impression d'un quartier divisé. » (Extrait du journal, 12 novembre 2016).

Cette journée, avec l'assemblée de l'Institut du logement et la contre-assemblée antérieure de la Table ouverte, constitue le point de départ de cette recherche. Les cinq mois qui ont suivi ont été l'occasion d'observer un processus intense – et le plus souvent conflictuel — de négociation politique et législative, qui a mené à l'adoption finale le 23 mars 2017 de la loi 5799, dite de « Reurbanisation et d'intégration socio-urbaine du quartier dénommé "*Playón de Chacarita*" ». Quels ont été les acteurs impliqués dans ce processus? En vertu de quels intérêts et suivant quel mode d'action? Quels conflits ont résulté de la rencontre de ces acteurs et quels sont les espaces d'engagement (Jones et Irwin 2013) qui ont permis leur émergence? Voilà les questions auxquelles le chapitre suivant tente de répondre.

Figure 3.6 : Ligne du temps de l'évolution des institutions politiques du *Playón de Chacarita* et quelques moments clé du processus d'urbanisation.



CHAPITRE 4 : LES ACTEURS

Ce chapitre a pour objectif de présenter les acteurs principaux du processus d'urbanisation du *Playón* de Chacarita. Plus précisément, six grands types d'acteurs seront décrits : les élus du quartier, les organisations de mouvement populaire, les organisations sociopolitiques, les partis politiques, les organisations non gouvernementales et enfin, les institutions étatiques. L'ordre de présentation de ces catégories d'acteurs n'indique en rien une hiérarchisation volontaire de celles-ci. Comme nous le verrons d'ailleurs, la présence territoriale d'un acteur n'est pas nécessairement corrélée à son degré d'engagement envers le processus d'urbanisation.

Pour chacune de ces catégories (et sous-catégories qui en découlent), les dimensions exposées au Tableau 2.1 du chapitre 2 sont reprises. À des fins de clarté du propos, ces dimensions sont regroupées en deux groupes : le rapport au quartier et l'engagement au sein du processus d'urbanisation (c'est-à-dire, l'intensité et la fréquence de l'investissement de l'acteur, les intérêts et les revendications, les stratégies d'action, l'espace d'engagement) et la position au sein du jeu d'acteurs (la relation avec les autres acteurs, le rapport au conflit, la légitimité à l'égard du processus, le degré d'influence, la vision de la ville, de la participation et de son apport). Des recoupements entre ces deux sections sont toutefois parfois visibles en raison des propos tenus par les personnes interrogées.

Dans la mesure où le nombre d'acteurs en lice ainsi que leur position et relation les uns avec les autres est somme toute relativement complexe, un schéma explicatif accompagne chacune des sections.

4.1 Les élues du quartier

4.1.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

Nous avons vu au chapitre précédent comment les institutions politiques du quartier se sont formées et ont évolué au fil des transformations internes du quartier, des interventions judiciaires et des processus électoraux successifs, passant d'une organisation politique informelle et autonome – les « Voisins autoconvoqués » – à une structure formelle composée d'un Corps de délégués de vingt-sept membres et d'une Commission directive de cinq membres. Soulignons que la plupart des élues qui représentent le leadership politique actuel du quartier étaient également impliquées dès les premiers efforts d'organisation politique du quartier, ce qui leur accorde une connaissance des enjeux historiques du quartier et une expérience des processus politiques, administratifs, et judiciaires.

Toutes les élues ne jouissent pas du même pouvoir et de la même influence au sein de ces instances politiques et du quartier en général. Il existe en effet une distinction entre le fait d'être une élue du quartier et le fait d'être une « référente²⁰ ». Dans le premier cas, la personne élue dans le cadre d'un processus électoral jouit pour la durée de son mandat d'une reconnaissance formelle qui accorde une certaine légitimité à sa participation, sans pour autant garantir que sa voix soit représentative des intérêts et préoccupations du quartier. Dans le second cas, le pouvoir d'influence d'une « référente » découle de la reconnaissance de son engagement dans la durée et de sa lutte pour les intérêts du quartier. Une élue du quartier explique ainsi la distinction entre ses deux formes de représentation politique, l'une formelle et l'autre informelle :

Enquêteur : « Tu m'as dit plus tôt que tu es une "référente" et que tu es aussi une conseillère (de la Commission directive), mais que tu pourrais être une "référente" sans être conseillère, que ce sont deux choses distinctes... »

Répondante : « Oui, la première est la référence sociale, c'est ce qu'une personne peut continuer à faire parce que... c'est un engagement que tu portes à l'intérieur, envers ton monde... L'autre est plus individuel... C'est individuel, mais ça te donne la légalité pour

²⁰ « Référente » est une traduction libre de « *referente* », qui désigne une personne qui, par son engagement dans la gestion des affaires publiques du quartier, devient une interlocutrice incontournable, que ce soit pour les habitantes du quartier qui rencontrent des difficultés ou pour les acteurs externes qui souhaitent prendre contact avec le quartier. Le terme « référente » est privilégié à « leader » puisqu'il désigne un rôle, une fonction particulière au sein des quartiers informels argentins ainsi qu'au sein des organisations politiques et sociales.

que, si tu vas à un ministère, tu te présentes et tu lui dis que tu es déléguée et c'est comme si... des fois ça fait un peu de bruit, le fait d'être déléguée, à l'extérieur... pour la légalité que t'impose le jugement (judiciaire). » (Commission directive 3, 14 mars 2017)

Là où la « référente » tire sa légitimité d'une base sociale construite au fil du temps, la déléguée ou la conseillère peut ainsi être dépourvue de cette « référence sociale » et ne jouir que d'une « légitimité légale » que lui accorde son élection dans le cadre d'élections reconnues par l'État.

De la même manière que toutes les élues ne jouissent pas du même pouvoir d'influence au sein du quartier, leur engagement envers leur rôle de représentante politique varie en intensité, autant en termes de temps investi que d'énergie déployée. Si on prend en compte la participation aux réunions de travail hebdomadaires, aux réunions de négociation avec l'Institut du logement de la Ville, et qu'on y ajoute les interpellations quotidiennes d'habitantes inquiètes ou qui veulent faire part de leurs revendications aux élues du quartier, on constate que celles-ci consacrent un temps considérable à l'accomplissement de leur mandat. Toutes n'en font pas nécessairement une lutte politique personnelle, et le dévouement envers cet objectif ultime qu'est l'urbanisation du quartier varie donc considérablement. Il convient d'ailleurs de noter que cet engagement politique des élues du quartier n'est aucunement rémunéré, et qu'il doit être conjugué avec des obligations de travail hors du quartier : « Les délégués et la *Junta vecinal* (Commission directive), nous ne sommes pas rémunérés, nous travaillons *ad honorem*. » (CD1, 27 janvier 2017). Cette double charge, couplée aux exigences de la vie familiale, pourrait expliquer partiellement un certain désengagement de la part de plusieurs délégués vis-à-vis du processus d'urbanisation :

« Il y a des délégués qui... ou ils n'ont pas le temps, ou pour le groupe familial, ils ne peuvent pas s'organiser. Ils dépendent beaucoup de leur travail, de leur maison, et ils ne peuvent pas être dans les réunions, ils ne peuvent pas s'informer, et en n'ayant pas d'information ils préfèrent ne pas participer ou ne pas y être. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

Depuis la perspective de l'Institut du logement de la Ville, cette faible participation des déléguées du quartier limite également la portée participative du projet :

« Regarde dans les réunions : combien de délégués il y a, des vingt-sept? Il doit y en avoir 5, 6, 7... Et ce sont des délégués! Si les délégués n'y vont pas, pourquoi penser que les voisins iront? Eh... C'est compliqué. » (Institut du logement de la Ville — 2, 18 février 2017)

Cette non-participation d'une majorité de délégués est également considérée comme un indice de la déficience de l'ensemble de la structure politique représentative du quartier :

« La vérité c'est qu'en plus c'est un quartier où il n'y a pas, disons... Les délégués, la majorité des délégués, ne se caractérisent pas pour avoir une grande participation, disons. Ce que tu choisis là, dans cette structure, ce sont des représentants. Si les représentants ne représentent pas, disons, n'y vont pas [aux réunions], ne rapportent pas l'information... Il y a quelque chose dans cette structure politique qui finalement ne sert pas. »
(Commune 15, 12 février 2017)

En somme, on retrouve parmi les élues du quartier une asymétrie entre l'engagement intense des élues de la Commission directive et le désengagement relatif des membres du Corps de délégués. Si toutes semblent avoir un intérêt envers le projet d'urbanisation du quartier, des contraintes personnelles (travail, famille) et des déficiences institutionnelles (le manque de pouvoir et de responsabilité réels du Corps de délégués) font en sorte que la participation des élues du quartier repose largement sur l'engagement d'une poignée d'élues, la majorité membre de la Commission directive du quartier.

4.1.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

D'autres répondantes proposent en effet une autre hypothèse pour interpréter cette faible participation des déléguées. Selon eux, ce serait le niveau élevé de conflictualité au sein du Corps de déléguées, visible particulièrement au cours des réunions, qui dissuaderait les déléguées d'y participer.

« Le niveau d'engagement y était auparavant. Ce qui se passe, lamentablement, c'est que ce petit groupe d'opposition qui est toujours là dans les réunions, ils sont toujours à créer des problèmes, ils sont arrivés à fatiguer les voisins. Les voisins et les délégués aussi. Ils sont nombreux, les délégués, qui n'assistent plus [aux réunions]... » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017)

Cette division du Corps de délégués n'est pas qu'une affaire de rivalité interne relativement contenue : elle affecte directement l'interaction que peuvent entretenir les élues du quartier avec des acteurs externes :

« Voyons, c'est impossible qu'on obtienne un consensus avec un Corps de délégués aussi fragmenté, surtout qu'il se présente comme fragmenté face au Gouvernement de la Ville et face à n'importe quel organisme. C'est-à-dire, chacun tire de son propre côté... » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017).

Malgré des appels incessants à l'unité venus de part et d'autre des déléguées et conseillères elles-mêmes, cette fracture interne des instances politiques du quartier persistera tout au long de la durée de cette recherche. Elle est un élément essentiel pour comprendre le contexte politique dans lequel s'inscrit ce processus d'urbanisation et elle explique partiellement les stratégies adoptées par différents acteurs. Si elle fragmente le Corps de déléguées et influence éventuellement l'ensemble du processus d'urbanisation, cette fracture naît au sein même de la Commission directive, où des conflits de nature interpersonnelle, idéologique et politique ont conduit à des approches complètement opposées concernant le projet d'urbanisation du quartier. D'une part, une majorité de trois membres de la Commission directive favorise une collaboration optimiste avec l'État, confiant dans sa volonté réelle de mener un projet d'urbanisation qui réponde aux besoins du quartier et pas seulement aux intérêts privés de développeurs immobiliers. Ces trois conseillers ont des trajectoires distinctes que rien ne semble à première vue réunir : alors que l'une milite au sein de la *Corriente villera Independiente*, une organisation de base communautaire ayant historiquement une posture combative face à l'État, l'autre est militante du parti *Propuesta Republicana* (PRO), le parti au pouvoir à Buenos Aires et dont le Gouvernement propulse le processus d'urbanisation à l'étude. C'est donc dire que cette cohésion peut sembler paradoxale à première vue. Les membres de cette majorité de la Commission directive partagent un discours associé à une posture qu'on pourrait nommée « collaboratrice », au sens où ils tendent à souligner la responsabilité des habitantes des quartiers informels à l'égard de leur situation. Par exemple :

« C'est-à-dire, je ne peux pas tout demander à l'État, parce que l'État ne m'a pas dit d'aller vivre là où je vis. C'est moi, pour répondre à ma propre nécessité, tu comprends? Dans tout ça, je savais que c'était mal, ce que j'allais faire, parce que je ne donne pas un bon exemple à mon fils en lui disant que je vais vivre dans une *villa* tu comprends? [...] Est-ce qu'il y a une nécessité de logement? Oui. Est-ce que l'État doit travailler? Oui. Mais il faut enseigner à nos enfants à pouvoir gagner tout ça à travers le travail. » (Commission directive – 2, 31 janvier 2017).

Ou encore :

« Nous sommes à 90 % des étrangers, dans le quartier. Dans les autres pays, il n'y a pas la même chance qu'on nous donne ici. Nous réclamons des choses, parce que nous savons qu'en réalité, nous aussi avons des droits [mais] le gouvernement ne va pas tout nous donner. Sinon comment est-ce qu'on peut aider le pays, si nous voulons seulement qu'ils nous donnent, et si on ne veut rien apporter? On veut la lumière gratuite, on veut l'eau gratuite, on ne veut rien payer! » (Commission directive – 1, 27 janvier 2017)

Les membres de la majorité « collaboratrice » de la Commission directive adoptent ainsi une approche moins combative face à l'État, ou en tous cas moins revendicatrice. À ces membres « collaboratifs » de la Commission directive s'ajoute un quatrième membre plus effacé et peu participatif, dont plusieurs soulignent l'absence habituelle aux différentes réunions et assemblées.

Une deuxième posture, plus méfiante de l'action de l'État et qu'on pourrait qualifier de « combative », est portée par la dernière membre de la Commission directive, une « référente » influente du quartier jouissant d'une grande proximité avec nombre d'organisations sociopolitiques. C'est de cette membre de la Commission directive du quartier, en collaboration avec une poignée de déléguées, que viendra la création de la Table ouverte pour l'urbanisation, qui jouera un rôle de contre-pouvoir tout au long du processus. À la différence des membres de la majorité de la Commission directive, cette élue adopte une posture fortement ancrée dans la revendication de la reconnaissance des droits des habitantes du quartier, un droit notamment établi par diverses Lois qui obligent en théorie depuis des années déjà la branche exécutive du gouvernement de Buenos Aires à « urbaniser » les *villas* et à assurer un logement digne et l'accès à des services publics à leurs populations. Cette posture se concrétise par une stratégie de mobilisation des habitantes du quartier, de confrontation dans le cadre des réunions de travail avec l'IVC, et de collaboration avec les organisations sociopolitiques et populaires qui peuvent apporter un appui pour constituer un rapport de force avantageux face à l'IVC.

La majorité « collaboratrice » de la Commission directive privilégie plutôt la négociation directe avec les fonctionnaires de l'IVC, en cherchant à réduire le nombre d'interlocuteurs, ou d'acteurs présents. Les membres de cette majorité misent sur la légitimité que leur accorde leur fonction, et ne cherchent pas à s'allier à d'autres acteurs dans ce processus. Il en résulte que cette majorité de la Commission directive se retrouve passablement isolée sur le plan politique, même au sein de leur quartier, comme l'exprime une fonctionnaire de l'Institut du logement.

« La Commission du voisinage, ils sont cinq. Ces cinq personnes ne sont pas unies, pour le dire d'une certaine manière. Il y en a quatre qui le sont, et une autre qui est de son côté.

Tout ça fait que d'une certaine manière le cas du *Playón de Chacarita* est assez anarchique, parce qu'il y a ces deux factions qui non seulement ne sont pas ensemble, sinon qu'elles s'affrontent complètement. Elles s'affrontent jusqu'à des niveaux de violence, de se crier fort après. À un certain moment ils se sont frappés. [...] Les quatre membres unis de la Commission sont plutôt seuls, ils n'ont pas d'appuis, mais ils sont ensemble. Et celle qui est seule, elle a cherché le soutien de mouvements sociaux, étrangers au *Playón*. »

Puis plus tard :

« Ce qui se passe dans le *Playón de Chacarita*, c'est que la Commission directive traverse un processus qui fait en sorte que le quartier ne se sent pas totalement représenté par cette commission. Le fait que cette cinquième membre de la commission soit en dissidence aggrave encore les choses! » (Institut du logement de la Ville — 2, 17 mars 2017).

L'opposition est si vive entre ces deux factions qu'il est parfois difficile pour certains membres de la majorité de la Commission de se rendre dans quelques secteurs du quartier où des habitantes leur reprochent d'avoir été cooptés par l'Institut du logement de la Ville et par le PRO. Lorsqu'on lui demande s'il lui semble que la Commission directive du quartier jouit d'une certaine légitimité sociale et politique au sein du quartier, une répondante raconte ceci :

« Non, non, non... Quand nous avons parcouru le quartier pour la première fois avec la Commission directive, nous avons parcouru les neuf secteurs, et dans huit des neuf, quelqu'un de la Commission s'est fait insulter. Ils ouvraient la porte (et disaient) : Ah! Voilà le voleur Untel! C'était terrible, terrible... » (Defensoria general, 16 mars 2017).

La méfiance de la population du quartier envers les membres de la Commission directive est telle que ceux-ci sont parfois chahutés lorsqu'ils souhaitent prendre la parole dans les assemblées. Suite à l'une des premières observations d'assemblée, voici ce qui a été noté au Journal de bord : « [le président de la Commission] est incapable de prendre la parole plus que quelques secondes parce qu'il se fait chahuter par les *vecinos*. Ceux-ci ont réellement pris contrôle de la rencontre et établissent leur autorité et leur rythme. » La Commission directive du quartier, en somme, vit une crise de légitimité qui est aggravée par la proximité apparente avec le parti au pouvoir et les fonctionnaires de l'Institut du logement. On soupçonne, au sein du quartier, mais surtout au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, que les membres de la majorité de la Commission directive

ont été « cooptés », qu'ils agissent désormais comme *punteros* du PRO (parti au pouvoir) et de l'Institut du logement, c'est-à-dire comme intermédiaire dans une relation d'échange clientéliste.

Une membre de la Commission directive explique ainsi comment se présente cette dynamique clientéliste dans le quartier :

« Bien, certains finissent par se convertir en *punteros*, parce que... tous les bénéfices ils les gardent pour eux, pour leur groupe familial, ça ne bénéficie qu'à une seule personne. Et on l'appelle "*puntero*". Et la même chose se passe avec la Commission [directive]. En ayant le pouvoir de parler avec les fonctionnaires, il y a toujours quelqu'un pour offrir quelque chose, mais pour que tu ne réclames plus rien. Que tu restes tranquille et, en vérité, ça c'est le défi de plusieurs "référénts", de beaucoup de "référénts" des quartiers, ou de délégués. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

Il est intéressant de présenter ainsi comme un défi pour les élues du quartier le fait de résister à l'engagement dans une relation de type clientéliste. L'une d'elles raconte par exemple comment un parti politique lui avait promis un stock d'équipement pour enfant, lui proposant de le garder entièrement pour les familles de son secteur. Après avoir d'abord accepté la livraison du matériel, cette élue du quartier aurait ensuite distribué le matériel parmi l'ensemble des secteurs du quartier. Ce parti politique ne lui aurait plus offert aucune marchandise par la suite. Les accusations de *punterismo* sont d'ailleurs souvent fondées sur des suppositions qu'on ne peut démontrer, et rares sont ceux qui s'avancent pour préciser la nature des relations clientélistes. Il semble d'ailleurs qu'une association directe soit faite entre le fait de militer pour un parti politique et d'être une *puntero* de ce parti.

« Moi, je peux être (militante) du PRO en passant la porte (du quartier). Je passe la porte du quartier et je me peins en rose, en vert, en violet, et de toutes les couleurs que vous voulez. Et je distribue des petits ballons de couleurs là où vous le voulez, parce que je veux le faire, et parce que j'aime le faire. Maintenant, une fois dans le quartier, je suis une de plus du quartier. » (Commission directive 2, 31 janvier 2017).

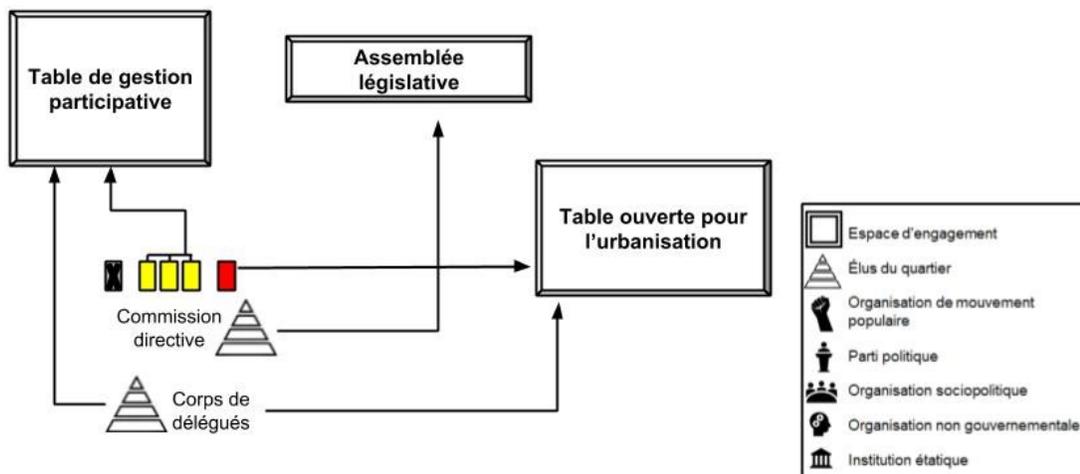
Dans ce contexte où les élues du quartier sont majoritairement inactives et sont divisées par des rivalités internes, la revendication des habitantes du quartier de faire siéger sur la Table de gestion participative quatre habitantes additionnelles par secteur prend un sens particulier : dans un contexte où l'État dont elles se méfient propose un projet qui a le potentiel de transformer

radicalement leur vie, la participation nombreuse des habitantes du quartier aux instances décisionnelles apparaît comme une garantie efficace pour la défense des intérêts du quartier.

Les élues du quartier, malgré une légitimité contestée par certains acteurs, conservent un degré d'influence important au sein du processus d'urbanisation, notamment par leur position de négociation directe avec l'IVC. Malgré les conflits qui existent entre les élues du quartier, elles se reconnaissent généralement mutuellement comme luttant activement pour la défense des droits du quartier et en faveur de l'urbanisation. Il est intéressant de noter qu'elles n'ont jamais recours à la notion de droit à la ville pour exprimer leur lutte politique. Leurs revendications concernent le plus souvent des éléments très concrets, comme l'installation d'infrastructures urbaines comme des aqueducs ou un réseau d'égouts, ou encore l'octroi de prêts hypothécaires à un taux d'intérêt réduit – un « taux social ».

Pour plusieurs des élues du quartier, l'apprentissage du militantisme politique et de l'organisation communautaire s'est fait par l'engagement au sein d'organisations populaires qui, par leur inscription au sein des quartiers informels, contribuent leur organisation politique.

Figure 4.1. A : Carte d'acteurs évolutive : les élus du quartier



4.2. Les organisations de mouvement populaire

Les organisations de mouvement populaire sont des organisations de base communautaire qui émanent des quartiers où elles sont actives et ne sont pas, comme c'est souvent le cas pour les autres types d'organisations que nous verrons plus loin, implantées dans les quartiers informels par des acteurs externes. Dans le contexte du *Playón de Chacarita*, deux organisations principales correspondent à cette catégorie, soit la *Corriente Clasista Combativa* (CCC), dont on a déjà vu qu'elle est la première organisation à être apparue dans le quartier au début des années 2000, et la *Corriente Villera Independiente* (CVI), fondée plus récemment et qui s'est installée dans le *Playón de Chacarita* il y a de cela quelques années seulement. Si ces deux organisations tirent leurs origines des classes populaires et sont ancrées dans les quartiers informels par leur base militante, il faut concevoir leur présence dans le *Playón de Chacarita* plus comme les antennes d'organisations autrement plus vastes et non comme des organisations autonomes. La CVI est ainsi présente dans la plupart des quartiers informels de Buenos Aires, dont certaines « cellules » sont bien plus nombreuses que celle du *Playón de Chacarita*, et la CCC est également présente dans plusieurs quartiers de Buenos Aires ainsi que dans plusieurs provinces de l'Argentine. Malgré des similitudes organisationnelles, notamment leur origine populaire et leurs pratiques revendicatrices, ces deux organisations méritent un examen particulier pour comprendre leur apport respectif au processus d'urbanisation.

4.2.1 La Corriente Clasista Combativa (CCC)

4.2.1.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

La CCC était présente dans le *Playón de Chacarita* avant même que ne soit formée la première tentative d'organisation interne du quartier avec les Voisins autoconvoqués. Au sein du quartier, elle contrôle un ancien hangar ferroviaire désaffecté qu'elle a dû défendre physiquement au cours des années, notamment en 2011 lorsque le hangar a été envahi par un groupe qui souhaitait se l'approprier – on dit que le groupe « envahisseur » était associé au narcotraffic dans d'autres quartiers informels de la ville. Ce hangar lui sert principalement de lieu de distribution de denrées alimentaires. L'ancienneté de sa présence dans le quartier et son « savoir-faire » militant ont fait de la CCC une organisation essentielle de la vie politique et sociale du *Playón de Chacarita* : « La CCC, d'ailleurs, a eu un rôle très fort, historiquement, dans le quartier. Elle a eu des cantines

[communautaires], de l'appui scolaire, c'est-à-dire qu'au niveau du militantisme dans le quartier, elle a toujours eu un rôle très prépondérant » (ACIJ, 25 janvier 2018). Au moment de la création de la Table ouverte pour l'urbanisation, qui deviendra le lieu par excellence de contre-pouvoir dans le cadre du processus d'urbanisation, la CCC a d'ailleurs joué un rôle prépondérant. La membre de la Commission directive qui assume le leadership de cette Table ouverte pour l'urbanisation est d'ailleurs elle-même militante de la CCC. Elle explique ainsi la nécessité de s'allier à la CCC pour construire un rapport de force vis-à-vis des institutions de l'État : « On ne peut pas ne pas avoir de lien avec les *vecinos* qui militent dans la CCC, parce qu'ils ont un niveau de formation politique supérieur. [...] Dans le contexte actuel, c'est l'organisation la plus forte qu'il y a dans le quartier. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

La participation de la CCC au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, et dans le processus d'urbanisation en général, s'est pourtant amoindrie avec le temps et se limite désormais à une présence limitée aux réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation, avec une absence totale aux réunions de la Table de gestion participative, l'instance décisionnelle officielle du processus. Ce désengagement du processus d'urbanisation, et ce malgré une présence territoriale historique, peut être expliqué par le fait que la CCC s'engage plus typiquement dans des luttes politiques à l'échelle nationale, et moins dans les luttes très localisées et ponctuelles comme les processus d'urbanisation. Dans d'autres *villas* où elle est implantée et où un processus d'urbanisation est en cours, la CCC n'est d'ailleurs pas active, et il est possible qu'elle ait pris part au lancement de la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* afin de pallier une organisation autrement déficiente au sein du quartier.

4.2.1.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

Comme nous l'avons vu, le positionnement privilégié de la CCC dès les débuts du quartier en a fait un acteur incontournable pour certaines élues du quartier qui souhaitent organiser la mobilisation du quartier pour faire contrepoids à l'Institut du logement de la Ville au sein du processus. Le rôle de la CCC a ainsi été clé dans la création de la Table ouverte pour l'urbanisation, vers janvier 2016, puis son engagement s'est amoindri au cours du processus d'urbanisation.

Pour certaines répondantes, la CCC se serait désengagée du processus d'urbanisation à partir du moment où leur intérêt principal dans le quartier – c'est-à-dire leur contrôle continu sur un

espace propre – a été assuré. Comme le projet proposé par l'IVC implique une destruction du hangar pour effectuer une « ouverture de rue » — rue *Palpa* —, l'IVC a finalement conclu un accord bilatéral avec la CCC afin d'assurer à l'organisation que de nouveaux locaux comparables lui seraient donnés au terme du processus :

« Ensuite, nous avons parlé avec [nom de la “référente” de la CCC], qui est de la CCC, celle qui gère la cantine, et [nom de la “référente” de la CCC] sait déjà que sa cantine va être traversée par une rue. Alors, ce qu'on a négocié avec elle, c'est que dans les nouvelles installations, qui vont être dans le secteur 2, elle pourra avoir un espace de cantina avec les mêmes caractéristiques ou mieux que celles qu'elle a aujourd'hui. Alors on a généré un accord, que nous signons avec elle, dans lequel on dit qu'elle va avoir les mêmes usages qu'aujourd'hui. » (Institut du logement de la Ville — 2, 17 mars 2017).

Cette stratégie de négociation bilatérale appliquée par l'IVC est reproduite avec d'autres acteurs comme l'église du quartier :

« C'est que chacun a son propre bénéfice : la Corriente Clasista Combativa voulait maintenir son hangar, et ils vont le maintenir. Maintenant ils sont plus tranquilles. » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017)

Les perceptions du rôle de la CCC au sein du quartier sont partagées. D'une part, plusieurs acteurs adoptent une posture très critique du mode de fonctionnement de la CCC, qu'ils interprètent comme des pratiques clientélistes extortionnistes²¹ :

« La CCC, avec les marches (politiques) et les “*piquetes*”²², obtient des postes de travail, et elle manipule les gens avec ces emplois. J'ai beaucoup d'amis qui travaillent dans la CCC, et ils sont exaspérés d'aller aux “*piquetes*” et aux marches, parce que si tu ne vas pas au “*piquete*” ou à la marche, cette semaine-là ils te baissent le salaire. » (Commission directive 2, 31 janvier 2017).

²¹ Extortionniste : hispanisme – extorsionista – qui désigne une personne ou des pratiques par lesquelles on obtient des biens ou services par la contrainte.

²² Les « *piquetes* » sont un mode de manifestation politique associé au mouvement des « *piqueteros* » qui a connu une importance primordiale dans les mobilisations populaires des années 1990 et 2000 en Argentine. Le « *piquete* », consiste à bloquer collectivement une importante voie de circulation automobile, les manifestants protestent contre leur exclusion du système économique et social en paralysant celui-ci. La menace proférée par la Table ouverte pour l'urbanisation — « Sans urbanisation, il n'y a pas d'avenue Triumvirato » — renvoie à cette pratique politique (figure 3.5).

Cette position n'est cependant pas partagée par tous. Ce mode de fonctionnement de la CCC, qui est commune à de nombreuses organisations de mouvements populaires et partis politiques, permet une mobilisation rapide qui est parfois nécessaire pour établir un rapport de force politique face à l'État. Voici comment l'exprime une membre de la Commission directive du quartier :

« Si à un certain moment de la négociation, le dialogue avec le Gouvernement est rompu, et bien, les organisations vont sortir dans la rue, avec les gens. Et celui qui n'a pas d'organisation... c'est difficile. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

La CCC a donc joué un rôle clé dans l'impulsion initiale de l'organisation du quartier pour revendiquer l'urbanisation du quartier, notamment avec la mise en place de la Table ouverte pour l'urbanisation. Elle s'est ensuite faite plus discrète dans le processus, en partie parce que ses luttes politiques sont menées dans l'arène métropolitaine et nationale, et ensuite parce que ses intérêts principaux ont été assurés.

4.2.2 La Corriente Villera Independiente (CVI)

4.2.2.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

À la différence de la CCC, ancrée territorialement dans le quartier notamment grâce à son hangar, la CVI a fait son entrée dans le *Playón de Chacarita* relativement récemment au sein du quartier et ne possède pas une présence physique notable, malgré une aventure électorale peu fructueuse lors de la seconde intervention judiciaire de 2014²³, qui lui a tout de même permis de faire élire une de ses « référentes » au sein de la Commission directive – une membre de la « majorité collaboratrice » dont nous avons discutée plus haut.

Le modèle organisationnel de la CVI se base sur un objectif de construction d'un pouvoir populaire qui soit autonome face aux structures de pouvoir traditionnelles, qu'elles soient associées aux grands partis politiques ou aux institutions de l'État. Dans les quartiers informels de Buenos Aires, cette vision se concrétise par la substitution de services qui relèvent traditionnellement de la responsabilité de l'État (mais qui sont le plus souvent inexistant dans les quartiers informels) par des services communautaires organisés par la CVI et maintenus par ses militants. Si les

²³ Rappelons que la seconde intervention du pouvoir judiciaire dans le quartier, en 2014, visait à procéder à de nouvelles élections tout en modifiant la structure de représentation politique du quartier, réduisant la taille de la Commission directive et accroissant ses pouvoirs par rapport au Corps de délégués.

« comedores » — cantines communautaires — sont devenus en Argentine un outil typique de survivance et de résistance des quartiers populaires face à l'exclusion économique et sociale, la CVI est parvenu dans nombre de quartiers informels à assurer la provision de services autrement plus complexes, notamment la mise en place d'une petite flotte d'ambulances desservant exclusivement les quartiers informels de la ville, ou encore un réseau de distribution de bonbonnes de gaz à faible prix, un service de vidange de fosses septiques — qui restent la norme sanitaire dans de nombreux quartiers informels —, etc.

Considérant les grandes capacités organisationnelles de la CVI à l'échelle de la ville, on peut être surpris par la faiblesse de sa présence dans le quartier et dans le processus d'urbanisation. Au-delà d'une coopérative de travail qui s'occupe de la collecte des déchets de certains secteurs du quartier et qui appartient à la CVI, en effet, celle-ci ne semble pas jouir d'une base militante importante dans le *Playón de Chacarita*, et ne joue aucun rôle visible au sein du processus d'urbanisation.

4.2.2.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

Un répondant souligne le paradoxe apparent que représente la posture collaboratrice de la « référente » de la CVI, membre de la Commission directive du quartier, vis-à-vis du Gouvernement de la ville : « La "référente" de la *Corriente Villera*, maintenant elle est avec le *PRO!* Et malgré tout, la *Corriente Villera* continue de confronter le *PRO.* » (ACIJ, 25 janvier 2018). Cette situation met en lumière que le rôle d'un acteur se limite rarement à son militantisme ou à son appartenance à une organisation en particulier, notamment lorsqu'il conjugue des engagements multiples, dans ce cas-ci les rôles de « référente » d'une organisation de mouvement populaire et de membre de la Commission directive du quartier. Conséquemment, une même organisation comme la *Corriente Villera Independiente* pourra sembler adopter une stratégie bien distincte selon les quartiers, en fonction de l'identité des personnes qui la représentent.

Par ailleurs, la passivité relative de la CVI dans le cadre du processus d'urbanisation n'est peut-être surprenante qu'en apparence. En effet, bien qu'elle vise à construire un pouvoir populaire autonome dans les quartiers informels, la CVI et d'autres organisations comme la CCC dépendent en bonne partie des ressources de l'État pour alimenter leurs « comedores », payer les salaires de leurs coopératives de travail, etc. Ces ressources sont obtenues à l'issue de vastes

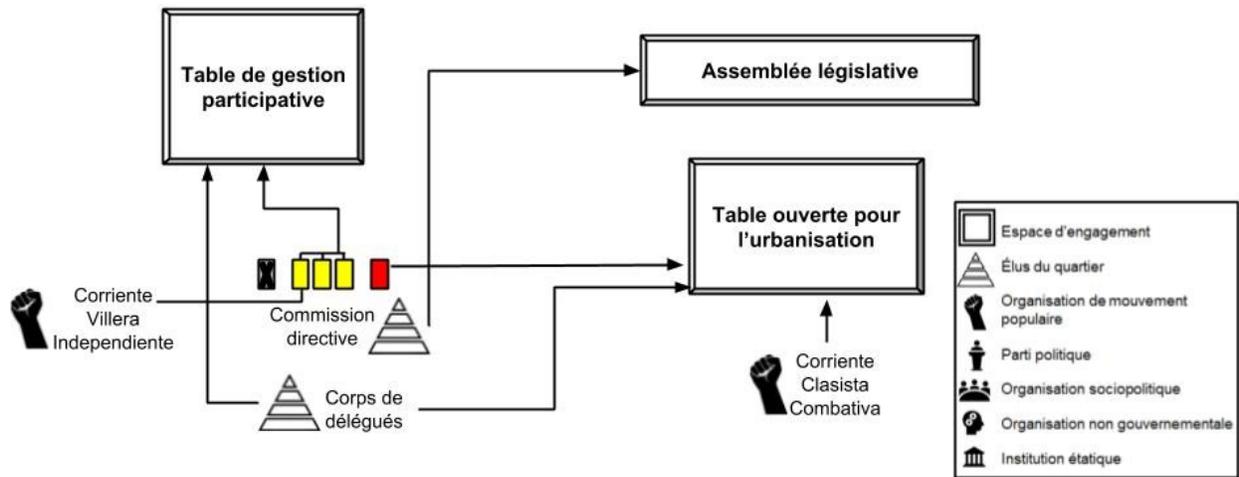
mobilisations politiques et de processus de négociation avec l'État, et la confrontation perpétuelle n'apparaît pas dans ce contexte être une stratégie durable. Cette relation ambivalente de défiance et de dépendance face à l'État mène la CVI à faire des compromis qui suscitent les critiques de certaines organisations de gauche, partisans d'une approche plus radicale : « Ce qui se passe c'est que la CVI agit très mal, et elle est assez mal vue à l'intérieur des organisations de gauche de la ville, parce qu'ils ont trahi beaucoup les luttes populaires. » (Colectivo por la Igualdad 2, 19 janvier).

Cette même répondante explique ainsi l'emprise décroissante qu'ont ces organisations sur la vie politique du *Playón de Chacarita* :

« Le *Playón de Chacarita*, pour moi, c'est un quartier très particulier en termes de conception du droit. Je crois que c'est un des quartiers où il a été possible de transmettre une certaine conception du droit, au moins chez les personnes qui participent plus activement. Ça n'a pas collé tant que ça, dans le *Playón de Chacarita*, cette conception clientéliste qu'a pour moi la CVI dans la construction de sa base militante. Cette conception se résume à : « je vais attirer toujours plus de militants tant que je peux leur donner des bénéfices, oui? Je leur donne un travail, j'ai un *comedor* communautaire... ». Et pour moi cette approche n'a pas collé dans le *Playón*. Comme si les *vecinos* n'ont pas cru à cette histoire. (Colectivo por la Igualdad 2, 19 janvier).

Pour résumer, il apparaît que les organisations de mouvement populaire présentes dans le *Playón de Chacarita* ont joué un rôle relativement restreint dans le processus de négociation devant mener à l'urbanisation du quartier, limité à un effort de mobilisation initiale pour la formation de la Table ouverte pour l'urbanisation et la défense d'intérêts propres (la permanence du hangar) dans le cas de la CCC, et presque inexistant dans le cas de la CVI.

Figure 4.1.B : Carte d'acteurs évolutive : les organisations de mouvement populaire



4.3 Les organisations sociopolitiques

Les organisations sociopolitiques se distinguent des organisations de mouvement populaire en ce qu'elles sont typiquement composées de militantes qui n'appartiennent pas directement aux quartiers dans lesquelles elles interviennent. Les militantes de ces organisations sont typiquement des étudiantes universitaires ou de jeunes diplômées qui combinent le militantisme politique à une occupation professionnelle rémunérée. Le rapport au quartier de ces organisations est caractérisé par un fort engagement sur le plan personnel, qui se caractérise par le développement d'étroites relations d'amitiés et de *compañerismo*²⁴ avec les habitantes des quartiers informels. Ces relations de confiance sont l'opportunité de transfert de savoir-faire aussi bien que d'outils conceptuels, politiques, qui alimentent la lutte des habitantes des quartiers informels. Si les militantes des organisations sociopolitiques ne jouissent pas au sein du processus d'urbanisation du même niveau de légitimité que les habitantes du quartier, l'ancienneté de leur engagement envers la cause du quartier et leur présence régulière – deux, trois, voire plus de soirs par semaine – leur confèrent malgré tout une certaine légitimité qui reste par ailleurs contestée.

Dans le cadre de cette recherche, deux organisations appartenant à cette catégorie, soit l'*Hormiguero* (la fourmilière) et le *Colectivo por la Igualdad* (le collectif pour l'égalité), se démarquent par leur présence et leur engagement envers le processus d'urbanisation. Le mode d'engagement – ou répertoire d'actions – de ces deux organisations rapidement évoquées au chapitre précédent est cependant assez différent pour qu'on les traite séparément.

4.3.1 L'*Hormiguero* – La Fourmilière

4.3.1.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

L'*Hormiguero* est présente dans le *Playón de Chacarita* depuis 2013. Au moment de la recherche, l'organisation louait deux locaux dans le quartier qui servait de lieu communautaire et où se déroulaient les activités de l'organisation. L'*Hormiguero* travaille au développement social et communautaire des quartiers informels, notamment à travers une offre d'ateliers d'alphabétisation et d'aide aux devoirs : « L'*Hormiguero* est une organisation qui travaille beaucoup, dans beaucoup

²⁴ *Compañerismo* est traduit de manière incomplète par camaraderie. Dans ce contexte le *compañerismo* désigne cette dynamique de complicité, d'assistance mutuelle et de solidarité qui s'installe entre des individus qui mènent conjointement une lutte politique.

de quartiers. C'est un mouvement social qui travaille beaucoup le thème de l'éducation. » (Comuna 15, 12 février 2017).

Le rôle de l'*Hormiguero* dans le processus d'urbanisation peut être résumé à un rôle d'accompagnement qui vise à faciliter la pleine participation des habitantes du quartier en leur donnant l'assistance nécessaire pour comprendre et s'approprier le projet proposé par le gouvernement. Cette capacité de l'*Hormiguero* à mobiliser des professionnels – *tecnicos* – disposés à partager leurs connaissances techniques pour faciliter l'appropriation du processus d'urbanisation par les habitantes du quartier semble également être un trait distinctif de ce type d'organisations sociopolitiques, que partage également le *Colectivo por la Igualdad*.

Au cours du processus, les militantes de l'*Hormiguero* ont ainsi rarement formulé directement des revendications quant au processus, si ce n'est ce désir d'une participation « réelle » — c'est-à-dire qui a une réelle influence – des habitantes du quartier. Ceci peut expliquer que l'*Hormiguero* participe uniquement au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, ou il peut accompagner les habitantes du quartier dans la construction d'une compréhension commune du projet d'urbanisation, plutôt que dans la plus officielle Table de gestion participative, où doivent être prises les décisions.

4.3.1.2 *Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation*

En se contentant de participer à la Table ouverte pour l'urbanisation, l'*Hormiguero* se tient aussi à l'écart des conflits et des affrontements directs entre les acteurs. Les relations qu'entretient l'*Hormiguero* avec les autres acteurs et les perceptions que ces acteurs ont de l'*Hormiguero* peuvent être résumées en deux postures. La première en est une de collaboration et de reconnaissance de l'apport l'*Hormiguero* au processus d'urbanisation. Elle est partagée par l'ensemble des acteurs qui s'impliquent au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, soit en majorité des organisations sociales et populaires, des partis politiques, et des habitantes du quartier.

Ces acteurs reconnaissent en particulier le rôle joué par l'*Hormiguero* pour rendre le processus d'urbanisation compréhensible et accessible aux habitantes du quartier, notamment afin que les aspects techniques du projet ne soient pas un frein à leur participation.

« El Hormiguero joue un rôle important, surtout parce qu'il a mis à disposition de la Table ouverte des techniciens²⁵, et ça a donné une forte impulsion à la Table ouverte. [...] C'était des architectes de l'Université de Buenos Aires qui militaient dans l'*Hormiguero*, pas directement dans le quartier, mais dans l'*Hormiguero*. [...] Ils se sont assis et ont beaucoup expliqué les plans [d'aménagement] aux *vecinos*. Ils ont produit un plan alternatif en fonction de comment ils croyaient que les choses devraient être faites. » (ACIJ, 25 janvier 2017).

La seconde posture est celle adoptée par le groupe des élues dit « collaborateur » et en général par la plupart des acteurs qui participent uniquement à la Table de gestion participative et n'assiste jamais aux réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation. Cette posture tend à minimiser l'apport de l'*Hormiguero* :

« La vérité c'est que de toutes les organisations qui travaillent dans le quartier, l'*Hormiguero* je ne vois pas sa présence dans le processus d'urbanisation. Qu'il ait une présence et une trajectoire dans le quartier, oui, mais s'il y a un membre de l'*Hormiguero* qui participe à la Table de gestion participative, je ne le connais pas. » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février).

Les élues du quartier qui collaborent étroitement avec l'IVC vont plus loin et nient plus globalement l'apport de l'*Hormiguero* au quartier. Par exemple :

« L'*Hormiguero*? L'*Hormiguero* ne fait rien pour le quartier! Qu'est-ce qu'il fait l'*Hormiguero*? L'*Hormiguero* ne fait rien! Il donne des cours, il donne de l'appui scolaire... Il arrive des fois avec une foire de vêtements qu'il organise de temps en temps... Non, non, non, moi je ne vois rien qui soit pour le bénéfice du quartier. » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017)

Une membre de la Commission directive minimise encore l'engagement de l'*Hormiguero* en expliquant toutes leurs activités seraient financées par le gouvernement :

« Les ateliers qu'ils font, l'*Hormiguero*, ils ne sont pas gratuits, et ils ne sont pas non plus payés par l'*Hormiguero*. Ils présentent un projet au gouvernement et c'est le gouvernement qui leur donne de l'argent pour faire ce projet. Il leur donne comme une subvention. Et tous

²⁵ Les répondants utilisent généralement le terme *tecnico*, traduit ici comme technicien, pour désigner une diversité de professionnels qui possèdent des compétences techniques particulières, notamment les architectes et les ingénieurs.

les projets qu'ils font dans le quartier, ils sont financés comme ça. »
(Commission directive 2, 31 janvier 2017)

En minimisant le rôle de l'*Hormiguero* et en soulignant le financement que l'organisation reçoit de l'État, ces élues du quartier contestent la légitimité de l'*Hormiguero* à participer au processus d'urbanisation ou en tous cas attaquent sa crédibilité en mettant en doute l'authenticité de son militantisme.

L'*Hormiguero* accorde une attention particulière à la dimension de l'intégration sociale et culturelle dans le processus d'urbanisation, qu'on peut associer à une vision de la « ville inclusive ». Cette posture pourrait s'articuler à une vision du droit à la ville, mais pour une raison ou autre, les militantes de l'*Hormiguero* ne réfèrent pas directement à ce concept dans leur discours.

L'*Hormiguero* entretient par ailleurs d'excellentes relations avec une autre organisation sociopolitique qui s'engage au sein du quartier depuis de nombreuses années, le *Colectivo por la Igualdad*.

4.3.2 Le Colectivo por la Igualdad

4.3.2.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

Le *Colectivo por la Igualdad* occupe une place particulière dans cette recherche, puisque c'est à l'invitation des militantes de cette organisation que s'est initié mon contact avec le quartier. Pour la durée de l'enquête, ces militantes ont été des interlocutrices privilégiées qui dont le partage de nombreux documents et informations a contribué à enrichir la compréhension du processus d'urbanisation.

Cette organisation existe sous le nom de *Colectivo por la Igualdad* depuis 2011, mais elle tire ses origines en 2001 où, alors nommée *Juventud por la Igualdad – Jeunesse pour l'égalité* —, elle contribue à fonder un parti politique nommé « Affirmation pour une république égalitaire » (ARI), qui sera plus tard connu sous le nom de *Coalición cívica*. Le groupe de militants a décidé de provoquer la scission de ce parti politique en 2011, après que celui-ci ait pris un virage politique qu'ils considéraient être en rupture avec les valeurs politiques fondamentales du parti – éthique,

république, égalité, distribution de la richesse²⁶. C'est ainsi qu'est né sous sa forme autonome actuelle le *Colectivo por la Igualdad*. Ce passage de la politique partisane au regroupement sociopolitique militant est intéressant dans la mesure où il explique en partie le rapport qu'entretient le *Colectivo por la Igualdad* avec le *Playón de Chacarita* ainsi que le mode d'action privilégié de cette organisation, soit le militantisme juridique.

Le premier contact du *Colectivo por la Igualdad* avec le *Playón de Chacarita* remonte à 2008, alors qu'un militant de l'organisation, alors député de l'Assemblée législative de Buenos Aires, occupe la présidence de la Commission du logement de la Ville. Au cours de son mandat de deux ans, ce député-militant du *Colectivo por la Igualdad* a initié une multitude de recours judiciaires afin de forcer l'intervention de l'État pour améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers informels. Voici comment se remémore cet épisode un architecte qui l'a accompagné lors de ses premières visites du *Playón de Chacarita* en 2008 et qui est impliqué dans l'actuel processus d'urbanisation :

« Facundo di Filippo a donc commencé à réclamer des injonctions au pouvoir judiciaire, parce que la politique ne donnait pas de résultat, comme s'il y avait une entente tacite entre les partis pour ne pas toucher à la thématique du logement. Souviens-toi que c'est à ce moment que Macri devient maire de Buenos Aires, et qu'il est élu sur la base d'un discours qui propose l'éradication des *villas*. La sphère politique avait déjà accepté ce fait, et personne ne parlait plus de questions liées au logement. Alors dans chaque quartier, Facundo réclame une injonction. [...] Dans le cas du *Playón de Chacarita*, il obtient une injonction pour forcer l'exécutif à donner des services publics au quartier. » (Architecte, 13 décembre 2016).

Plus tard, en 2011, le *Colectivo por la Igualdad* sera impliqué indirectement dans le processus de création des organes de représentation politique du quartier et d'élections, ordonné à nouveau par le pouvoir judiciaire. Bien que le *Colectivo por la Igualdad* ne soit pas chargé de l'opération par la justice, plusieurs membres de l'équipe d'intervention étaient déjà militant de l'organisation à cette époque ou le sont devenus par la suite. L'engagement du *Colectivo por la Igualdad* date donc de nombreuses années, et son implication dans le quartier ne s'est jamais interrompue.

²⁶ Site internet du *Colectivo por la Igualdad*, <http://cxigualdad.blogspot.ca/p/quienes-somos.html>, page consultée le 25 février 2018.

Cette implication s'est concrétisée par un accompagnement des élues du quartier sur le plan juridique et politique.

Lors du renouvellement des élections du quartier par intervention judiciaire en 2014, le *Colectivo por la Igualdad* s'est fortement opposé à la modification des règlements généraux qui, comme nous l'avons vu au chapitre 3, ont concentré le pouvoir entre les mains de la Commission directive. L'organisation a d'ailleurs tenté sans succès de faire appel de la décision du pouvoir judiciaire de modifier unilatéralement les règlements généraux du quartier, dénonçant son illégalité puisqu'elle ne respectait pas les mécanismes prévus aux règlements généraux de 2011, issus d'une vaste concertation du quartier. Cet attachement à un processus réellement démocratique et participatif constitue une des revendications centrales du *Colectivo por la igualdad* :

« Ce règlement qu'ils proposaient allait à l'encontre du règlement antérieur, qui était considéré comme un document officiel par le pouvoir judiciaire, tu comprends? Comme une mini constitution. Le règlement antérieur, celui de la première élection, disait que toutes les modifications devaient être approuvées par un processus participatif en assemblée du quartier. Ils ont complètement ignoré ce règlement. » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017).

Dans ce contexte, le *colectivo por la igualdad* a donné son appui à une liste électorale nommée la « liste 27 » (son nom réfère aux vingt-sept membres du Corps de délégués du quartier), composée d'habitantes du quartier attachées à une vision plus horizontale de l'organisation politique du quartier. Cette « liste 27 » a remporté les élections du quartier en 2014 et elle a ainsi obtenu trois des cinq sièges de la Commission directive. Ces trois membres de la Commission de la Commission directive issus de la « liste 27 » restent, au cours de cette enquête, parmi les élues les plus engagées envers le processus, mais des conflits interpersonnels ont mené à une rupture de leur unité. Deux d'entre eux appartiennent désormais à ce que nous avons nommé la majorité « collaboratrice » de la Commission directive, alors que l'autre assume le leadership de la faction dite « combative » du quartier, supportée par le *colectivo por la igualdad* et qui s'articule autour de la Table ouverte pour l'urbanisation. Ces informations sont pertinentes dans la mesure où elles sont intimement liées au rôle du *Colectivo por la Igualdad*, d'abord dans la création des institutions politiques du quartier, et ensuite au cœur d'une rupture politique décisive pour la dynamique de l'ensemble du processus d'urbanisation.

À ce moment, le *Colectivo por la Igualdad* agissait comme représentant légal d'un groupe d'élues du quartier (dont ces trois membres de la Commission directive issus de la « liste 27 ») dans le

cadre d'un recours judiciaire qui les opposait à la Ville de Buenos Aires pour l'obtention de la provision d'infrastructures publiques dans le quartier. Le *Colectivo por la Igualdad* a décidé d'arrêter d'assurer la représentation de certaines d'entre elles (celles qui forment aujourd'hui la majorité « collaboratrice » de la Commission directive) à cause de leur trop grande proximité avec le parti *PRO*, au pouvoir à Buenos Aires et antithèse idéologique du *Colectivo por la Igualdad* :

« Nous avons conclu que le fait de représenter [nom des deux membres de la majorité "collaboratrice"] n'avait plus de sens d'un point de vue politique. C'était comme représenter le *PRO* dans une cause contre le *PRO*, contre le gouvernement de la Ville. Alors nous les avons convoquées et nous avons adopté une posture très forte. C'est là qu'il y a eu une grande fracture, même si elle était prévisible depuis un moment. » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017).

Cette « fracture » a mené à une reconfiguration des dynamiques politiques du quartier, et le *Colectivo por la Igualdad* a désormais concentré ses efforts à l'accompagnement de la membre dissidente de la Commission directive, très critique du *PRO* et militante d'organisations populaires.

Dans le cadre du processus d'urbanisation, le *Colectivo por la Igualdad* contribue grandement à l'organisation et la mobilisation de la Table ouverte pour l'urbanisation, vers laquelle il attire plusieurs organisations externes au quartier pour créer un rapport de force.

Le *Colectivo por la Igualdad* combine ainsi des modes d'action très distincts. D'une part, il exerce une forme de militantisme juridique afin de déclencher interventions judiciaires qui forment le point de départ de processus d'urbanisation. D'autre part, il agit comme conseiller politique et contribue à l'organisation et la mobilisation politique des quartiers informels — dans ce cas-ci le *Playón de Chacarita* – selon une approche qui évoque le rôle du « *Community organizer* ».

4.3.2.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

L'ancienneté de sa relation au *Playón de Chacarita* confère au *Colectivo por la Igualdad* une légitimité certaine, qui est reconnue par des acteurs avec lesquels il n'a pourtant jamais collaboré :

« Nous n'avons pas d'expérience de travail antérieure avec le *Colectivo por la Igualdad*, mais nous connaissons leur travail dans le *Playón de Chacarita*, qui dure depuis de nombreuses années. Nous connaissons leurs militants et nous apprécions leur posture :

être critique du processus d'urbanisation tout en y contribuant. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Les relations du *Colectivo por la Igualdad* avec les autres acteurs du processus sont généralement bonnes, exception faite des élues du quartier avec lesquelles il a rompu pour cause de divergence politique. Ces élues déplorent que le *Colectivo por la Igualdad* appuie une seule des élues de la Commission directive et essaie d'en faire une sorte d'héroïne du processus d'urbanisation :

« Ils ne peuvent pas dire que nous sommes manipulées, ou que nous sommes achetés par le *PRO*, mais ils le disent en pleine réunion. Et ils font comme si [nom de l'élue dissidente] était la seule qui luttait. » (Commission directive 2, 31 janvier 2017)

Dans le cadre du processus d'urbanisation le *Colectivo por la Igualdad* adopte une posture très combative qui tend souvent vers la confrontation avec l'IVC. Ce qui importe pour cette organisation, c'est moins la construction d'un consensus que d'une conscience politique chez les habitantes du quartier qui les mènent à lutter pour leurs droits. Face à un gouvernement qui intervient à reculons dans les quartiers informels, le *Colectivo por la Igualdad* utilise le conflit et la confrontation au sein des divers espaces d'engagement du processus comme un mécanisme qui bouscule le rapport de force et qui contraint l'action publique.

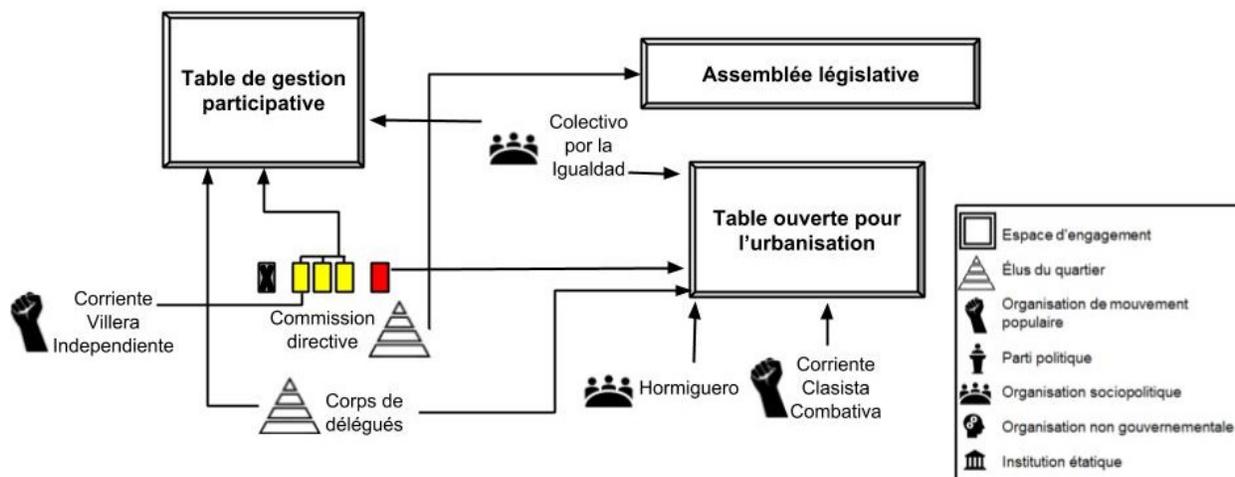
Le militantisme du *Colectivo por la Igualdad* dans les quartiers informels de Buenos Aires s'inscrit dans une vision associée au droit à la ville – une posture que revendique d'ailleurs l'organisation. Cette posture se caractérise entre autres par l'importance accordée à la participation des habitantes du quartier pour déterminer l'avenir de leur milieu de vie.

La position centrale qu'occupe le *Colectivo por la Igualdad* au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* lui accorde un degré d'influence relativement élevé. Il convient d'ailleurs de souligner que le *Colectivo por la Igualdad* est un des rares acteurs à être actif dans tous les espaces d'engagement du processus d'urbanisation. En plus de son rôle dans la Table ouverte pour l'urbanisation, il joue également un rôle actif dans la Table de gestion participative, dans les assemblées de quartier où il met en garde les habitantes du quartier contre les manœuvres de l'IVC, ainsi que dans l'Assemblée législative, où il prend la parole lors d'audience publique pour dénoncer certains aspects du processus d'urbanisation.

Si l'*Hormiguero* et le *Colectivo por la Igualdad* ont été traités conjointement parce que leur base militante et leur rapport au quartier est semblable, force est de constater que leur mode d'action

et leur apport au processus d'urbanisation diffèrent largement. Si l'un mise davantage sur l'éducation et la formation et que l'autre s'appuie sur le militantisme juridique et sur l'accompagnement en matière de stratégie politique, les deux organisations sont caractérisées par le militantisme de jeunes professionnels, récemment diplômés, qui souhaitent contribuer à l'amélioration des conditions de vie et au respect du droit à la ville des populations des quartiers informels.

Figure 4.1.C : Carte d'acteurs évolutive : les organisations sociopolitiques



4.4 Les partis politiques

Avant de pouvoir discuter de l'apport des partis politiques au processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, il convient de poser certains éléments de contexte institutionnel et politique qui permettront de mieux saisir les intérêts et stratégies des différents partis²⁷.

Depuis maintenant plus de dix ans, la Mairie de Buenos Aires est occupée par le parti *Propuesta Republicana*, un parti considéré de centre droit et dont Mauricio Macri, l'actuel président de l'Argentine, a été le candidat pour les élections municipales de 2007 et de 2011. La victoire de Mauricio Macri aux élections présidentielles de 2015 et de son successeur Horacio Rodríguez Larreta à la Mairie de Buenos Aires constitue un véritable basculement dans l'équilibre politique de l'Argentine. C'est sans compter la victoire de leur alliée Maria Eugenia Vidal, candidate de *Propuesta Republicana*, comme Gouverneure de la Province de Buenos Aires. Après plus de douze ans de règne de Nestor, puis Cristina Fernández de Kirchner – figures-clés du renouveau « péroniste » après la crise de 2001 — à la présidence du pays; après des décennies de domination du « péronisme » à la tête de la Province de Buenos Aires, cette triple victoire de *Propuesta Republicana* (PRO) et de leurs alliés lors des élections de 2015 constitue en effet une transformation radicale du panorama politique argentin. Ces victoires du PRO ont été accompagnées par une croissance de sa popularité dans les quartiers informels de la ville²⁸, alors que les classes populaires ont été historiquement associées au vote « péroniste ».

Pour comprendre le panorama partisan de Buenos Aires, il faut souligner que, à la différence du système électoral uninominal majoritaire à un tour en vigueur au Québec et au Canada, la Constitution de la Ville de Buenos Aires établit une législature unicamérale composée de députés élus à travers un système électoral proportionnel. Ce type de système, en comptabilisant chacun des votes enregistrés, contribue généralement à l'émergence d'une multitude de partis politiques de petite taille qui n'obtiendraient probablement aucun siège dans un système uninominal majoritaire à un tour. À Buenos Aires, cette tendance est manifeste, comme le démontre la présence de quinze partis politiques différents dans l'Assemblée législative composée de soixante députés.

²⁷ Dans la mesure où la description du contexte institutionnel et politique dépasse les deux dimensions retenues jusqu'à présent de façon systématique pour chacun des acteurs, elles seront ici abordées dans une même section.

²⁸ Guido Carelli Lynch, «Las villas porteñas, el nuevo bastión que cultiva el pro», dans *Clarín*, 28 juin 2015. Consulté le 4 mars 2018 : https://www.clarin.com/politica/villas-portenas-nuevo-bastion-del-pro_0_HkUc-PYv7l.html ,

Alors qu'une quasi-majorité de la chambre de députés est détenue par le PRO, l'opposition législative est fortement fragmentée, notamment parmi une série de petits partis politiques de gauche dont les quelques points de divergence idéologique apparaissent mineurs par rapport au fossé qui les sépare du parti au pouvoir — notamment l'adhésion et la mise en œuvre par celui-ci d'une idéologie néolibérale. L'arrivée du PRO au pouvoir aux paliers municipal, provincial et national pose l'urgence pour nombre de ces partis d'offrir une résistance à cet adversaire politique commun. Sont donc réunies les conditions pour favoriser la convergence de forces politiques qui étaient opposées lors des trois mandats des Kirchner, mais qui partagent l'intérêt politique de contraindre le PRO dans son action. Cet incitatif à la collaboration des forces politiques opposées au PRO n'affecte pas que les partis politiques d'oppositions, mais également d'autres organisations sociopolitiques non électorales comme le *Colectivo por la Igualdad*, mentionné dans la section précédente, dont une militante explique ainsi ce contexte politique particulier (en faisant un parallèle entre l'expérience de la *villa 20* et du *Playón de Chacarita*) :

« Justement, c'est pour cette raison que s'est formé un front politique où se rassemblent des forces qui ne se seraient jamais rencontrées (autrement), et pour cette raison c'est un exemple de participation parce que tu y trouves le PO (Parti ouvrier), à cette table, et tu y trouves le Frente para la Victoria au complet, à cette table. Alors, qu'est-ce qui se passe? Ils prennent la décision de dire : bon, face à un tel ennemi que celui que nous avons dans le PRO, nous allons travailler ensemble et construire ensemble malgré toutes les différences que nous avons eues, historiquement ». (*Colectivo por la Igualdad* 2, 19 janvier).

Pour plusieurs répondantes à cette recherche, la lutte politique partisane a pris au cours des dernières années une place croissante dans les quartiers informels, désormais fortement contestés sur le plan électoral. Voici comment l'exprime une fonctionnaire de l'Institut du logement de la Ville :

« Moi, ce que je vois, comme scientifique politique d'une certaine manière, c'est que cette grande division qui s'est générée, qui s'est générée en Argentine entre ces deux groupes (entre le PRO et ses opposants), aujourd'hui au niveau micro d'une "urbanisation", elle se reproduit également. Et ils sont de la même classe sociale! Mais, ils s'affrontent quand même... » (Institut du logement de la Ville — 2, 17 mars 2017)).

Cet extrait montre d'une part comment la lutte partisane est perçue comme un facteur de division au sein du *Playón de Chacarita*, et il illustre d'autre part, à travers cet étonnement de voir des

membres d'une « même classe sociale » s'affronter politiquement, cette idée selon laquelle « le peuple » ou « les classes populaires » forment un seul et même sujet politique. Dans le contexte du *Playón de Chacarita*, cette perception des partis politiques et autres organisations politiques comme vecteurs de division et de discorde au sein du quartier est avant tout partagée par les membres de la faction « collaboratrice », qui voit d'un mauvais œil toute intervention politique partisane dans le cadre du projet. Leur méfiance est alimentée par le fait que certains de ces partis politiques — et d'autres organisations, par d'ailleurs — n'avaient aucune présence antérieure au processus d'urbanisation, et apparaissent aujourd'hui à la faveur du projet d'urbanisation du quartier.

« Maintenant, elle est énorme, la présence des partis politiques, majoritairement, comme je te dis, depuis qu'a débuté le processus d'urbanisation. Mais... si tu demandes (...) à n'importe quel vecino : qu'est-ce qu'ils ont fait les partis politiques pour le quartier? Ils n'ont jamais rien fait! Ils viennent, ils offrent supposément des sacs de vivres, tu ne vois pas de plan pour aller de l'avant, rien! » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017).

Un membre de la Commission directive favorable au *PRO* va dans le même sens et dénonce ce qu'il perçoit comme une tentative des partis politiques de s'approprier la reconnaissance politique du travail effectué dans le quartier :

« Les partis politiques viennent seulement aux réunions pour s'approprier le “ranking”²⁹ et le travail que nous faisons dans le quartier! Quand un égout se bouche, ils ne sont pas présents eux! Quand les gens sont inondés, ils ne sont pas présents, c'est nous qui sommes présents et qui trouvons une solution. » (CD1, 27 janvier 2017).

Quels que soient les intérêts électoralistes de chaque parti politique, cette influence de la lutte partisane doit être comprise comme un facteur qui intensifie des oppositions politiques existantes au sein du quartier, et non comme une force qui crée de toutes pièces des conflits autrement inexistantes. Tout au long du processus législatif qui a finalement mené à l'adoption de la loi d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, les partis d'oppositions se sont d'ailleurs fait les porte-voix des revendications formulées par les habitantes du quartier dans la Table ouverte pour l'urbanisation. La membre de la Commission directive qui est à l'origine de la Table ouverte pour l'urbanisation explique en ces mots la contribution de ces partis politiques :

²⁹ En anglais dans l'entretien.

« Si nous avons besoin d’aller à la législature, maintenant que la loi y est [introduite], nous avons besoin que le “bloc” du *Frente para la Victoria* nous appuie avec sa voix, parce que sa voix a du poids dans la législature. Notre approche, c’est d’exercer une pression sur eux pour qu’ils nous écoutent et qu’à travers eux on puisse changer la loi. »

Une répondante croit qu’il faut faire une distinction entre les partis politiques pour évaluer leur contribution au processus d’urbanisation et aux populations des quartiers informels :

« Ce qui se passe c’est qu’il faut différencier certains partis politiques des autres, non? Je te dirais que les partis qui ont déjà été au pouvoir ne construisent pas la politique à l’intérieur des quartiers. Ils utilisent les gens pour leurs propres processus politiques, mais ils ne génèrent pas de politique à l’intérieur du quartier. Ils ne forment pas, ils ne génèrent pas de conscience politique, il n’y a pas de processus de conscience de classe, c’est-à-dire de : pourquoi le pauvre est-il pauvre? Il n’y a absolument rien! Ils utilisent beaucoup les quartiers pauvres comme une base électorale, mais après à l’interne ils ne construisent ni n’édifient aucune base pour transformation réelle de la situation des gens. » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017).

Par « les partis qui ont déjà été au pouvoir », on entend ici la *Campora* et le *Frente para la victoria*, qui ont été au pouvoir pendant plus de douze ans durant les présidences de Nestor, puis Cristina Kirchner. Ces deux partis issus de la tradition péroniste ont un rapport particulier au *Playón de Chacarita*. Même s’ils tentent de s’installer dans le quartier depuis les élections qui ont suivi la deuxième intervention judiciaire dans le quartier en 2014, ils n’ont jamais réussi à y construire une base solide. Ces deux partis souffrent d’ailleurs d’une faible légitimité à l’égard du processus d’urbanisation, notamment parce que les habitantes du quartier jugent que les gouvernements péronistes des dernières années ne sont jamais intervenus en faveur de l’urbanisation du quartier.

Quelques habitantes du quartier militent dans ces partis politiques, mais cette adhésion apparaît marginale. Des militantes de la *Campora* et du *Frente para la victoria* s’engagent dans la Table ouverte pour l’urbanisation, où elle apporte leurs conseils, expliquent le processus législatif et relaient les positions des membres de la Table ouverte aux élus de leurs partis dans l’Assemblée législative du quartier. La contribution de ces partis politiques réside donc essentiellement dans leur rôle au sein de l’Assemblée législative et des réunions des commissions municipales chargées du dossier du *Playón de Chacarita*. Leurs élues, qui siègent à l’opposition, reprennent mot pour mot les revendications des membres de la Table ouverte pour l’urbanisation pour interpeller l’IVC et pour proposer des modifications au projet de loi.

Un autre parti politique impliqué dans le processus appartient à une seconde catégorie de partis politiques, soit ces partis qui n'ont jamais exercé le pouvoir et qui détiennent un appui marginal au sein de l'électorat. Il s'agit du *Partido Obrero* – parti ouvrier –, un parti de « gauche » politique qui appuie traditionnellement les luttes syndicales et qu'on associe en Argentine à la philosophie politique trotskiste, à la fois de manière moqueuse pour souligner son éternelle dissension vis-à-vis d'organisations politiques « sœurs », mais aussi parce que le parti poursuit l'objectif d'une révolution prolétarienne venue « de la base » à travers une lutte des classes constante. Son rapport au *Playón de Chacarita* est encore plus ténu que celui des deux partis nommés précédemment. En réalité, c'est seulement à l'invitation d'autres organisations engagées dans la Table ouverte pour l'urbanisation que le *Partido Obrero* s'est engagé dans le processus d'urbanisation :

« Durant de nombreuses années, le *Partido Obrero* n'a pas eu de militantisme dans les *villas*, c'est un processus relativement nouveau. En fait, tous les partis plus radicaux de gauche, qu'on appelle les *Troskos*, n'ont jamais vraiment eu une structure dans les *villas*. [...] Ils ont toujours été plus impliqués avec les travailleurs parce qu'ils ne considéraient pas les habitants des *villas* comme un sujet politique, tu vois? [...] Maintenant oui, un peu plus. » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017)

Le *Partido Obrero* s'engage dans la Table ouverte pour l'urbanisation et, plus significativement peut-être, dans l'Assemblée législative de la ville. Dans la Table ouverte pour l'urbanisation, le *Partido Obrero* appelle fréquemment à la mobilisation et met en garde contre les actions malhonnêtes de l'IVC. Leur contribution se situe moins dans une analyse rigoureuse du projet d'urbanisation proposé que dans une mobilisation en vue d'une confrontation avec l'IVC. Le conflit apparaît comme le mode d'engagement privilégié du *Partido Obrero*. Cette posture est soulevée par plusieurs acteurs : « C'est aussi le Trotskisme qui fonctionne comme ça, c'est la politique du "focalisme"³⁰ », c'est-à-dire de trouver où est le conflit et d'aller se positionner. Et souvent ça marche. » (Institut du logement de la Ville — 1, 18 février 2017). Ou encore : « Parfois le *Partido Obrero* adopte une posture du type : "Non! Tout est mal dans ce projet, on ne peut rien faire pour que ce soit mieux! ». » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Le rôle joué par le *Partido Obrero* au sein de l'Assemblée législative est très distinct de celui qu'il joue à la Table ouverte pour l'urbanisation. Dans une stratégie semblable à celle de la *Campora*

³⁰ Le focalisme – *foquismo* – est une théorie ou une méthode révolutionnaire qui vise à alimenter un foyer de mécontentement afin qu'il prenne de l'ampleur et mène à une révolte populaire aboutissant à la révolution.

ou du *Frente para la Victoria*, le *Partido Obrero* a entrepris de se faire le porte-voix des revendications des habitantes du quartier et de la Table ouverte pour l'urbanisation au sein de l'Assemblée législative. Cette compétition entre ces partis politiques s'est soldée par une confrontation au sein de l'Assemblée législative qui a ébranlé la cohésion de la Table ouverte pour l'urbanisation. En prévision du vote de première lecture de la loi d'urbanisation du quartier, un député du *Partido Obrero* s'est offert pour rédiger un *dictamen de minoría*³¹ – avis de minorité – afin de présenter à l'Assemblée législative une proposition de loi qui soit réellement conforme aux revendications des habitantes du quartier. Des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation ont travaillé avec l'unique député du *Partido Obrero* afin de rédiger ce document. Au moment de la séance de l'assemblée devant traiter du projet de loi d'urbanisation du quartier et de l'avis minoritaire, les députés de la *Campora* et du *Frente por la Victoria* se sont rangés aux côtés des députés du gouvernement, en faveur du projet de loi d'urbanisation et rejetant l'avis minoritaire proposé par le *Partido Obrero* et les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation.

Cet événement affecte la légitimité de ces partis politiques aux yeux de certains de leurs alliés au sein du processus d'urbanisation : « La vérité c'est qu'ils ne nous ont pas écoutés, ils ont seulement écouté leur propre intérêt politique, en négociant directement l'urbanisation avec le *PRO* par peur d'être exclus politiquement. [...] Ils se sont plus collés à eux [le *PRO*] qu'au quartier. Et ensuite ils nous parlent de pouvoir populaire... Nous étions tristes, même si on savait que le *PRO* allait faire approuver la loi de toute manière. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

Nous reviendrons au chapitre 5 sur cet épisode qui a fortement ébranlé la cohésion de la Table ouverte pour l'urbanisation. Notons déjà que l'intérêt des partis politiques d'opposition de se faire les porte-paroles de la dissidence du quartier se révèle parfois incompatible avec la joute partisane de l'arène législative.

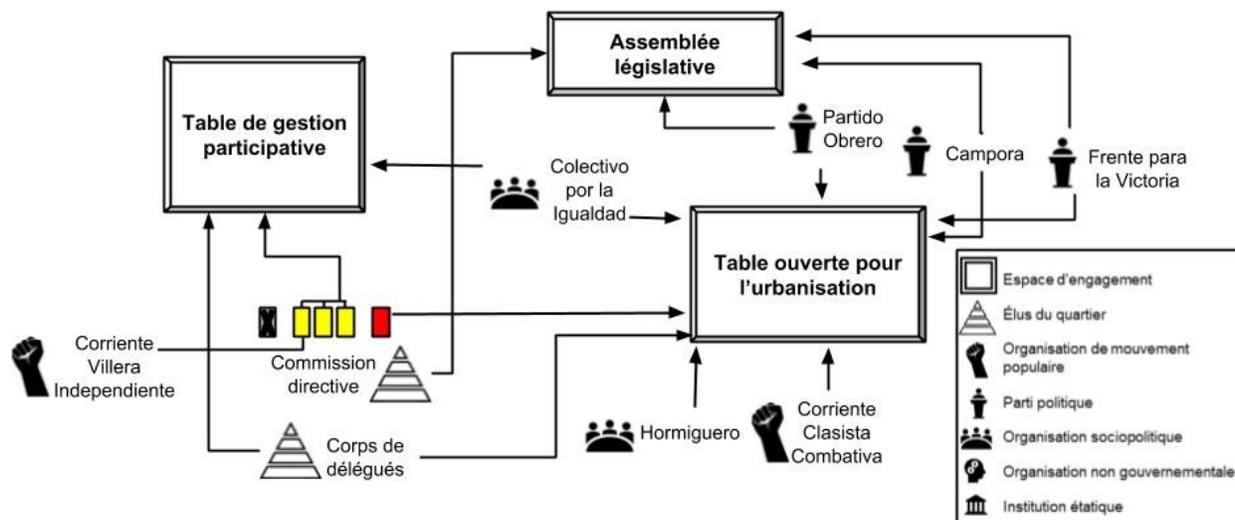
Somme toute, les partis politiques d'opposition semblent avoir eu un degré d'influence relativement faible, aussi bien dans l'Assemblée législative qu'au sein du processus d'urbanisation. Comme c'est le cas pour les organisations sociopolitiques et les organisations de mouvement populaire, les partis politiques sont carrément rejetés par les membres de la majorité « collaboratrice » de la Commission directive :

³¹ Dans le système législatif de la Ville de Buenos Aires, un groupe dissident d'une commission municipale peut soumettre à l'Assemblée législative un avis minoritaire – *dictamen de minoría* – afin de proposer une alternative législative.

« Nous, on ne veut pas leur permettre de participer dans tout ce processus, parce qu'ils n'ont jamais rien fait pour le quartier. Et maintenant, ils ne peuvent pas apparaître après tant d'années de lutte et dire "je vais donner un coup de main" alors qu'ils ne l'ont jamais fait avant. » (Commission directive – 2, 31 janvier 2017).

Toujours est-il que les partis politiques d'opposition assurent une présence et une participation aussi bien dans les espaces d'engagement du quartier que dans l'Assemblée législative. Si nous n'avons pas abordé le parti au pouvoir *Propuesta Republicana*, c'est qu'il agit par l'intermédiaire de l'Institut du logement de la Ville et qu'il n'intervient pas – ou en tout cas pas de manière publique – au sein du processus d'urbanisation.

Figure 4.1.D : Carte d'acteurs évolutive : les partis politiques



4.5 Les Organisations non gouvernementales (ONG) professionnelles

Comme nous l'avons vu au cours du premier chapitre, les Organisations non gouvernementales (ONG) ont assumé au cours des dernières années – en Argentine comme ailleurs – un rôle croissant dans la défense et la promotion des droits des populations les plus vulnérables. En Argentine, les difficultés économiques des années 1990 et la crise de 2001, d'abord financière, puis sociale et politique, ont représenté un contexte favorable à l'émergence et la croissance d'organisations vouées à combler les manquements d'un État néolibéral désengagé. Au fil des deux dernières décennies, ces ONG composées majoritairement de jeunes professionnels dotés d'une formation académique avancée se sont imposées graduellement comme des acteurs importants de la société civile, notamment sur le plan communicationnel. L'organisation *TECHO Argentina*, par exemple, est à l'origine du recensement le plus à jour et le plus complet des quartiers informels argentins qui soit disponible, assumant ainsi un rôle typiquement associé aux prérogatives de l'État.

4.5.1 *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*

4.5.1.1 *Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation*

Dans le cadre du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, l'ONG *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ) – Association civile pour l'égalité et la justice — joue un rôle d'accompagnement aux habitantes du quartier, en particulier à travers les réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation, l'instance informelle de concertation des habitantes du quartier et des organisations « alliées ». Bien qu'ACIJ ne dispose pas d'un ancrage territorial à proprement parler dans les quartiers informels où elle est active, elle s'appuie sur une équipe de jeunes sociologues, politologues et avocats, entre autres, pour assurer une présence régulière dans les diverses réunions de travail du processus d'urbanisation. ACIJ est active sur une grande diversité d'enjeux qui vont de la transparence et la lutte à la corruption à la défense des droits des personnes handicapées, en passant par le droit à l'éducation et à un logement digne³². La participation de

³² L'ensemble des domaines d'intervention de ACIJ et les publications associées peuvent être consultés au acij.org.ar.

ACIJ dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* s'inscrit dans une démarche plus large d'intervention de ACIJ concernant les questions d'accès au sol et de droit au logement dans la Ville de Buenos Aires, consolidées au sein de l'organisation dans l'« aire » ou département du droit à la ville. ACIJ assure ainsi une participation dans plusieurs des quartiers informels où des processus d'urbanisation sont en cours :

« Dans les villas, nous travaillons depuis plus d'une décennie, faisant la promotion de l'accès aux droits des personnes dans les villas et spécialement le renforcement des organisations communautaires. (...) Depuis l'an dernier, ou l'autre d'avant, on participait déjà dans les Tables pour l'urbanisation des quartiers, dans la villa 20, dans la villa 31, dans Rodrigo Bueno. »

La participation de ACIJ dans le *Playón de Chacarita* est d'ailleurs antérieure au déclenchement du processus d'urbanisation. En 2009, déjà, ACIJ avait collaboré avec des habitantes du quartier et l'organisation *Colectivo por la Igualdad*, présentée plus haut, dans le cadre d'une judiciarisation des revendications du quartier pour forcer la provision de services publics dans le quartier. Tout comme le *Colectivo por la Igualdad*, donc, ACIJ privilégie un mode d'action orienté vers la mobilisation des outils institutionnels et légaux pour faire avancer les droits des habitantes du *Playón de Chacarita*. Cette approche peut se concrétiser par une judiciarisation des demandes du quartier, mais aussi par l'utilisation de procédures administratives pour obtenir des informations que le pouvoir exécutif est réticent à fournir. Un exemple survenu à la fin janvier, alors que le Projet de loi concernant l'urbanisation du quartier avait déjà été approuvé par l'Assemblée législative de la ville en première lecture, illustre bien ce mode d'action d'ACIJ. À ce moment, de nombreuses habitantes du quartier reprochaient à l'Institut du logement de la ville son manque de transparence dans la gestion des travaux effectués dans le quartier, se plaignant entre autres du manque de communication sur les travaux à effectuer, de la déficience des nouvelles installations jugées inférieures aux équipements installés de manière autonome par les habitantes, et condamnant surtout l'apparence d'improvisation du gouvernement. Dans une réunion de la Table ouverte pour l'urbanisation traitant de cet enjeu, la représentante d'ACIJ a ainsi annoncé qu'elle avait entamé une demande d'accès à l'information en vertu de la loi 104 de la Ville de Buenos Aires³³ afin de forcer l'Institut du logement à fournir un « chronogramme » complet des travaux contractés dans le quartier depuis les derniers mois et pour le futur, avec

³³ Le texte de la loi 104/98, « Loi d'accès à l'information », est disponible en ligne : http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=982&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=20908

le détail budgétaire et technique de chacun de ces contrats. Le travail d'ACIJ pour le développement d'institutions transparente et redevable apparaît ainsi comme un élément transversal de ses interventions.

4.5.1.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

ACIJ se caractérise également par la flexibilité de sa stratégie d'intervention, comme en témoigne son adaptation en réponse à la transformation récente du rôle d'institutions étatiques comme la *Defensoria general*, une institution issue du pouvoir judiciaire et dont nous discuterons plus loin :

« Le rôle que remplissait ACIJ il y a trois ans était similaire à celui que remplit la *Defensoria (general)* maintenant. C'est-à-dire (initier des) litiges stratégiques dans les *villas* de la ville, pour obtenir que certains droits soient respectés, ce qui est maintenant une des fonctions de la *Defensoria* dans les *villas* de la ville. (...) Comme maintenant la *Defensoria* a un rôle prépondérant dans ces thématiques, c'est si nous avons changé de focus, plus tellement dans le juridique, sinon plutôt dans l'organisation territoriale et autres. » (ACIJ, 25 janvier 2018).

Cet extrait est particulièrement intéressant puisqu'il démontre la perméabilité entre les institutions de l'État et les organisations de la société civile qui remplissent un rôle connexe, notamment dans la défense des droits des citoyens. Là où les ONG émergent et s'affirment pour répondre aux manquements des autorités publiques, elles doivent également réorienter leur mode d'action lorsque les institutions de l'État investissent un champ d'action jusqu'alors relativement délaissé. Cette transformation du focus des interventions d'ACIJ en réponse à l'affirmation de la *Defensoria general* en tant qu'acteur proactif de la défense judiciaire des droits des habitantes des quartiers informels témoigne aussi du fait que l'ensemble des acteurs investis dans les quartiers informels agissent comme un système d'acteurs interdépendants et interconnectés, et non comme une simple somme d'organisations aux objectifs et aux stratégies indépendantes.

La présence concomitante d'acteurs dans une variété de quartiers informels renforce également cette perméabilité mutuelle. Une répondante de la *Defensoria general* décrit ainsi cette relation de collaboration interorganisationnelle que permet cette coprésence dans une série de processus d'urbanisation simultanés :

« Nous on a une très bonne articulation avec *ACIJ* dans tous les quartiers où nous travaillons, c'est une organisation très raisonnable. Au niveau technique, avec un engagement très fort et beaucoup de connaissance de la problématique avec laquelle nous travaillons, et en plus (*ACIJ*) a des dynamiques, ou des lectures et propositions de dynamiques de travail très proches de celles de la *Defensoria (general)*. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Le style d'intervention employé par *ACIJ*, qui tend à éviter les dynamiques conflictuelles pour adopter plutôt une approche « propositive », plait particulièrement à l'IVC :

« *ACIJ*, ok. La vérité c'est qu'il me paraît que c'est une des [organisations] les plus intelligentes dans ses interventions dans la Table [de gestion participative], parce qu'elle vient toujours avec une critique, mais aussi avec une proposition. La vérité c'est que pour moi *ACIJ* c'est celle avec laquelle on peut le plus travailler. Et ils ont comme ce sens commun de ne pas crier... » (Institut du logement de la Ville — 2, 17 mars 2017)).

Comme c'est le cas pour nombre d'ONG, la crédibilité d'*ACIJ* dépend de la protection de son apparence de non-partisanerie, soit l'absence d'affiliation ou d'allégeance à quelque véhicule politique partisan que ce soit. Dans un contexte fortement contesté sur le plan partisan comme l'est le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, ceci présente un défi de taille, répété à chaque rencontre de travail. Lorsque questionnés sur leur posture vis-à-vis les luttes partisans, voici ce que les employés d'*ACIJ* engagés dans le processus ont répondu :

« Bah, les partis politiques, on les gère comme nous l'avons toujours fait. Maintenant dans la Table [ouverte pour l'urbanisation] c'est assez particulier parce que c'est très, disons... sur la table. Mais on essaie d'être en relation avec tous [les partis] en récupérant le meilleur que propose chacun, sans nous impliquer dans les disputes politiques internes qu'il y a parce que, tu l'auras aussi vu les mercredis [lors des réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation], la participation plus politique dans ces espaces tend à créer certains conflits, desquels on essaie de se maintenir à la marge. » (*ACIJ*, 25 janvier 2018).

Cette recherche de la neutralité partisane a pourtant ses limites, et la simple participation d'*ACIJ* dans la Table ouverte pour l'urbanisation, étiquetée comme opposante par les membres de la majorité de la Commission directive du quartier, suffit à discréditer l'organisation aux yeux de ces élues du quartier qui misent sur une collaboration étroite avec l'Institut du logement de la ville. À propos du travail d'*ACIJ* dans le quartier, une membre de la majorité de la Commission directive

du quartier dit : « *Je te dis, eux aussi au début ils ont travaillé avec le quartier, mais non... ils sont allés dans une direction qui ne convenait pas.* » (Commission directive 2, 31 janvier 2017). Malgré que cette participation à la Table ouverte ait mené à une rupture entre ACIJ et la majorité de la Commission directive du quartier, elle est justifiée aux yeux d'ACIJ parce que cette Table ouverte représente le seul espace crédible d'organisation du quartier et de concertation entre les acteurs intéressés, espace nécessaire à la formulation de propositions concrètes pour l'amélioration du processus d'urbanisation.

Il convient de souligner la posture ambivalente d'ACIJ vis-à-vis des processus d'urbanisation des quartiers informels, ambivalence qu'exprime clairement un répondant d'ACIJ :

« On essaie de rendre compatible une critique qui est plus structurelle, d'un modèle de ville qui est potentiellement plus exclusif et qui est très lié à des opportunités d'affaires, de valorisation financière et de spéculation immobilière, etc. Mais [en même temps], au niveau des interventions ponctuelles, essayer que soit générées les meilleures interventions de consolidations des villas qui soient possibles, disons. Alors il y a cette double situation... » (ACIJ, 25 janvier 2018).

ACIJ soulève ainsi une question critique des processus d'urbanisation des quartiers informels : est-il possible que ces projets pilotés par l'État, plutôt que de renforcer l'accès à l'urbanité des classes populaires, déclenchent un processus d'expulsion par le marché? Dans les mots de ce même répondant d'ACIJ :

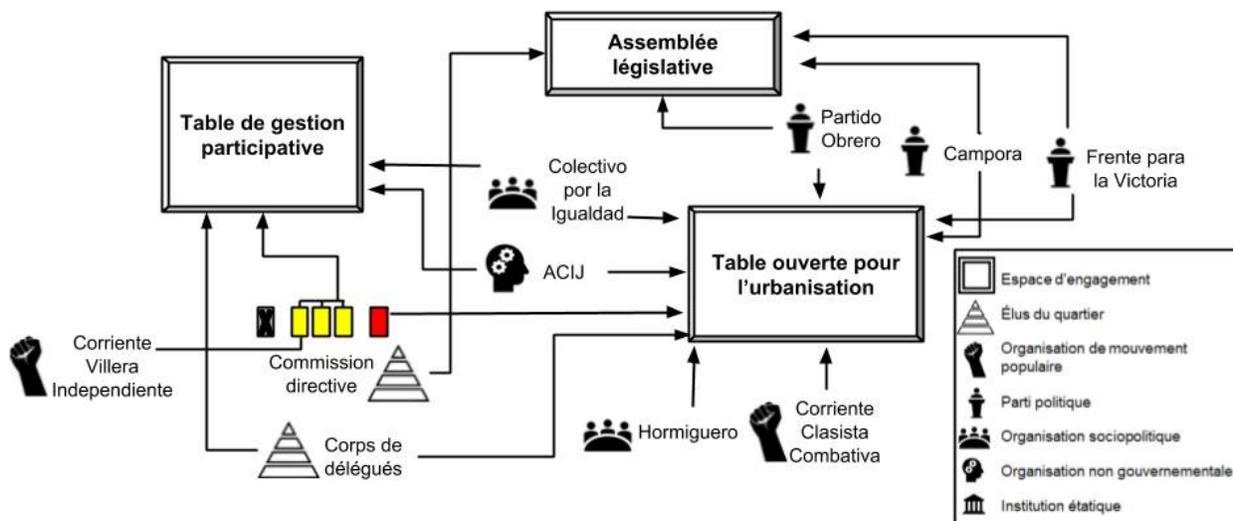
« Pourquoi est-ce qu'on formule des précautions? Parce qu'en perspective, ces interventions ne génèrent pas une ville plus inclusive, sinon potentiellement plus expulsive. C'est-à-dire, elles génèrent des processus de valorisation immobilière dans les environs, et ça éventuellement, ça peut être dommageable pour les habitantes des villas et pour ceux qui, depuis les secteurs populaires, veulent accéder à la ville, non? Disons, tu génères une ville plus chère, pas moins chère, et pour autant plus exclusive, pas plus inclusive. » (ACIJ, 25 janvier 2018)

La posture adoptée par ACIJ est donc intéressante à plusieurs égards. Adoptant une approche non partisane, ACIJ s'affiche comme une organisation avec laquelle tous peuvent collaborer, sans égards aux « couleurs » politiques. Avec son corps d'employés composé de jeunes professionnels formés en sociologie, en droit, en science politique et dans d'autres domaines connexes, elle peut à la fois mobiliser des outils légaux, administratifs tout en participant au sein

du quartier à la construction d'espaces de concertation qui soient en mesure de formuler des propositions concrètes pour améliorer le projet débattu. Finalement, elle concilie son implication dans le processus d'urbanisation avec une prise de position idéologique sur le développement urbain, visible à son affirmation du droit à la ville et à sa méfiance vis-à-vis du projet privatiseur et néolibéral qu'elle lit en sous-texte de l'action de l'État.

À la différence des organisations jouissant d'un ancrage territorial dans les quartiers informels, ACIJ et les ONG qui font un travail similaire se limitent à un accompagnement ponctuel, circonscrit aux réunions de travail hebdomadaires. ACIJ ne vise donc pas la consolidation d'une base militante, sinon la transmission d'outils politiques, juridiques et organisationnels qui puissent être mobilisés par les habitantes du *Playón de Chacarita* dans le cadre de leur lutte politique. Son action se rapproche ainsi à cet égard du travail effectué par le *Colectivo por la Igualdad* dans la construction d'une « conscience de ses propres droits » chez les habitantes du *Playón de Chacarita*, à cette différence parmi d'autres que les employés d'ACIJ sont rémunérés, alors que les militantes du *Colectivo por la Igualdad* et d'autres organisations sociopolitiques conjuguent le plus souvent leur engagement bénévole dans le quartier avec un autre emploi rémunéré.

Figure 4.1.E : Carte d'acteurs évolutive : l'ONG



4.6. Institutions de l'État

La Constitution de la Ville de Buenos Aires, adoptée en 1996, convertissait la Ville en une entité étatique autonome dotée d'un gouvernement propre. La Ville autonome de Buenos Aires est constituée d'un pouvoir exécutif, à la tête duquel siège un maire élu au suffrage universel, un pouvoir législatif incarné par l'Assemblée législative de la Ville, et un pouvoir judiciaire responsable de traiter les causes qui relèvent de la législation de la Ville. Comme nous l'avons vu plus tôt, l'Assemblée législative de Buenos Aires a été particulièrement productive au cours des deux dernières décennies en termes de législations concernant le droit au logement, et plus spécifiquement concernant la gestion des quartiers informels de la ville. Ces lois, parfois très ambitieuses, ont le plus souvent été ignorées par le pouvoir exécutif de la Ville, déclenchant des actions en justice qui ont mobilisé le pouvoir judiciaire et l'ont forcé à trancher, le plus souvent à l'encontre de l'exécutif de la Ville. C'est trois pouvoirs jouent donc un rôle essentiel dans le développement de l'action publique de la Ville de Buenos Aires au sein des quartiers informels de son territoire. Ces trois pouvoirs ont d'ailleurs institutionnalisés leurs fonctions respectives en la matière, en créant des organisations dotées de ressources propres. C'est de ces organisations et de leur rôle dans le processus d'Urbanisation du *Playón de Chacarita* dont il sera question ici. Alors que les travaux concernant la relation entre les quartiers informels et l'État ont tendance à traiter celui-ci comme une entité monolithique et à analyser ses actions comme celles d'un seul et même acteur, ces résultats illustrent au contraire les divergences – et souvent même les tensions – qui existent entre les différents organismes de l'État et qui influencent le processus d'urbanisation du quartier dans son ensemble.

4.6.1 Instituto de la Vivienda de la Ciudad – Institut du logement de la Ville (IVC)

4.6.1.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

L'Institut du Logement de la Ville de Buenos Aires (IVC) est un organisme issu du pouvoir exécutif de la Ville jouissant d'une autonomie administrative et financière. Créé en vertu de la loi 1251/03 de la législature de Buenos Aires, il a pour responsabilité de planifier et d'exécuter les politiques d'habitation déterminées par le gouvernement de la Ville. Si l'IVC existe sous ce nom depuis 2003 seulement, il est en réalité la continuation d'une organisation antérieure fondée en 1967, nommée la Commission municipale du logement. L'IVC aurait, par ailleurs, peu évolué en termes de

structure interne au cours des dernières décennies : « C'est la même structure que depuis plus de soixante ans (sic), et dans cette dernière gestion [politique], on lui a confié la responsabilité d'urbaniser une grande partie des *villas* de la ville ». (Institut du logement de la Ville, 18 février 2017).

En plus de la gestion du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, l'IVC est également responsable, entre autres, de l'Urbanisation de la *Villa Rodrigo Bueno* et de la *Villa 20*, des processus qui sont menés simultanément par différentes équipes de l'IVC.

Au moment d'initier le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, le rapport au quartier de l'IVC est presque inexistant. Comme représentant du gouvernement de la Ville, l'IVC apparaît comme l'acteur étranger au quartier par excellence, qui a le rôle ingrat de déployer une importante intervention dans le quartier après deux décennies d'inaction publique.

L'intensité de l'engagement de l'IVC au sein du processus peut être analysée depuis plusieurs perspectives. Depuis la perspective des fonctionnaires de l'IVC, d'abord, il ne fait aucun doute que les membres de l'équipe attirée au *Playón de Chacarita* s'investissent relativement au sein du processus, notamment par leur présence à la majorité des réunions de travail et assemblées dans le quartier, en plus des séances de négociation avec les élues du quartier et les négociations bilatérales avec différents acteurs du quartier. « L'IVC, en plus de la Table de gestion participative, ils ont des réunions avec la Commission directive, avec les délégués par secteur, mais pas avec la Table ouverte pour l'urbanisation. » (ACIJ, 25 janvier 2018). Au terme d'une réunion particulièrement houleuse, le coordinateur du projet à l'IVC a par exemple rappelé que tout le monde connaît son numéro de téléphone personnel, et qu'on n'a qu'à l'appeler pour lui faire part de ses préoccupations. Individuellement, les fonctionnaires de l'IVC sont donc intensément investis dans le processus d'urbanisation, mais l'impression que renvoie le travail de l'IVC comme institution au cours des premiers mois de cette enquête est celle d'une équipe à court de moyens, trop peu nombreuse et submergée devant l'ampleur de la tâche à accomplir. L'insuffisance de l'équipe de l'IVC influence négativement la perception de l'intervention de l'organisme dans le quartier :

« Ce qui se passe c'est que l'IVC ne permet pas une bonne participation du quartier. Ça, c'est à cause des personnes qu'il envoie dans le quartier, en comparaison avec d'autres quartiers [informels en cours d'urbanisation]. Dans d'autres quartiers, par exemple, ils sont allés avec beaucoup plus de personnel "social", qui informait sur ce qu'ils allaient faire dans le quartier, qui voyait si telle ou telle famille avait besoin de quelque chose. Au

contraire ici, ils sont seulement une ou deux personnes »
(Commission directive 3, 14 mars 2017).

Au cours du processus, l'équipe de l'IVC subira une transformation importante : « Tu as bien vu que l'équipe était très réduite, et maintenant par chance elle s'est agrandie, parce que... on n'était que deux en réalité! » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017). Voici comment on explique l'agrandissement éventuel de l'équipe de l'IVC au *Playón de Chacarita* :

« Avant, il y avait une autre administration ici à l'IVC, et c'est comme si cette autre administration n'accordait pas trop d'importance au *Playón de Chacarita*, et à partir de décembre l'urbanisation du quartier s'est convertie en une priorité du gouvernement, disons. » (Institut du logement de la Ville – 2, 17 mars 2017).

Le fait que l'urbanisation du quartier devienne une priorité politique fait donc en sorte qu'on accroît les ressources disponibles à l'IVC pour intervenir dans le quartier. Ceci se concrétise par l'embauche de quatre architectes et de six employés à vocation sociale, c'est-à-dire que leur mandat est d'assurer le contact et l'information de la population du quartier concernant le processus d'urbanisation.

Cette augmentation des effectifs de l'IVC au sein du processus d'urbanisation est un indicateur d'un des principaux intérêts de l'IVC, soit l'objectif de terminer le processus d'urbanisation dans un délai relativement rapide, et ce pour répondre à plusieurs contraintes : l'agenda législatif de la Ville impose un certain calendrier dont il faut tenir compte pour pouvoir adopter à temps une loi d'urbanisation du quartier, condition essentielle pour obtenir une allocation budgétaire pour mener le projet; une fois le budget accordé, il doit être dépensé au cours de l'année budgétaire, sans quoi les fonds ne seront plus accessibles; l'urbanisation du quartier est intimement liée à l'ouverture de l'avenue Triumvirato, un projet prioritaire du gouvernement de la Ville; et finalement, le processus d'urbanisation doit être complété au cours du mandat électoral en cours pour que le parti au pouvoir puisse en tirer un crédit politique en vue des élections suivantes :

« Il ne faut pas oublier que le temps est compté pour faire les travaux. C'est-à-dire que les travaux doivent commencer au plus tard à la moitié de l'année. En août, septembre... Parce que sinon, elles ne seront pas terminées sous cette administration! Et ça c'est une réalité politique. » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

L'espace d'engagement principal de l'IVC est la Table de gestion participative, soit l'instance décisionnelle du processus d'urbanisation dont la coordination est assurée directement par l'IVC. C'est par exemple l'IVC qui établit par exemple l'ordre du jour des rencontres, même si d'autres aspects sont le plus souvent soulevés par d'autres acteurs au cours des réunions. Outre la gestion des rencontres de la Table de gestion participative, l'IVC organise aussi des rencontres dans chacun des neuf secteurs du quartier. Pour l'IVC, ces rencontres permettent de traiter des enjeux spécifiques de chaque secteur tout en permettant à chaque habitante du quartier de s'informer et de s'exprimer librement, ce qu'il serait impossible de faire dans le climat conflictuel des rencontres de la table de gestion participative. Pour d'autres acteurs critiques de l'IVC, notamment les organisations qui s'engagent au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, ces rencontres par secteurs permettent à l'IVC de mieux diviser le quartier et de négocier séparément avec chaque secteur, évitant ainsi d'avoir à faire face publiquement à des questions gênantes ou à une contestation concertée.

Les réunions de toutes sortes ne forment qu'un des volets de l'action de l'IVC, qui est également responsable de plusieurs dimensions du processus d'urbanisation : effectuer le recensement de la population du quartier; coordonner la réalisation des travaux d'infrastructures d'« urgence » dans le quartier; travailler de pair avec la Faculté d'architecture, de design et d'urbanisme de l'Université de Buenos Aires (FADU-UBA) pour la réalisation des plans architecturaux et urbanistiques du projet d'urbanisation; rédaction et introduction du projet de loi d'urbanisation du quartier dans l'Assemblée législative de la Ville; et autres négociations bilatérales pour obtenir le consentement de différents acteurs au processus d'urbanisation.

La complexité et l'ampleur de la tâche de l'IVC, additionnée aux délais restreints pour remplir son mandat, font en sorte que l'IVC arrive difficilement à réellement intégrer l'avis des habitantes du quartier concernant le processus d'intervention : « Ce qui se passe, aussi, c'est que dans le quartier ils croient tous qu'ils sont des architectes, et que telle rue devrait être comme-ci et telle autre rue comme ça. Mais il y a certaines que l'architecte doit suivre! ». (Institut du logement de la Ville – 2, 17 mars 2017). Même avec des effectifs augmentés, l'IVC parvient mal à impliquer la participation des habitantes du quartier, et il considère les autres acteurs du processus d'urbanisation comme des intermédiaires utiles pour éduquer les habitantes du quartier et canaliser leurs demandes. L'IVC valorise particulièrement les organisations qui mettent à disposition des professionnels « techniciens » bénévoles, dont le rôle est essentiellement de faciliter la compréhension des enjeux par les habitantes du quartier et de formuler de manière réaliste leurs revendications.

4.6.1.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

Comme nous l'avons signalé plus tôt, l'IVC entretient une relation particulièrement étroite avec les membres de la majorité « collaboratrice » de la Commission directive du quartier. Mis à part cette relation de collaboration – elle-même parfois houleuse —, l'IVC entretient des relations généralement tendues avec la plupart des acteurs du processus d'urbanisation et il fait l'objet de critiques incessantes.

En effet, la légitimité de l'IVC au sein du processus est très affaiblie par le passé récent des interventions du pouvoir exécutif de la Ville de Buenos Aires au sein des quartiers informels de la ville. Un fonctionnaire de l'IVC exprime ainsi cette méfiance qu'il perçoit chez les habitantes du quartier à l'égard de l'action de l'État :

« Ce qui est paradoxal c'est que c'est la première fois que le *PRO* [parti au pouvoir], comme parti, se met activement à penser à ces processus d'urbanisation, une chose à laquelle il ne pensait même pas il y a quelques années. [...] Il y a donc de la méfiance parce que c'est comme... c'est bizarre... politiquement... mais on essaie d'une certaine manière de contrôler ce processus de manière à ce que ce ne soit pas un "bluff", ou que ça n'ait pas que des fins électoralistes. Sincèrement, je ne crois pas que ce soit le cas. » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

Si on peut difficilement cerner une vision de la ville qui serait portée par l'ensemble de l'IVC, un extrait de cet entretien nous donne une certaine indication :

« Au début, il y avait une volonté d'éradiquer la *villa* et de reconstruire des logements à neuf. Disons que c'est une proposition peu réaliste. Il y a une pression en ce sens qui vient du ministère du Développement urbain, qui a une vision plus "physicaliste" de tout, disons, alors que l'IVC a une vision plus sociale. Même si nous avons aussi notre côté "physicaliste". Après tout, on construit des maisons! » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

Si l'IVC s'oppose à une éradication du *Playón de Chacarita* et une reconstruction entière d'un nouveau quartier, c'est entre autres parce que le maintien de la population du quartier, sa permanence sur le territoire, est un objectif en soi. Lors d'une réunion de travail, un fonctionnaire de l'IVC tentait par exemple d'expliquer aux habitantes du quartier l'importance de réfléchir à des mécanismes qui puissent protéger le *Playón de Chacarita* de la pression de l'embourgeoisement

croissant du quartier *Chacarita*. Lorsque questionné sur l'incorporation de la mention du droit à la ville et de la justice spatiale dans l'article premier de la loi d'urbanisation du quartier, un représentant de l'IVC répond ceci : « Ça me paraît positif de commencer à parler du droit à la ville. Dans une loi de la Ville, c'est fantastique. Avant on parlait du droit au logement, et rien de plus. [...] C'est comme une manière d'incorporer le droit à la ville dans un politique étatique. » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

Cette adhésion à l'idée de droit à la ville ne s'exprime pas cependant par une adhésion égale à la notion de participation citoyenne à la prise de décision. Dans le cadre du processus d'urbanisation, on a déjà vu que l'IVC privilégie les négociations menées en tables « réduites » plutôt qu'en assemblée, et qu'il se fie davantage à la légitimité légale des élues du quartier plutôt qu'aux espaces d'engagement plus inclusifs. Cette posture vis-à-vis de la participation s'explique par une certaine méfiance par rapport à une éventuelle « capture » ou noyautage des espaces de participation par un groupe d'intérêt réduit :

« Remarque que la participation dans les Tables du *Playón de Chacarita*, il ne doit même pas y avoir deux pour cent de la *villa*, et ça fait que c'est difficile que ce soit représentatif du quartier. Tu obtiens cinq personnes qui se réunissent toute la semaine... Mais les processus participatifs sont comme ça : ceux qui participent sont ceux qui veulent, ceux qui ont le temps. » (Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

La transformation déjà évoquée de l'équipe de l'IVC au cours du processus initie également une modification de la posture de l'IVC par rapport à la participation des différents acteurs du quartier. Avec ce changement notamment de la coordination de l'équipe, un changement de discours s'opère par rapport à la participation. Lorsqu'on demande à une membre de l'équipe renouvelée de l'IVC si le processus d'urbanisation a été suffisamment participatif jusqu'alors, elle répond :

« Non, et c'est pour ça que je fais mon apparition. Avant, la dynamique de travail était d'arriver dans le quartier, de mettre un PowerPoint et de dire : “ça va être comme ça, comme ça et comme ça”, et voilà on était parti. Et c'était tout pour la participation. Les gens ont commencé à beaucoup se plaindre, parce que ce n'était qu'une séance d'information et pas quelque chose de réellement participatif. Alors, la présidence de l'IVC a dit : “Non, il faut qu'on donne une autre direction plus participative à tout ça.” » (Institut du logement de la Ville – 2, 17 mars 2017).

Les fonctionnaires de l'IVC soulignent que le caractère conflictuel et parfois violent – du processus d'urbanisation en particulier et du *Playón de Chacarita* en général – limite grandement l'avancement des travaux et surtout les possibilités de participation des habitantes du quartier. D'un autre côté, l'IVC ne fait pas d'efforts notables pour désamorcer les conflits lors des réunions ou encore pour prévenir l'émergence des conflits. Certains acteurs interprètent que le conflit entre les différents acteurs pendant les réunions est en réalité à l'avantage de l'IVC : en neutralisant les espaces d'engagement en tant qu'espace de prise de décision, le conflit permet à l'IVC d'avancer comme il l'entend avec le processus d'urbanisation. Selon l'article 4 de la loi d'urbanisation du quartier, les décisions concernant le processus d'urbanisation du quartier doivent se prendre par consensus au sein de la Table de gestion participative. En cas de dissensus, cependant, c'est l'IVC qui a le dernier mot :

« Alors, si l'article 4 de la loi te dit clairement que, en règle générale, l'IVC va devoir obtenir le consensus, mais que c'est l'IVC qui détermine s'il y a consensus ou pas, alors certainement à différents moments du processus ça va lui convenir qu'il y ait dissensus, parce qu'alors il pourra décider des choses qu'autrement il n'aurait pas pu décider. »
(Institut du logement de la Ville – 1, 18 février 2017).

De par son pouvoir exécutif et son « droit de véto implicite » que lui accorde l'article 4 de la loi d'urbanisation du quartier, l'IVC est de loin l'acteur qui a le degré d'influence le plus élevé au sein du processus d'urbanisation.

4.6.2. La Defensoria del Pueblo de la Ciudad – Défensorie

4.6.2.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

La *Defensoria del Pueblo*³⁴ est un organisme créé par la Constitution de la Ville de Buenos Aires en 1996. La Loi qui crée la *Defensoria del Pueblo en 1998* lui confère la responsabilité de veiller à la protection et la promotion des droits de la population de la Ville. Cette institution étatique est autonome sur le plan légal et administratif, mais sa haute direction, soit le « *Defensor del Pueblo* », est nommée directement par l'Assemblée législative de la Ville.

³⁴ La *Defensoria del Pueblo* joue un rôle semblable à l'Ombudsman dans le contexte québécois, mais elle possède des pouvoirs qui excèdent de loin ceux d'un Ombudsman (notamment le droit d'initiative législative)

La *Defensoria del Pueblo* développe à partir de 2014 un programme pensé spécifiquement pour la défense des droits des habitants des *villas* de la ville. Ce programme implique une présence régulière au sein des *villas* afin de rendre la *Defensoria del Pueblo* plus accessible à leurs populations. C'est dans ce contexte qu'elle fait son entrée dans le *Playón de Chacarita* en 2015. Depuis 2015, la *Defensoria del Pueblo* assure une présence deux jours par semaine dans les locaux de la chapelle du quartier, où elle organise des ateliers et accompagne les habitantes du quartier dans la formulation de plaintes concernant la violation de leurs droits. Le rapport du quartier de la *Defensoria del Pueblo* se distingue de celui de l'IVC par cette présence antérieure dans le quartier.

Au moment du déclenchement du processus d'urbanisation, la *Defensoria del Pueblo* est convoquée par l'IVC pour participer aux réunions de la Table de gestion participative. Cette participation de la *Defensoria del Pueblo* est d'ailleurs formalisée par son inscription dans la loi d'urbanisation du quartier. Au final, la Table de gestion participative est l'unique espace d'engagement du processus où l'organisation assurera une présence, notamment pour des raisons de ressources qui limitent l'intensité de leur engagement :

« L'affaire c'est que nous, comme équipe qui formons la *Dirección de villas* [au sein de la *Defensoria del Pueblo*], nous sommes limités par une question de personnel, nous ne pouvons pas participer dans toutes les Tables de tous les quartiers. Alors nous nous limitons seulement à celle où le gouvernement a une influence, ou celles où nous sommes convoquées par le gouvernement par exemple dans la Table de gestion participative [du *Playón de Chacarita*]. (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017).

La *Defensoria del Pueblo* conçoit son rôle dans le processus d'urbanisation comme étant en continuité avec leur rôle habituel de protection des droits accordés par la loi à la population :

« Une fois que la loi [d'urbanisation du quartier] sera approuvée, nous, la *Defensoria [del Pueblo]* nous devons contrôler son application, oui? C'est la fonction de la *Defensoria [del Pueblo]*. Maintenant dans le processus nous devons contrôler que les processus de participation soient appliqués, et bien. [...] Que la participation soit réelle, que ce que les *vecinos* demandent soit pris en compte. » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017).

Il est intéressant que de constater que la *Defensoria del Pueblo* considère la participation des citoyens comme un droit qui doit être protégé. L'accompagnement de la Table de gestion participative par la *Defensoria del Pueblo* s'inscrit dans cet objectif, notamment en exigeant que

l'information pertinente soit communiquée à l'avance, qu'un ordre du jour clair soit préparé, qu'un procès-verbal soit consigné, etc. Un des représentants de cette organisation propose d'ailleurs une conception très inclusive de la participation qui devrait être mise en place dans le cadre du processus d'urbanisation :

« De mon point de vue, là où l'IVC a échoué c'est dans la convocation des acteurs. Il manque beaucoup d'acteurs. La Commune, les ministères, les associations civiles. Parce qu'évidemment, quand il n'y a pas d'acteurs tu ne discutes pas, et tu peux mener le processus comme tu veux... » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017).

4.6.2.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

La décision de la *Defensoria del Pueblo* de ne pas participer à la Table ouverte pour l'urbanisation est également motivée par des raisons politiques, notamment pour conserver sa relation avec la majorité « collaboratrice » de la Commission directive : « Nous ne participons pas dans cette Table [ouverte pour l'urbanisation], parce qu'y participer impliquerait de rompre avec une partie de la Commission directive (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017). Cette décision de la *Defensoria del Pueblo* est déplorée par la membre de la Commission directive impliquée dans la Table ouverte pour l'urbanisation :

« Ils se basent seulement dans la légalité de ce qui est reconnu par l'État et ils nous ignorent parce que notre Table est illégale (sic), mais nous représentons l'organisation interne du quartier! Nous pensons qu'ils ont fait erreur. Ils auraient dû participer [à la Table ouverte pour l'urbanisation] » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

Ceci est un exemple des effets de la fracture politique interne du quartier sur les stratégies d'autres acteurs. Quant à la perception qu'ont les autres acteurs de la *Defensoria del Pueblo*, un répondant déplore sa passivité au cours des réunions :

« Le jeune homme qui vient de la *Defensoria del Pueblo* n'émet pas une seule parole durant les réunions. Je ne sais pas quel est son rôle, mais je ne comprends pas pourquoi il n'exploite pas le fait que [la *Defensoria del Pueblo*] est un des acteurs qui est réellement légitimisé par le projet de loi [d'urbanisation du quartier] pour être vraiment participatif et prendre la parole au sein de la Table de gestion participative. » (*Colectivo por la Igualdad 2*, 19 janvier)

Cet extrait soulève que la *Defensoria del Pueblo* ne joue pas un rôle très actif au sein des espaces d'engagement du *Playón de Chacarita*. Les modes d'action mobilisés par cette organisation sont d'ailleurs peu visibles depuis le quartier. Il s'agit par exemple d'effectuer des démarches administratives pour réclamer une modification de l'intervention d'une institution gouvernementale, ou encore de documenter des situations de violation de droits :

« Ils font des investigations administratives et ils produisent des recommandations aux organismes. Alors quand ils détectent une violation du droit au logement, ils recommandent à l'IVC de modifier ses actions. [...] Ces recommandations ont beaucoup de valeur en termes de profondeur de l'analyse. » (*Defensoria general*, 16 mars).

Dans ses relations avec les autres acteurs, la *Defensoria del Pueblo* tente de maintenir une impartialité et d'éviter les conflits :

« Nous, comme nous l'avons toujours dit, nous travaillons avec tous, peu importe la couleur politique, que ce soit un regroupement ou une organisation sociale, nous travaillons toujours avec tous. Peu importe leur couleur politique, ils sont tous valides, oui? » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017).

Cette position de neutralité est également soulignée par d'autres : « la *Defensoria del Pueblo* est dans une position plus neutre [que la *Defensoria General*]. Je ne sais pas si meilleure, mais plus neutre. » (Institut du logement de la Ville — 1, 18 février 2017).

Cet acteur est somme toute peu mentionné lors des entretiens, et la plupart des répondantes ont d'ailleurs peu à en dire. Malgré la légitimité qui lui est accordée par sa reconnaissance explicite par la loi d'urbanisation du quartier comme partie prenante du processus d'urbanisation, il semble que cet acteur ait un degré d'influence relativement faible au sein du processus.

4.6.3. La Defensoria general de la Ciudad

4.6.3.1 Rapport au quartier et engagement au sein du processus d'urbanisation

La *Defensoria general* est une structure intégrée au pouvoir judiciaire de la Ville de Buenos Aires, soit le *Ministerio Público Tutelar* – qu'on pourrait traduire par ministère de la Protection publique. Contraire à la *Defensoria del pueblo*, la *Defensoria general* n'est donc pas une institution

indépendante, mais elle partage un objectif semblable, soit la protection et la défense des droits de la population de Buenos Aires. Elle n'a pas de pouvoir d'initiative législative, mais son intégration au pouvoir judiciaire de la Ville lui accorde toutefois le pouvoir de judiciariser des causes de violation de droits et de poursuivre directement le gouvernement de la Ville. Son rôle est donc complémentaire à celui de la *Defensoria del pueblo*, qui agit par voie administrative et par la publication de rapports :

« La *Defensoria general* n'a pas la capacité d'initiative législative, elle ne peut pas proposer de loi. La *Defensoria del pueblo*, oui. Alors dans certains cas, dans des situations particulières, nous faisons des accords entre les deux organismes, des ententes de travail, dans lesquels le judiciaire est géré par nous, et le législatif est géré par eux. »
(*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Ce type d'intervention judiciaire de la *Defensoria general* à l'encontre du pouvoir exécutif de la Ville intervient en relation avec les quartiers informels de la Ville puisque, comme nous l'avons vu au chapitre 3, l'exécutif ignore depuis quelques décennies une série de lois qui l'obligent en théorie à les urbaniser.

Devant ces cas répétés de violations des droits des habitants des quartiers informels, la *Defensoria del Pueblo* a mis en place en 2014 un programme d'intervention dédié spécifiquement aux *villas* de la ville. Ce programme, auquel appartient l'équipe de la *Defensoria general* qui s'implique au sein du *Playón de Chacarita*, est nommé « Habitat, droit à la ville et abordage territorial ».

Contrairement à la *Defensoria del Pueblo*, qui est présente dans le *Playón de Chacarita* depuis plusieurs années, le premier contact de la *Defensoria general* avec le quartier se produit alors que le processus d'urbanisation est entamé depuis plusieurs mois. La *Defensoria general* n'était pas considérée *a priori* comme un acteur du processus, et c'est seulement lorsque des habitantes du quartier, membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, ont sollicité son appui que l'organisation s'est jointe au processus. Ce mode d'entrée dans le quartier et dans le processus, à travers un espace de concertation informel non reconnu par ailleurs par l'État, a eu un effet déterminant sur le positionnement de la *Defensoria general* au sein du processus.

En effet, la *Defensoria* s'est d'abord engagée au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, où elle contribue à la concertation des acteurs du quartier et à la planification des étapes du processus à venir. Elle assiste en parallèle aux rencontres de la Table de gestion participative,

animées par l'IVC, où elle agit comme chien de garde des procédures et du caractère démocratique des rencontres.

Dans le cadre de ce processus, le « focus » de la *Defensoria general* est situé justement sur la dimension participative et démocratique du processus. Pour la *Defensoria general*, les rencontres de la Table de gestion participative du processus d'urbanisation ne peuvent pas servir d'espace de concertation pour l'ensemble du quartier. Cet espace de travail doit être complété par un espace plus ample, en l'absence des fonctionnaires de l'IVC, pour que le quartier puisse délibérer et choisir ensemble, avec l'accompagnement de toutes les organisations qui sont ancrées dans le quartier. Dans le contexte, la Table ouverte pour l'urbanisation, qui rassemble une diversité d'organisations et des habitantes du quartier, apparaît comme le seul espace qui puisse remplir ce rôle, jusqu'à ce qu'un espace plus ample soit créé :

« Nous créons réellement qu'un tel espace est sain, est nécessaire, mais il doit être un espace ample. Une espace d'organisations et de *vecinos*. Pas un espace de *vecinos* sans organisation, ou d'organisations sans *vecinos*. »

4.6.3.2 Position dans le jeu d'acteurs du processus d'urbanisation

La valorisation de la Table ouverte pour l'urbanisation comme espace d'engagement légitime par la *Defensoria general* lui coûte cependant sur le plan de ses relations avec d'autres acteurs du processus, qui jugent qu'elle ne respecte pas son devoir d'impartialité en collaborant trop étroitement avec un « secteur » du quartier aux dépens d'un autre :

« La *Defensoria general* doit répondre à l'ensemble du quartier, et pas seulement à un secteur. C'est une posture qui doit être claire, parce que sinon des *vecinos* s'affrontent avec la *Defensoria [general]*, c'est ridicule... Tous les *vecinos* doivent être défendus par la *Defensoria [general]*. » (Institut du logement de la Ville-1, 18 février 2017).

La majorité de la Commission directive, qui rejettent la légitimité de la Table ouverte pour l'urbanisation, coupe d'ailleurs entièrement la communication avec la *Defensoria general* :

« Nous, on lui avait dit [*a la defensoria general*], que s'ils participaient de la Table des mercredis [*la Table ouverte pour l'urbanisation*], nous ne voulions plus qu'ils participent le jeudi [*à la table de gestion participative*]. Pourquoi? Parce qu'ils sont en train de légitimiser

cette Table [ouverte pour l'urbanisation], comme si cette Table était la représentation du quartier, mais ce n'est pas le cas! Il n'y a que dix personnes... »
(Commission directive, 27 janvier 2017)

Pour la *Defensoria general*, ces impacts négatifs sur ces relations avec des élues du quartier et l'Institut du logement de la Ville se combinent à un inconfort quant à sa position d'organisme étatique au sein d'un espace d'engagement constitué d'organisations politiques :

« En fait, notre participation au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, pour nous qui travaillons à la *Defensori general*, est très coûteuse, parce que la Table ouverte c'est une Table d'organisations politiques. Nous ne sommes pas une organisation politique. »
(*Defensoria general*, 16 mars 2017)

La *Defensoria general* persévère pourtant dans son engagement envers la Table ouverte pour l'urbanisation, puisqu'elle voit cet espace comme le seul ayant le potentiel de se convertir en espace de délibération et de concertation du quartier :

Oui, oui, c'est clair, notre objectif de travail est de créer un espace de participation ample, c'est ce que nous voulons promouvoir. J'en ai déjà parlé avec tous à quelques opportunités. À tous les délégués. [...] Nous, nous sommes entrés dans le quartier pour répondre à l'appel cette Table [ouverte pour l'urbanisation]. Alors nous n'allons pas quitter cet espace avant que nous ayons une proposition supérieure, non? »
(*Defensoria general*, 16 mars 2017)

Cette différence dans les modes d'actions des trois organismes étatiques actifs au sein du processus d'urbanisation montre que l'État n'est pas un monolithe, doté d'une volonté et d'une logique unique. Le visage que l'État présente à la société, et la nature et l'intensité des actions qu'il mène dépendent en bonne partie de la personnalité et de l'engagement militant – ou pas – des personnes qui le composent et agissent en son nom. Cette importance de l'apport individuel dans le fonctionnement de l'État apparaît d'autant plus manifestement lorsque l'État « descend » dans le territoire, dans ces « espaces d'engagement » où les rapports interpersonnels sont la base du contact avec le quartier et, finalement, de toute action concertée.

Une militante d'une organisation sociopolitique interprète ainsi cette posture relativement militante de la *Defensoria general* qui détone avec l'Institut du logement et le *Defensoria del pueblo*.

« Ils ont dans leur équipe beaucoup de jeunes qui ont une expérience militante, qui font partie d'une organisation ou quelque chose. Alors ils finissent par agir comme des militants, tu comprends? Avec une volonté de transformation qui est liée, pas à une vision institutionnelle de la *Defensoria* de la bonne manière d'intervenir dans les quartiers, sinon cette posture de : « Je suis militante aussi par ailleurs, et je sais que je dois contribuer à ces processus d'urbanisation. »

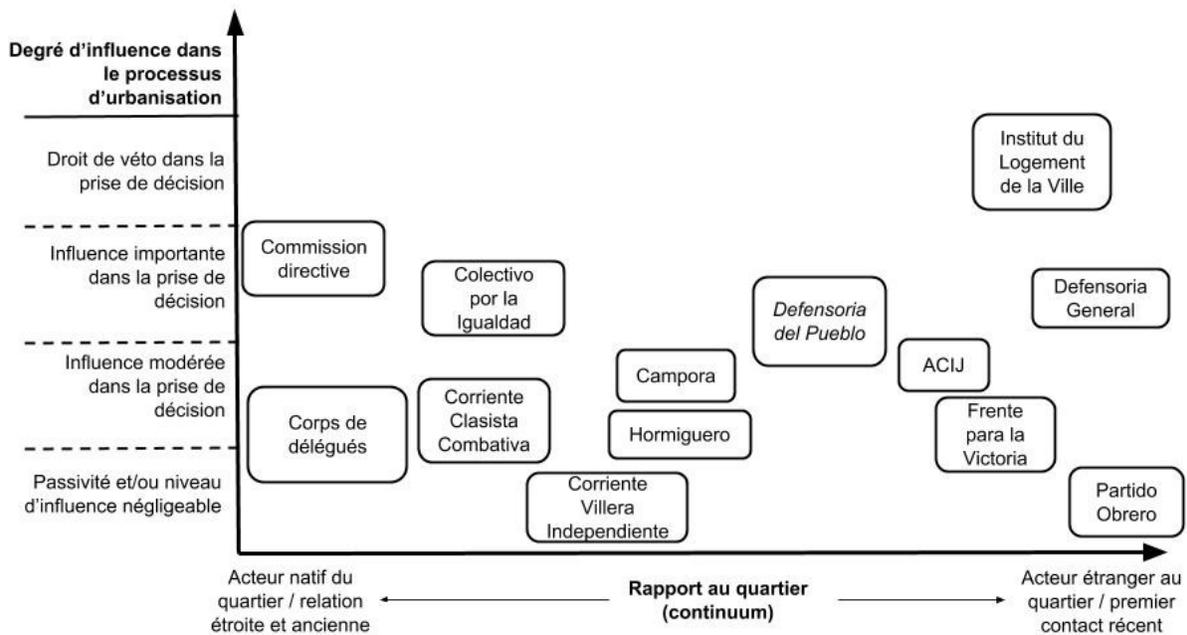
D'autres interprètent différemment l'engagement de la *Defensoria general* dans le processus, qui l'associe à de l'opportunisme politique :

« Maintenant leur stratégie, c'est de profiter du crédit politique du succès du processus d'urbanisation, quand chacun aura sa maison... Ils vont dire : "La *Defensoria del pueblo* et la *Defensoria general* ont participé de ce processus d'urbanisation et a été accompli. Ça, ça leur rapporte politiquement. » (Commission directive – 1, 17 janvier 2017)

La légitimité de la *Defensoria general* est donc largement contestée par plusieurs acteurs du processus d'urbanisation, mais son statut d'organisme de l'État lui accorde malgré tout une capacité d'intervenir et force sa reconnaissance notamment par l'Institut du logement de la Ville. Elle sera d'ailleurs éventuellement intégrée formellement, à sa demande, comme membre de la Table de gestion participative du processus d'urbanisation.

Ce chapitre a tenté de situer le niveau d'influence des acteurs au sein du processus d'urbanisation, ainsi que leur rapport au quartier, soit leur relation plus ou moins étroite, ancienne ou récente et étrangère au quartier. Encore une fois, ces dimensions sont éternellement changeantes et dresser un tel portrait implique de figer un système de relations qui est sans cesse réactualisé. Le schéma suivant représente donc à titre indicatif la position des différents acteurs au sein du processus d'urbanisation quant à leur pouvoir d'influence et leur rapport au quartier.

Figure 4.2 : Distribution des acteurs selon leur degré d'influence au sein du processus d'urbanisation et leur rapport au quartier



En débutant la lecture de ce schéma en partant du haut, c'est-à-dire par les acteurs qui ont le degré d'influence le plus élevé du sein du processus d'urbanisation, on retrouve d'abord l'Institut du logement de la Ville, dont on sait que la loi d'urbanisation lui accorde un pouvoir de décision ultime. Vient ensuite la Commission directive du quartier, que la loi reconnaît comme interlocutrice légitime de l'État au nom du quartier, et qui possède également de potentiel de mobilisation interne du quartier. Bien qu'aucun pouvoir ne soit légalement accordé au *Colectivo por la Igualdad* dans le cadre du processus d'urbanisation, son inscription ancienne dans le quartier, son rôle actif dans la lutte historique du quartier pour l'urbanisation et son positionnement stratégique auprès des différents acteurs (surtout les acteurs « critiques ») lui accordent une influence considérable. La *Defensoria del Pueblo* et la *Defensoria general*, en tant qu'institutions de l'État dont le rôle dans le processus d'urbanisation est prescrit par la loi, jouissent d'une influence certaine malgré un rapport relativement faible au quartier. *Viennent ensuite avec une influence modérée plusieurs*

partis politiques (la Campora, le Frente por la Igualdad), ainsi que l'ONG ACIJ, l'organisation sociopolitique El Hormiguero et l'organisation de mouvement populaire Corriente Clasista Combativa, dont la participation active au sein du processus et leur inscription plus ou moins ancienne au sein du quartier leur accordent une influence qui demeure limitée. Le Corps de délégués du quartier, notamment par son désengagement général du processus d'urbanisation, détient un pouvoir d'influence qui n'est guère plus important. Viennent finalement avec une influence négligeable l'organisation de mouvement populaire Corriente Clasista Combativa, dont la posture typiquement critique à l'égard de l'État est neutralisée par l'étroite collaboration de son unique représentante (élue de la majorité de la Commission directive) avec l'IVC, et le Partido Obrero qui, malgré une approche combative, a une influence presque nulle justement parce qu'il n'agit qu'en marge du processus et souffre d'une relation presque inexistante avec la population du Playón de Chacarita.

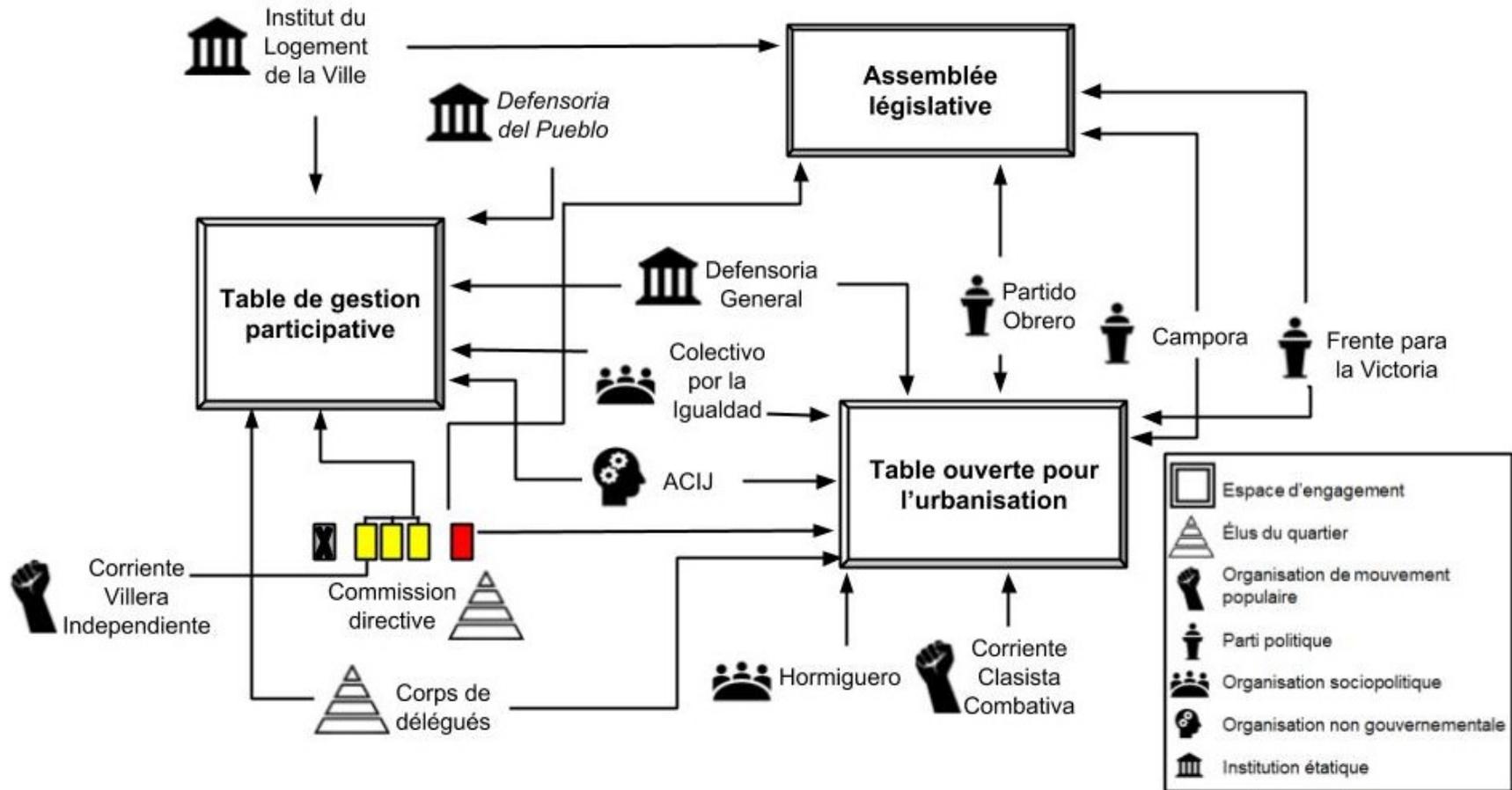
Cet exposé donne un aperçu global quoique nécessairement incomplet des acteurs engagés dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. D'abord il n'offre qu'une image statique des acteurs en présence, qui ne peut donc pas rendre compte justement de l'évolution du rôle des différents acteurs et de leur adaptation au fil des différentes phases du processus. Ensuite, des acteurs décisifs restent hors du portrait qui est dressé ici. On pense notamment aux architectes qui, depuis les bureaux de l'Université de Buenos Aires (UBA), dessinent les plans de réaménagement du *Playón de Chacarita* et des nouveaux logements qui seront construits à sa bordure. Quoiqu'en dise l'Institut du logement de la Ville, ces plans ne sont pas issus d'un processus participatif, mais sont plutôt produits par des universitaires qui, jamais en contact avec le quartier ou presque, répondent à une commande de l'Institut du logement de la Ville. Cette déconnexion entre le travail des architectes de la UBA et le processus participatifs mené au sein du quartier est rendue manifeste par la séance du 16 mars 2017 de la Table de gestion participative, où l'architecte représentante de la UBA rencontre pour la première fois les habitantes du quartier. Sont aussi laissés hors de ce portrait des professionnels bénévoles qui ne participent pas dans les espaces d'engagement du processus d'urbanisation du quartier, mais qui accompagnent malgré tout au quotidien les élues du quartier pour naviguer à travers les aspects légaux et techniques du processus d'urbanisation. Peut-être d'autres acteurs jouent-ils également un rôle dans ce processus, et dont l'apport n'est pas relaté ici, soit parce que leur engagement n'a pas pu être observé et n'a pas été soulevé par les répondantes à l'enquête, ou encore parce qu'ils agissent par l'intermédiaire d'autres acteurs. Avec l'engagement de plusieurs partis politiques d'opposition, il est difficile de croire par exemple que le parti politique au pouvoir ne soit

jamais intervenu au cours de ce processus. La nature de la commande politique faite à l'Institut du logement de la Ville ne peut qu'être spéculé, ce que plusieurs acteurs critiques de ce processus d'urbanisation font spontanément.

Malgré tout, ce portrait permet de constater que le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* est le point de convergence d'une multitude d'acteurs aux intérêts divergents. Il illustre également une certaine complémentarité entre ces acteurs, qui mobilisent des ressources et des modes d'action qui leur sont propres, et qui font en sorte que ce processus d'urbanisation soit contesté sur plusieurs fronts : de la joute politique en assemblée à l'arène législative, en passant par les requêtes judiciaires et administratives et les manifestations disruptives.

Une fois présentés ces acteurs de manière schématiques, il convient d'examiner les espaces au sein desquels ils se rencontrent, dans quelles conditions et pour quels résultats

Figure 4.1.F Carte d'acteurs évolutive du processus d'urbanisation



CHAPITRE 5 : LES ESPACES D'ENGAGEMENT ET LE PROCESSUS D'URBANISATION

Ce chapitre traite dans un premier temps des espaces d'engagement du processus d'urbanisation, puis, dans un deuxième temps, offre un résumé des principaux enjeux contestés au cours du processus d'urbanisation.

La première section reprend les espaces d'engagements du processus d'urbanisation qui ont été mentionnés lors de la présentation des acteurs et les analyse tour à tour selon les dimensions du concept d'espace d'engagement identifiées au chapitre 2. Il s'agit de la Table de gestion participative, le Table ouverte pour l'urbanisation, l'assemblée de quartier, l'espace législatif et, enfin, les espaces virtuels permis par les technologies de la télécommunication.

Afin de faciliter la lecture, chacun de ces exposés est scindé en deux parties. D'abord une partie descriptive qui détaille la composition et le mode de fonctionnement de l'espace d'engagement, puis une deuxième partie qui rapporte la perception qu'ont les différents acteurs de l'espace en question. Cette première section de ce chapitre abordera ainsi davantage sur la dimension procédurale du processus d'urbanisation.

La deuxième section du chapitre reprend les dimensions du concept de processus d'urbanisation identifiées au chapitre 2 et fait un résumé des conflits associés à chacune d'entre elles. Comme l'accent de cette recherche est situé davantage sur les acteurs engagés dans le processus et leur mode d'engagement, ces différents enjeux ne font pas l'objet d'une analyse détaillée. Cette brève présentation permettra de tirer certaines conclusions sur les intérêts des acteurs en présence et de la conception de la ville qui motive leurs actions.

5.1 Les espaces d'engagement du processus d'urbanisation

5.1.1 La Table de gestion participative

Le projet de loi visant l'urbanisation du *Playon de Chacarita* établit un mode de gouvernance du processus d'urbanisation, articulé autour d'une instance centrale – la Table de gestion participative — qu'il identifie comme organe décisionnel concernant les modalités de mise en œuvre du projet. Cette Table de gestion participative, dont l'appellation agit comme une

déclaration d'intention de la part de l'Institut du logement quant au caractère participatif du processus d'urbanisation, est une réplique du modèle appliqué dans une série d'autres processus d'urbanisation similaires encourus à Buenos Aires, notamment dans les quartiers informels *Rodrigo Bueno* et *Villa 20*.

5.1.1.1 Composition et mode de fonctionnement

Si la Table de gestion participative est une instance que l'IVC reproduit d'un quartier à l'autre, elle conserve malgré tout une certaine flexibilité dans sa composition, comme son évolution dans le cas du *Playon de Chacarita* le démontre.

Dans une première mouture, la Table de gestion participative devait intégrer des représentants de l'Institut du logement, les membres de la Commission directive du quartier, les membres du Conseil de délégués du quartier ainsi que des représentants de la *Defensoria del Pueblo*, dont nous avons déjà vu qu'elle exerce depuis quelques années une présence directe dans le quartier, en soutien à la défense des droits de ses habitantes.

La première modification à cette composition, nous l'avons vu en conclusion du chapitre 3, est la conséquence d'une pression exercée par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, reprise avec force par l'ensemble des habitantes du quartier lors d'une assemblée convoquée par l'IVC. Initialement, cette revendication visait à obtenir que quatre habitantes de chacun des neuf secteurs du quartier fassent partie intégrante de cette Table de gestion participative en plus des élues du Corps de délégués et de la Commission directive. D'une composition originale potentielle de plus de trente membres (en comptant les cinq commissaires, les vingt-sept délégués et les représentants de l'IVC et de la *Defensoria del Pueblo*), cette proposition aurait porté ce nombre à un potentiel de quelque soixante-dix membres. Le compromis survenu entre les habitantes du quartier et l'IVC accorde à chaque secteur de déléguer deux représentants additionnels à chaque rencontre hebdomadaire de la Table de gestion participative. Cette formule pose tout de même un enjeu de taille : comment travailler de manière efficace dans des réunions réunissant plus de cinquante participants? Dans les faits, il existe un écart important entre la composition théorique de la Table de gestion participative et la participation réelle lors des réunions. La faible participation des membres du Corps de délégués fait en sorte que la représentation du quartier repose presque entièrement sur la participation des membres de la Commission directive. Or cette Commission directive est minée par une faible légitimité, soupçonnée par les habitantes du

quartier d'agir en fonction des intérêts de l'État. Dans un tel contexte, la participation accrue des simples habitantes du quartier agit comme un mécanisme de contrôle afin que les intérêts du quartier soient bel et bien entendus lors des réunions de la Table de gestion participative.

La seconde modification de la composition de la Table de gestion participative concerne l'intégration tardive de la *Defensoria General*, issue du pouvoir judiciaire et que nous avons abordée plus tôt. D'abord invitée à participer de manière informelle aux réunions de la Table de gestion participative, la *Defensoria General* a cherché à formaliser sa participation à cette instance :

« Au début, on y allait comme invités de l'IVC, et aussi de la Table ouverte [pour l'urbanisation], et aussi de la Commission directive. Mais à un moment, aussi, sachant que la loi était débattue et qu'il y aurait une deuxième lecture [de l'Assemblée législative], nous avons tenté de formaliser notre participation en tant qu'organisation dans cet espace, parce que ça donne une garantie aux habitants. Ce n'est pas la même chose quelqu'un qui vient de temps en temps que quelqu'un qui fait partie, qui est considéré partie du processus. » (Defensoria general, 16 mars 2017).

Même si leur participation à la Table de gestion participative n'est pas formellement reconnue par la loi sur l'urbanisation du quartier, plusieurs organisations que nous avons abordées au chapitre précédent s'ajoutent dans les faits à cette composition, par exemple l'organisation sociopolitique *Colectivo por la Igualdad*, l'ONG *ACIJ*, le parti politique *Frente por la Victoria*. Les présences aux réunions, qui prennent davantage la forme d'assemblées, ne font pas l'objet de contrôle, de sorte que quiconque peut prendre la parole librement. Mis à part les membres de la Commission directive du quartier et quelques habitantes participantes de la Table ouverte pour l'urbanisation, ce sont le plus souvent des acteurs externes au quartier qui s'échangent la parole.

Les réunions de la Table de gestion participative sont donc menées le plus souvent debout, dans l'entrée principale du *Playón de Chacarita*. Autour de ce noyau de participation précédemment décrit vient se greffer un attroupement variable d'habitantes du quartier, qui suivent les échanges – la plupart du temps en silence, mais signifiant à l'occasion leur approbation ou désapprobation à une intervention —, puis qui quittent graduellement la rencontre lorsqu'elle s'éternise en conflits stériles. Le nombre de personnes présentes aux réunions de la Table de gestion participative variait d'une semaine à l'autre, mais il oscillait généralement entre vingt à quarante personnes à l'ouverture pour monter jusqu'à soixante-quinze personnes au plus fort de la rencontre, voire plus de cent lors de certaines réunions particulièrement importantes.

Le nombre élevé de personnes présentes et une animation déficiente de la part de l'IVC – absence de tours de paroles, aucun contrôle de la durée des interventions, aucune procédure de prise de décision – font en sorte que les réunions sont relativement informelles. Pour un observateur externe, il est difficile d'identifier exactement le mode de prise de décisions, ou encore d'établir si des décisions sont réellement prises au sein de cet espace. La Loi sur l'urbanisation du quartier établit toutefois l'esprit devant guider le mode de prise de décision de la Table de gestion participative. À l'article 4, en effet, elle spécifie que « Comme règle générale, les décisions surgiront du consensus de la Table de gestion participative [...] »³⁵. Le même article précise toutefois qu'en cas de dissensus, c'est l'IVC qui est responsable de trancher le débat.

On constate donc qu'entre ce qui est prévu dans le texte de la loi d'urbanisation du quartier et ce qu'on observe effectivement sur le terrain, il existe un écart important, autant sur le plan de la composition de la « Table » — qui n'en est pas une — que sur le caractère décisionnel de cet espace d'engagement. Parmi les gains qu'ont pu faire les habitantes du quartier concernant le fonctionnement de la Table de gestion participative, notons l'introduction au projet de loi d'urbanisation du quartier l'obligation pour l'IVC de communiquer au moins 48 heures à l'avance les documents pertinents pour la réunion suivante. Les habitantes se plaignaient que l'IVC arrive aux réunions de la Table de gestion participative sans avoir communiqué au préalable ne serait-ce qu'un ordre du jour de la rencontre, empêchant ainsi toute forme de préparation.

5.1.1.2 Perceptions de la Table de gestion participative

L'article 4 de la loi d'urbanisation du quartier, qui établit le mécanisme de prise de décisions de la Table de gestion participative, a été un des éléments les plus disputés du processus d'urbanisation. Plusieurs acteurs lui reprochent d'accorder trop de pouvoir à l'IVC et de limiter l'importance de la participation dans la prise de décision : la participation est valorisée lorsqu'elle est conforme aux intérêts de l'État, mais ultimement écartée lorsque de réelles divergences émergent :

« Alors, l'article 4 de la loi te dit clairement comme règle générale qu'ils vont devoir obtenir un consensus, mais sans le consensus ils décident, alors sûrement qu'à différents moments du processus, au Gouvernement, ça va lui convenir le dissensus, parce que là

³⁵ Loi 5799, «Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio denominado "Playón Chacarita"», Législature de la Ville de Buenos Aires, 23 mars 2017.

ils vont pouvoir décider des choses que d'une autre manière ils ne pourraient pas. »
(Defensoria general, 16 mars 2017).

Selon cette interprétation, la prétendue participation du quartier à la prise de décision serait ainsi instrumentalisée pour susciter l'« acceptabilité » du projet dans son ensemble, alors que la prise de décision réelle serait réservée à l'IVC. Le fait que cette interprétation soit émise par une personne employée de la *Defensoria* de la ciudad n'est pas anodin, et il donne une indication du niveau de méfiance que peuvent ressentir les propres habitantes du quartier vis-à-vis de l'IVC. C'est d'ailleurs pour cette raison, et dans un souci de légitimité démocratique, que plusieurs habitantes du quartier associées à la Table ouverte pour l'urbanisation ont proposé en vain que soit modifié cet article 4 de la loi. Elles proposaient spécifiquement qu'en cas de dissensus au sein de la Table de gestion participative, la question litigieuse soit soumise à l'examen de l'Assemblée du quartier afin que les habitantes puissent délibérer et formuler un avis collectif sur la question. Cette opposition de points de vue sur la gouvernance à mettre en place n'est qu'un épisode parmi tant d'autres qui illustrent la confrontation de deux visions divergentes de la participation, thème que nous aborderons dans une deuxième section de ce chapitre.

Une membre de la commission directive, opposée à cette proposition de s'en remettre à l'avis de l'Assemblée, nuance la position exprimée plus tôt en précisant que des modifications ont été apportées à la mouture initiale de l'article 4 de la loi, en accord avec une solution adoptée dans une autre *villa* en cours d'urbanisation :

« C'est ce qui a été fait dans Rodrigo Bueno, dans le quartier, ce que ça dit, c'est que l'IVC, plutôt, il ne décide pas, il doit avoir un consensus interne entre la Table de (gestion) participative et l'IVC, de, comment ça s'appelle?... Maintenant ça dit : dans tous les cas, s'il n'y a pas de consensus entre les deux, il peut suggérer au chef du Gouvernement quelle est la meilleure manière d'urbaniser le quartier. Il ne dit pas "décision", le mot "décision" a été retiré... » (Commission directive 2, 31 janvier 2017).

En définitive, pourtant, le résultat est sensiblement le même : dans le cas où les habitantes du quartier seraient fortement opposées à l'IVC, c'est celui-ci et le pouvoir exécutif de la ville en général qui conserveraient ultimement le pouvoir d'imposer leur position. Un représentant de la *Defensoria del Pueblo* résume ainsi cette dynamique :

« [...] Plusieurs habitants ont présenté un ensemble de 34 points à inclure dans la Loi. L'IVC en a pris très peu et a présenté la Loi [à l'Assemblée législative] sans consulter les

habitants. Je crois que ça c'est le meilleur reflet de comment se déroule le processus. Si des questions sont soulevées par la participation, à un certain moment l'organisme [IVC] prend les décisions et passe par-dessus tout le monde. » (Defensoria del Pueblo, 14 février).

En règle générale, les répondantes semblent ainsi accorder peu de crédibilité à la Table de gestion participative comme espace de participation réelle pour les habitantes du quartier. On reproche par exemple le fait que les réunions de la Table de gestion participative servent davantage de séances d'information plutôt que de prise de décision :

« [...] c'est plus une assemblée ou une réunion informative où l'IVC dit des choses et tous acceptent, mais ce n'est pas une table de gestion, parce que quand tu mets le mot "gestion" dans le titre de cette structure... la gestion se réfère à une certaine incidence dans la prise de décisions, et ça, c'est quelque chose qu'ici, non, ici ce n'est pas le cas. Alors, d'abord, pour moi la Table des jeudis est un espace à améliorer. » (*Defensoria general, 16 mars 2017*).

Plus problématique encore peut-être, le fait que les représentants du quartier ne participent pas à la définition de l'ordre du jour des rencontres, et encore moins de la nature des informations qui sont communiquées. Au cours de plusieurs réunions consécutives de la Table de gestion participative, par exemple, les discussions ont tourné autour de la distribution d'extincteurs pour pallier le risque d'incendie dans le quartier. Une membre de la Commission directive du quartier exprime sa frustration à cet égard : « Ce qui m'intéresse c'est que tu me donnes le plan de comment vont être les rues à l'intérieur de mon quartier, pas le plan [de distribution] des extincteurs : ça fait deux mois qu'ils en parlent! ». (Commission directive 2, 31 janvier 2017)

Cet épisode peut sembler anodin, mais il est interprété par des habitantes du quartier et par certaines organisations comme faisant partie d'une stratégie de l'IVC pour neutraliser le rôle de la Table de gestion participative comme espace de prise de décision. Selon cette perspective, exprimée par une militante d'une organisation sociopolitique lors d'une des rencontres hebdomadaires de la Table ouverte pour l'urbanisation, l'IVC aurait pour objectif de fomenter la frustration et le conflit au sein du quartier pour ensuite constater que la conflictualité rend impossible toute forme de travail constructif. La crainte sous-jacente reste la même : que l'IVC cherche à compléter la construction de l'avenue Triumvirato au plus vite, enfermer encore davantage le *Playon de Chacarita* entre ses murs, puis s'en aller. Lors d'un entretien, cette même militante raconte comment elle a interpellé à ce sujet le coordinateur du projet pour l'IVC :

« Je lui ai dit : « Cet espace que vous proposez, ce n'est pas une table de travail, de gestion participative pour faire avancer le projet d'urbanisation. Même physiquement, matériellement, ce n'est pas une table. Apportez des tables, asseyez-vous, discutez à une même table vous, les *Defensorias*, le Corps de délégués et les habitants, à une table de travail. Ça, ce n'est pas une table de gestion. » Et lui, disons, il se couvre, en disant que le quartier a un tel niveau de conflictualité que c'est très difficile de générer cette instance. Et moi je lui ai répliqué : « Non! C'est vous avec cette instance qui faites en sorte que le quartier soit conflictuel! » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017).)

Cet extrait soulève la question des conditions matérielles de la participation, qui semble jouer un rôle important dans le cas présent pour le succès ou l'échec d'un espace participatif. Une autre répondante élabore sur ce sujet :

« Ce qu'on a proposé la semaine dernière à l'IVC reprend cette idée : faire [la réunion] dans un lieu fermé. Là, on le fait en plein milieu de la rue en criant parce qu'il n'y a même pas de microphone, il n'y a pas de courant [électrique] pour faire des projections [...] » (ACIJ, 25 janvier 2018.)

La majorité des rencontres de la Table de gestion participative observées, en effet, se déroulaient dans un lieu ouvert du *Playon de Chacarita*, le plus souvent dans l'entrée principale du quartier, au centre d'un flux important de piétons et de motocyclettes, mais parfois aussi dans d'autres espaces plus reculés. Se pose ainsi un dilemme important : d'une part, aucun espace du *Playon de Chacarita* ne semble équipé pour accueillir de manière convenable les travaux de la Table de gestion participative, et d'autre part, les locaux de l'IVC sont situés à quelque 11 kilomètres, soit environ une heure de transport en commun du quartier. Une telle distance est un sérieux désincitatif à la participation des habitantes, d'où leur exigence que les rencontres se déroulent toutes au sein du quartier.

Les critiques vont plus loin que les conditions strictement physiques des réunions, et touchent des éléments méthodologiques :

« [Il faut] organiser à chaque semaine qui va participer, que l'ordre du jour soit prêt une semaine à l'avance pour pouvoir se préparer, savoir de quoi on va discuter. Là les habitants vont à la réunion et ils ne savent pas de quoi on va parler, si on va discuter de la même chose que la semaine passée ou s'il y a nouveautés, c'est-à-dire que tu arrives

et tu l'apprends. Et de cette manière on ne peut pas avoir des discussions très profondes. »
(ACIJ, 25 janvier 2018)

Ces recommandations organisationnelles seraient donc susceptibles d'améliorer la qualité de la participation en permettant un débat informé. Les habitantes du quartier ont d'ailleurs réussi à ajouter au texte du projet de loi, peu avant le débat de première lecture dans l'Assemblée législative, l'obligation pour l'IVC de communiquer au minimum 48 heures à l'avance les informations relatives à une réunion de la Table de gestion participative (les habitantes exigeaient 72 heures). Une autre répondante souligne l'importance qu'un procès-verbal consigne les interventions et les engagements pris par les différentes parties afin de maintenir une forme d'imputabilité et, ultimement, la confiance des habitantes du quartier envers le processus.

« Il faut retourner au procès-verbal. Les habitants disaient : "nous on leur dit des choses et eux [IVC] s'en foutent!". [Elle leur répond] Bon, est-ce que vous vérifiez que c'est intégré dans le procès-verbal? Parce que le procès-verbal c'est la preuve, utilisez-le et là ils vont vous prendre au sérieux. Ce qui compte, ce n'est pas ce qui se dit et que le vent emporte, sinon ce qui reste consigné. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Dans un contexte de méfiance généralisé, la consignation écrite des paroles de chacun apparaît comme une garantie collective. Dans une assemblée des habitantes du quartier du 11 novembre 2016, par exemple, une habitante disait : « Il ne peut y avoir aucun engagement qui ne soit pas écrit, parce que ces types ne respectent rien. ³⁶ » (Extrait du journal de terrain, 11 novembre 2016).

En n'offrant pas un cadre de travail clair et des conditions matérielles propices au travail constructif, l'IVC permet en quelque sorte que cette instance décisionnelle soit neutralisée par les conflits entre les factions opposées du quartier. Comme la Table de gestion participative ne peut jouer convenablement son rôle décisionnel, la prise de décision doit s'effectuer dans un espace autre. En parallèle de l'immobilisme de la Table de gestion participative, les plans architecturaux et urbanistiques continuent d'être élaborés dans les bureaux de l'Université de Buenos Aires, et des négociations privées continuent d'être menées entre l'IVC et les différents acteurs du quartier.

En parallèle de la Table de gestion participative créée et dirigée par le gouvernement de la Ville, un autre espace d'engagement, vise à permettre la concertation des acteurs au tour du projet

³⁶ « Que no haya ningún dicho que no este escrito, porque estos tipos incumplen todo ».

d'urbanisation du quartier et à faire contrepoids à l'Institut du logement de la Ville. Il s'agit de la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita*.

5.1.2. La Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita*

La Table ouverte pour l'urbanisation est une structure dont la création précède celle de la Table de gestion participative. À son origine, vers janvier 2016, la Table ouverte est créée à l'initiative d'une membre de la Commission directive et d'un groupe de quatre ou cinq membres du Corps de délégués du quartier, pressées par l'urgence d'agir pour obtenir l'urbanisation du quartier. Après les élections internes du quartier en 2014, gagnées suite à une campagne axée sur l'urbanisation du quartier, le thème avait été laissé en suspens par les élues du quartier :

« On a été un an et demi sans avoir aucune nouvelle, avec le reste des délégués et la Commission [directive], et on s'est dit : "bon, il faut parler de l'urbanisation... Parler avec les *vecinos*, voir s'ils comprennent, ou qu'est-ce qu'ils comprennent?", non? De voir quelles propositions pouvaient émerger... Mais non, le reste de la Commission directive n'a pas voulu, ils n'ont pas voulu parler, et les délégués non plus, alors le peu que nous étions, qui propositions l'idée, le peu que nous étions, on s'est dit : "Non... nous on va en parler" ». (Commission directive 3, 14 mars 2017).

La création de la Table ouverte répond donc à un besoin ressenti par ces quelques élues de se réapproprier le thème de l'urbanisation à travers un espace de concertation qui permette aux habitantes du quartier de discuter des enjeux qui s'y rattachent et de développer une stratégie pour obtenir du gouvernement de la ville qu'il aille de l'avant avec un véritable projet d'urbanisation.

Autre facteur de la création de la Table ouverte pour l'urbanisation peut être trouvé dans l'élection triomphante en novembre 2015 du parti *Propuesta Republicana*, qui a agi tel un électrochoc en révélant la nécessité pour les forces « progressistes » de se rassembler en coalition pour forcer l'« urbanisation réelle » des quartiers informels. C'est en janvier 2016, deux mois après cette élection décisive, qu'est créée la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playon de Chacarita*. Une élue de la commune 15 (où se situe le *Playon de Chacarita*), participante à la Table ouverte, explique comment cette conjoncture politique a facilité au sein de cet espace la collaboration d'organisations jusqu'alors rivales :

« Quand le gouvernement national a changé de signe politique, nous nous sommes proposés entre plusieurs acteurs, du *Playon de Chacarita*, avec lesquels nous ne pouvions pas travailler jusqu'alors, avec lesquels nous avons jusqu'alors des désaccords [...] Nous étions tous là et nous nous sommes dit : "bon, tout ça a changé. Ici nous avons un gouvernement qui ne donne pas signe de vouloir travailler à l'urbanisation des quartiers. [...] Nous savons tous que le *Macrismo*³⁷ historiquement a dit qu'il voulait éradiquer les *villas*." Nous avons commencé à nous asseoir, et à penser, tous ensemble, *vecinos*, organisations sociales [...] à comment nous croyions qu'il fallait avancer avec l'urbanisation du *Playón*. » (Commune 15, 12 février 2017).

La Table ouverte pour l'urbanisation n'a donc pas été créée spécifiquement dans le contexte du processus d'urbanisation, mais le déclenchement de ce processus a en quelque sorte renforcé cet espace d'engagement en en faisant un espace de rencontre et de concertation des acteurs critiques du processus proposé par l'Institut du logement de la Ville.

5.1.2.1 *Composition et mode de fonctionnement*

La Table ouverte pour l'urbanisation se réunit de manière hebdomadaire, dans des lieux variables du quartier, mais le plus souvent dans la petite place du *señor de Huanca* que nous avons décrit au chapitre 3. Le nombre de personnes présentes varie grandement d'une semaine à l'autre, pouvant aller jusqu'à une trentaine de personnes aux moments forts de la mobilisation, et jamais moins d'une dizaine de membres faisant partie du noyau dur du regroupement, toujours au fait des dernières versions du projet et loi, des derniers travaux effectués dans le quartier et à l'affût d'éventuelles manœuvres de l'IVC.

Un militant de la *Campora* actif au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation possède un local à proximité de la place du *señor de Huanca*, équipée d'un système d'amplification sonore et de chaises qu'il met au service du groupe. En son absence, les réunions se font en cercle, assis au sol, et les personnes présentes doivent élever la voix et tendre l'oreille pour que toutes soient entendues. Avec le tournoiement constant du jeu des enfants et des aboiements des chiens du quartier, le contexte n'est certainement pas propice à une réunion efficace, mais le choix du lieu n'est pas anodin : installées dans un point névralgique du réseau de passages piétons, au cœur de la vie sociale du quartier, les réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation se veulent une

³⁷ Le *Macrismo* désigne le mouvement politique associé à l'actuel président de l'Argentine, Mauricio Macri.

invitation au quartier, à s'approcher, entendre, s'informer, et éventuellement s'engager dans le processus d'urbanisation. De fait, chaque réunion attire son lot de curieux, le plus souvent posés comme observateurs, debout et légèrement à l'écart, mais visiblement attentifs à la conversation.

Chaque réunion débute par une ronde de bises et de salutations où la familiarité est de mise. Même si les réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation se veulent un espace de travail, cette familiarité contribue à l'informalité de l'espace, propice au partage. Même avant qu'on me connaisse et qu'on comprenne la raison de ma présence à ces réunions, dès la première réunion, chacun me saluait et me gratifiait d'un « bonjour, comment tu vas? », me pensant sans doute militant d'une organisation sociale, ou employé d'une quelconque ONG. Cette familiarité *a priori* (Boissonade 2006) semble prendre appui sur la présomption du partage d'un intérêt commun pour l'urbanisation du quartier. Cette familiarité et cet esprit de *compañerismo*³⁸ apparaissent d'autant plus importants que la Table ouverte pour l'urbanisation rassemble une diversité d'acteurs dont on s'étonne qu'ils collaborent aussi étroitement, notamment en raison de leurs affiliations politiques et idéologiques divergentes.

La volonté de réunir une diversité d'acteurs, autant sur le plan idéologique qu'organisationnel – de l'organisation de mouvement populaire de gauche radicale à l'Institution de l'État – se retrouve à la racine même de l'initiative de la Table ouverte pour l'urbanisation, comme l'explique cette membre de la commission directive qui a contribué à sa mise sur pied :

« D'abord, l'idée était de parler avec des référents de chaque organisation qui était d'accord [avec l'urbanisation], de leur parler de ce sujet et voir s'ils nous appuyaient. Il nous apparaissait que le mieux c'était ça : que ce soit ouvert, participatif, inviter plusieurs acteurs et à chaque fois plus divers [...]. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

En plus des habitantes et élues du quartier qui s'impliquent au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, celle-ci réunit ainsi une multitude d'organisations : seules celles dont la présence et l'engagement dans la durée ont pu être constatés sont nommées ici. Parmi les organisations sociopolitiques, d'abord, le *Colectivo por la Igualdad* joue un rôle central dans l'accompagnement et le conseil politique, tout en contribuant à l'organisation. La *Corriente Clasista Combativa*, historiquement ancrée dans le quartier, y est représentée et assure un pouvoir de mobilisation, notamment au moment de manifester devant l'Assemblée législative. Des militantes de

³⁸ Camaraderie, solidarité, terme souvent utilisé dans un contexte politique pour désigner le partage d'une lutte commune.

l'organisation *Hormiguero*, aussi bien habitantes du quartier que militantes venues de l'extérieur, participent assidument aux réunions du mercredi. *Patria Grande*, une organisation proche du péronisme, y participe également à l'occasion. Parmi les partis politiques, le Parti ouvrier, la *Campora* et le *Frente para la Victoria* participent aussi activement aux réunions, représentées soit par des militants du quartier dans le cas de la *Campora*, mais le plus souvent par des militants venus d'autres quartiers de la ville. L'ONG *ACIJ* est également présente, accompagnée d'un militant de la *villa 20* désireux de partager l'expérience du processus d'urbanisation vécu dans son quartier afin d'accompagner le *Playón de Chacarita* dans sa propre mobilisation. Finalement – bien que cette énumération soit loin d'être exhaustive –, la *Defensoria general* assure la seule représentation d'une institution étatique au sein de cet espace. Sans oublier la participation bénévole de professionnels – architecte, ingénieure, avocat –, qui offrent un conseil professionnel pour orienter les participants à la Table ouverte pour l'urbanisation.

La Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* ne suit pas un mode de fonctionnement clairement établi, et encore moins une procédure de prise de décision. La familiarité et l'informalité de cet espace d'engagement se reflètent également dans son fonctionnement, qui prend la forme d'une grande conversation ou d'un « caucus » en vue d'établir le plan de match à adopter pour la semaine à venir. Les sujets traités lors des réunions sont généralement calqués sur le calendrier du processus d'urbanisation. On discutera par exemple de l'audience publique à venir au Congrès, distribuant parmi les membres de la Table ouverte les interventions et les points à aborder. Si des travaux sont effectués par un mandataire de l'IVC dans le quartier, la Table ouverte discutera de la qualité – le plus souvent médiocre – de l'ouvrage et des revendications à formuler lors de la prochaine Table de gestion participative pour plus de contrôle sur les travaux ou pour l'obtention d'un chronogramme des ouvrages à effectuer.

Le rôle de la Table ouverte pour l'urbanisation au sein du processus se retrouve donc tiraillé entre une dynamique d'opposition et de contestation systématique et un désir de contribuer de manière constructive au processus d'urbanisation à travers des propositions concrètes, réfléchies, et qui répondent réellement aux besoins du quartier.

La membre de la Commission directive « dissidente » qui est à l'origine de la création de la Table ouverte pour l'urbanisation joue un rôle que l'on pourrait associer à une « présidence informelle ». En guidant la conversation et en sollicitant la contribution des habitantes et des délégués du quartier, elle assure une liaison entre les intérêts concrets et revendications du quartier et les ressources dont disposent les organisations présentes. Un des éléments les plus remarquables

du mode de fonctionnement de la Table ouverte pour l'urbanisation réside justement dans cette mise en commun de ressources et de modes d'action différents et complémentaires. Voici comment cet aspect a été décrit dans mon Journal de terrain :

« Il est intéressant pour moi de voir le partage de “répertoires d'actions collectives” qui s'effectue par le contact entre les divers acteurs. Les pamphlets et les manifestations du Parti ouvrier, les demandes d'accès à l'information et les ateliers de formation de ACIJ, les assemblées de quartier des *vecinas*, l'activisme judiciaire du *Colectivo por la Igualdad*, etc : ce sont autant d'outils de lutte politique qui sont mis en commun par les acteurs qui participent à la *Mesa Abierta*. » (Extrait du journal de terrain, 15 février 2017).

En somme, la Table ouverte pour l'urbanisation fonctionne selon une recherche de consensus parmi les acteurs en présence, et ce malgré les divergences d'intérêts et de stratégie qui existent entre eux. Cette logique collaborative se fonde sur le partage d'un intérêt commun – l'urbanisation du quartier – et dans une moindre mesure sur le partage d'un adversaire commun, soit le gouvernement et le parti au pouvoir, dont on doute qu'il aspire réellement à une urbanisation qui soit bénéfique aux habitantes du *Playón de Chacarita*.

5.1.2.2 Perceptions de la Table ouverte pour l'urbanisation du Playón de Chacarita

Depuis les interventions judiciaires de 2011 et 2014 qui ont modifié la structure de gouvernance du quartier et affaibli la culture d'assemblée qui prévalait jusqu'alors avec l'organisation autonome des Voisins Autoconvoqués, il n'existait plus d'espace de concertation des habitantes du quartier. Pour les participants à la Table ouverte, les réunions de la Table de gestion participative ne peuvent combler ce besoin de concertation, puisque les représentants de l'IVC y sont présents et en contrôlent l'agenda. Les habitantes du quartier et les organisations sociopolitiques qui les accompagnent avaient ainsi besoin d'un espace de délibération politique autonome, où les points de vue peuvent être confrontés sans renvoyer par la même occasion à l'IVC une image de fragmentation interne qui tend à renforcer la position de l'IVC vis-à-vis du quartier. Une employée de la *Defensoria General* qui accompagne les travaux de la Table ouverte pour l'urbanisation l'exprime ainsi :

« Nous croyons qu'elle est utile cette expérience de la Table ouverte, de discuter l'urbanisation sans l'IVC en face, non? On s'entretue, on s'arrache les yeux, mais en face de l'IVC nous n'avons qu'une position, qui est celle du quartier, alors le quartier va

conquérir beaucoup plus que ce qu'il a conquis jusqu'à maintenant. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Il convient de souligner que la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playon de Chacarita* est directement inspirée d'instances semblables qui ont été créées dans d'autres quartiers informels de la ville, notamment les *villas 20 et Rodrigo Bueno*. S'il n'existe pas à proprement parler une organisation formelle inter-*villas* – bien que plusieurs organisations sociales et mouvements populaires tentent par différents moyens d'articuler un mouvement *villero* cohérent à l'échelle de la métropole – il est toutefois intéressant de noter qu'il existe une forme de partage d'expériences et d'apprentissages entre les différentes *villas* de la ville. Ce transfert de connaissances est effectué à la fois par les organisations sociopolitiques qui déploient leur militantisme simultanément dans plusieurs quartiers ainsi que par le contact direct de référents de différentes *villas*. Le militant de la *villa 20* participant aux réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* tente de contribuer à la construction de cette solidarité inter-*villas* : « Je crois que c'est très important que à ce moment-ci qu'il y ait un conglomérat d'acteurs des différentes *villas* qui luttent pour l'urbanisation des *villas*. » (*Villa 20*, 1^{er} février 2017)

Dans le cas du *Playón de Chacarita* comme dans le cas de la *Villa 20*, le modèle de la Table ouverte repose comme nous l'avons vu sur la concertation et la mise en commun de répertoires d'actions parmi une diversité d'acteurs. Si les participants valorisent cette ouverture et la diversité de la Table ouverte, certaines répondantes soulignent la difficulté de concilier cette collaboration à l'échelle du quartier avec les dynamiques de confrontation entre certains membres de la Table ouverte pour l'urbanisation à l'échelle macro. Un cas exemplaire de cette ambivalence a été mentionné à la section 4.4 du chapitre précédent, portant sur les partis politiques. Au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, les partis politiques d'opposition collaborent et participent à la construction de consensus, mais une fois resitués dans l'arène législative, les impératifs partisans sont priorités aux dépens de l'unité de la Table ouverte. Voici comment ce phénomène est interprété par *ACIJ* :

« Ce qui se passe c'est que les Tables [ouvertes pour l'urbanisation] finissent par devenir des bulles où convergent des partis politiques qui n'auraient jamais collaboré dans la politique partisane. C'est ce qui s'est passé avec la loi : dans un espace réduit où participent huit partis politiques différents³⁹, ils réussissent à trouver des points d'entente.

³⁹ Ce nombre de huit partis politiques apparaît être une légère exagération de *ACIJ*, même si dans les faits plusieurs petits partis politiques et organisations sociopolitiques ont effectivement participé à certaines réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation et ne sont pas mentionnés dans ce mémoire. Ces acteurs ont été écartés d'abord parce que

Mais une fois transposée dans l'arène politique, dans le Congrès, cette harmonie qui se reflète une heure par semaine [dans les réunions de la Table ouverte] disparaît. » (ACIJ, 25 janvier 2018.)

Cette image de la Table ouverte pour l'urbanisation en tant que « bulle » est aussi intéressante dans la mesure où elle indique que cet espace d'engagement s'inscrit dans un environnement politique plus large où d'autres intérêts et logiques sont en marche.

Il est également intéressant de considérer les motifs qui poussent certains acteurs à ne pas participer au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation. En effet, la participation de la *Defensoria générale* (issue du pouvoir judiciaire), par exemple, prend un sens particulier lorsqu'on considère l'absence de la *Defensoria del Pueblo* (issue pouvoir législatif) au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation. La raison qui motive l'absence de la *Defensoria del Pueblo* est explicite : « Nous ne participons pas dans cette Table parce que participer dans cette Table impliquerait de rompre avec une partie du Corps de délégués. » (*Defensoria del Pueblo*, 14 février 2017). Les membres de la Commission directive et une partie du Corps de délégués, en effet, sont en forte opposition avec la Table ouverte pour l'urbanisation, en particulier à cause de la présence en son sein d'organisations sociales et politiques qu'ils rejettent fortement :

« La Commission [directive], nous sommes d'accord qu'elle existe, cette Table [ouverte pour l'urbanisation], mais nous n'y participons pas parce que nous croyons que les organisations politiques ne sont jamais de notre côté. Et encore moins maintenant que [nom d'une élue communale affiliée au *Frente para la Victoria*] participe dans cette Table d'urbanisation, maintenant que participe [nom d'une militante d'une organisation sociopolitique], qui n'appartient pas au quartier, elle vient de l'extérieur du quartier, et que participe [nom d'une employée de la *Campora*] » (Commission directive 1, 27 janvier 2017).

Cette opposition de la Commission directive à la Table ouverte pour l'urbanisation prend la forme du chantage à l'égard des *Defensorias* pour les dissuader d'y participer :

« Moi, depuis que nous avons commencé à travailler en janvier [le président] et la Commission directive nous ont accordé une réunion, et ensuite toutes les fois suivantes

leur présence n'a pas été constatée de manière continue au cours de l'enquête, ensuite parce que leur contribution spécifique au processus d'urbanisation n'a pas été mentionné par d'autres acteurs, et finalement parce que leur ajout à ce portrait des acteurs en présence aurait plus nuit à la compréhensibilité que contribué à la richesse des résultats.

que nous leur avons demandé de nous rencontrer, ils ont posé la condition que nous arrêtions de participer dans la Table [ouverte pour l'urbanisation]. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Cette pression de la majorité de la Commission directive pour que les *Defensorias* ne collaborent pas avec la Table ouverte pour l'urbanisation pose pour elles un dilemme politique important. D'une part, la Commission directive, élue au suffrage universel et jouissant d'une légitimité que leur accorde le cadre légal, est un interlocuteur incontournable pour ces institutions de l'État. D'autre part, la Table ouverte pour l'urbanisation, bien qu'elle rassemble une diversité d'organisations étrangères au quartier, constitue au final l'unique espace de concertation autonome du quartier. Devant ce dilemme, la *Defensoria del Pueblo* a choisi de s'en tenir aux réunions de la Table de gestion participative, décrite plus haut, alors que la *Defensoria general* a choisi d'investir les deux espaces en parallèle. Comment expliquer ce choix? Voici comment le résume une répondante de la *Defensoria General*

« [...] Quand nous nous en irons de cette Table [ouverte pour l'urbanisation], c'est parce qu'il y aura une proposition supérieure de participation pour le quartier, et nous sommes là à travailler en ce sens, en supportant tous ces coûts [politiques] jusqu'à ce que nous ne puissions plus. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

La Table ouverte pour l'urbanisation, rejetée par la Commission directive du quartier, se révèle donc être un espace imparfait – ou plutôt incomplet – de concertation du quartier. Un espace où convergent des habitantes du quartier et des organisations motivées par l'urbanisation, et dont certaines sont également portées par des intérêts politiques qui dépassent le cadre de l'urbanisation. Elle agit donc en quelque sorte comme un contre-pouvoir au sein du processus d'urbanisation. C'est de ce contre-pouvoir organisé en coalition qu'émergent la grande majorité des protestations, des propositions et des revendications qui ont influencé le projet de loi devant mener à l'urbanisation du quartier.

La majorité de la Commission directive étant soit militante du parti *Propuesta republicana* (parti au pouvoir) ou soit simplement supportrice du gouvernement en place, l'opposition entre la Commission directive et la Table ouverte pour l'urbanisation se convertit en polarisation politique du quartier. La rencontre de ces deux pôles opposés lors des rencontres de la Table de gestion participative (espace de gestion officiel) se convertit habituellement en conflit, neutralisant par le fait même la Table de gestion participative comme espace de prise de décision, et laissant le

champ libre à l'Institut du logement de la ville pour avancer plus librement dans le processus d'urbanisation.

5.1.3. Les Assemblées du quartier

Comme nous l'avons vu dans au chapitre 3, l'assemblée de quartier a joué un rôle essentiel dans la vie politique du *Playon de Chacarita*, notamment pour permettre la discussion collective et la prise de décision concernant la gestion des affaires communes. Avant les deux interventions judiciaires de 2011 et 2014 qui ont transformé l'organisation politique du quartier, les assemblées étaient généralement convoquées par le groupe des « Voisins autoconvoqués », ces « référents » communautaires fortement mobilisés qui jouaient un rôle actif aussi bien dans l'organisation interne du quartier que dans la représentation de celui-ci face aux acteurs externes (Pace 2013). Ces assemblées permettaient donc d'intégrer aux affaires politiques des habitantes ayant un engagement moindre tout en les informant des enjeux du quartier et des récents développements. L'assemblée de quartier, dans un contexte où les « référents » qui portaient l'organisation du quartier n'étaient pas élus, renforçait également la légitimité de leurs actions en les soumettant à l'examen de l'ensemble des habitantes. La rupture avec cette culture assambléiste mérite d'être soulignée :

« À ce moment-là, la pratique des assemblées était très bien installée, il y avait énormément d'activités d'assemblées. [...] Ça faisait que les décisions et les actions étaient prises depuis la base, non? »

Puis plus tard :

Enquêteur : « Tu parlais plus tôt d'une culture d'assemblée qui existait à l'époque du Corps de délégués autoconvoqué. Après la première intervention judiciaire, cette culture d'assemblée a-t-elle été conservée? »

Répondante : « Non, il y a eu comme une rupture très forte dans la participation du quartier. C'est un des aspects négatifs qu'a eus la représentation judiciaire. » (*Colectivo por la igualdad* — 2, 19 janvier 2017)

Malgré que l'assemblée de quartier ait ainsi perdu sa position privilégiée dans la vie politique du quartier suite aux restructurations successives imposées par le pouvoir judiciaire de la Ville, elle

continue d'être mobilisée au cours du processus d'urbanisation, puisqu'elle représente encore pour beaucoup une légitimité inégalée. Les assemblées qui ont pu être observées dans le cadre de cette enquête ne sont pas les espaces politiques autonomes qu'elles étaient à l'origine du quartier, mais sont plutôt instrumentales dans la lutte que se livrent les acteurs de ce processus d'urbanisation

5.1.3.1 Composition et mode de fonctionnement

L'assemblée de quartier n'a pas de lieu dédié, mais elle se réunit généralement dans l'entrée principale du quartier, là où le plus grand nombre est susceptible d'être interpellé par les débats. À l'occasion, la cour intérieure de la chapelle accueille l'assemblée du quartier, en lui donnant une dynamique tout autre. Sans le passage intermittent des motos et le bruit de la vie du quartier qui caractérisent les assemblées dans l'entrée principale, la cour intérieure de la chapelle donne presque une impression d'intimité.

Lors des assemblées observées, ce sont entre 150 et 200 personnes qui étaient présentes, soit – très grossièrement – environ 5 % de la population du quartier. Membres de la Table ouverte pour l'urbanisation tente de redonner à l'Assemblée du quartier son rôle d'instance suprême du quartier. La prise de parole lors des assemblées est encore moins normée que lors des réunions des deux Tables abordées précédemment. Si une oratrice parle avec force et conviction et que ses propos portent, sa tirade peut durer pour un temps qui semble interminable, mais dès que l'hésitation se fait sentir, ou que la désapprobation murmure dans l'assemblée, une autre voix puissante s'élève et s'approprie la parole jusqu'à la prochaine interruption.

Lors d'une assemblée convoquée par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, il était manifeste que les interventions étaient planifiées, presque scénarisées, pour que l'opinion des membres de la Table soit hégémonique dès l'ouverture de l'assemblée. Il s'agissait plus dans ce cas d'une assemblée de conversion politique que d'une véritable assemblée délibérative.

Sans un tiers neutre qui anime les débats, la prise de parole peut ainsi être soit orchestrée par un groupe organisé, ou saisie de force par ceux qui élèvent la voix. L'assemblée permet donc l'expression de préoccupations et de revendications, mais moins la tenue d'un débat constructif.

5.1.3.2 Rôle et perceptions de l'assemblée de quartier

Si les assemblées de l'époque des Voisins autoconvoqués étaient justement convoquées collectivement par les « référents » du quartier, les assemblées qui ont lieu dans le cadre du processus d'urbanisation sont convoquées par l'une ou l'autre de deux factions. D'abord, la majorité dite « collaboratrice » de la commission directive contribue à la mobilisation pour des assemblées qui servent de tribune pour l'Institut du logement de la Ville. Ensuite, les habitantes du quartier membres de la Table ouverte pour l'urbanisation convoquent à l'occasion des assemblées dont l'objectif semble être de mettre en garde le quartier contre les intentions du gouvernement de la Ville et de l'Institut du logement. L'assemblée du quartier est donc un espace que des acteurs tentent de mobiliser pour diffuser une certaine narrative du processus d'urbanisation : participatif et inclusif selon la version de l'Institut du logement et leurs collaborateurs, malhonnête et contrôlé depuis la perspective de la Table ouverte pour l'urbanisation.

Malgré que cet aspect n'ait pas été directement abordé au cours des entretiens, il semble que le fait de se présenter devant l'assemblée du quartier et d'y soumettre un enjeu à la discussion représente en soi un risque pour les représentants de l'IVC. En effet, la nature même de cet espace d'engagement, notamment son mode de fonctionnement informel et la volatilité des échanges, fait en sorte qu'il est très périlleux pour l'IVC de tenter d'orienter le débat dans une direction qui lui soit favorable. Pour une représentante de la *Defensoria general*, l'assemblée de quartier constitue un espace de décision qui contraint les actions futures de l'IVC :

« Si le quartier se réunit en assemblée le lundi et prend une décision, tu [l'IVC] ne peux pas aller à l'encontre de l'assemblée à travers un appel téléphonique. Il faut que tu convoques une nouvelle assemblée. C'est une question de pratique politique. Si une décision politique se prend en assemblée, elle se défait en assemblée. »
(*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Le recours à l'assemblée du quartier représente ainsi un risque dans la mesure où il est difficile pour l'IVC d'aller à l'encontre d'un consensus manifeste du quartier, même si ce consensus va à l'encontre des intérêts de l'IVC. Ce cas de figure s'est produit lors de la phase de négociation de la loi d'urbanisation du quartier, alors que l'assemblée du quartier réclamait l'introduction d'une série d'articles supplémentaires et l'amendement de plusieurs autres. L'IVC en a écarté la majorité, dégradant par le fait même la confiance du quartier envers lui.

L'assemblée de quartier représente au contraire le terrain « naturel » des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, en particulier pour ses membres qui habitent le quartier et qui peuvent

ainsi mieux naviguer dans les échanges et les orienter pour qu'ils s'alignent aux positions de la Table ouverte pour l'urbanisation. Ceci explique en partie la tentative des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation de faire reconnaître l'assemblée du quartier dans la loi d'urbanisation du quartier en tant qu'organe ultime de décision. Selon cette proposition, tout enjeu pour lequel la Table de gestion participative ne serait pas parvenue à un consensus serait soumis à l'examen de l'assemblée du quartier, qui trancherait. Pour des raisons que nous venons de nommer, cette proposition a été écartée par l'IVC, et l'article 4 de la loi prévoit que c'est l'IVC qui tranchera en cas de dissensus.

Selon une membre du Corps de délégués proche de la majorité « collaboratrice » de la Commission directive, l'assemblée du quartier est un espace problématique qui ne permet pas la participation de toutes les habitantes du quartier. Selon elle, un groupe d'habitantes associées à la Table ouverte pour l'urbanisation s'approprient l'espace de participation, ce qui a pour effet d'exclure le reste des habitantes du quartier. Surgit alors la revendication de faire des assemblées séparées pour chacun des neuf secteurs du quartier, réservées aux habitantes de ce secteur :

« Les *vecinos* nous demandent que les réunions se fassent par secteur. Pourquoi? Pour que les *vecinos* aussi aient la liberté de pouvoir s'exprimer. [...] Nous nous organisons beaucoup mieux par secteur. Quand on fait les réunions par secteur, les gens s'expriment beaucoup plus, se manifestent plus ouvertement, ils ont l'opportunité de poser des questions qu'ils n'oseraient pas poser en assemblée générale. » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017).

Pour les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, ces assemblées par secteur posent cependant le risque de fragmenter le quartier et de rendre impossible la constitution d'un rapport de force avantageux entre le quartier et l'IVC. La crainte a été soulevée lors de plusieurs rencontres de la Table ouverte pour l'urbanisation que les assemblées par secteur soient utilisées par l'IVC pour adapter – manipuler – son discours pour l'adapter aux préoccupations des différents secteurs et pour omettre des informations clés lorsque cela avantage l'IVC.

En somme, il existe une certaine tension dans le rapport qu'entretiennent les acteurs avec l'assemblée de quartier. Pour l'IVC et les acteurs qui adoptent une posture collaboratrice à son égard, le caractère imprévisible et indomptable de l'assemblée représente un risque, notamment considérant que la dynamique de l'assemblée est souvent fortement influencée par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation. Pour les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, l'assemblée du quartier est l'espace d'engagement idéal pour alerter les habitantes du quartier

sur les failles du projet présenté par l'IVC et pour construire un rapport de force vis-à-vis de l'IVC. Cette posture combative implique cependant d'« occuper l'arène » et par le fait même de limiter la participation d'autres habitantes moins engagées dans le processus.

Les assemblées du quartier, dans tous les cas qui ont pu être observés, sont des espaces de confrontation et de lutte où l'emportent généralement les mieux organisées, les plus nombreuses, et celles qui ont développé de manière anticipée un argumentaire solide.

5.1.4. L'espace législatif

Dans le cadre du processus d'urbanisation, l'espace législatif joue un rôle à la fois marginal, parce que ponctuel et limité à quelques moments précis, et déterminant parce qu'il pose les bases légales et procédurales sur lesquels s'appuie l'ensemble du processus d'urbanisation.

Tableau 5.1 : Chronologie du processus législatif du projet de loi d'urbanisation

Date	Nature de l'événement	Description
mi-novembre	Introduction du projet de loi dans la législature ⁴⁰	Selon à un processus ardu de négociation en assemblée du quartier au cours duquel l'IVC a rejeté la majorité des recommandations des habitantes du quartier, l'IVC introduit son projet de loi d'urbanisation du <i>Playón de Chacarita</i> .
2 décembre 2016	Réunion publique conjointe des commissions du Logement, de la Planification urbaine et du Budget.	Fonctionnaires de l'IVC, habitantes du quartier et représentantes d'organisations sociopolitiques présentent aux membres des trois commissions leurs recommandations et préoccupations concernant le projet de loi qui leur est présenté. L'objectif de la réunion est d'alimenter d'éventuels amendements au projet de loi.
15 décembre 2016	Séance de l'Assemblée législative	Débats et vote d'adoption en première lecture du projet de loi.
23 février 2017	Audience publique	Le public est invité à exprimer aux législateurs leur avis sur le projet de loi tel qu'adopté en première lecture.
23 mars 2017	Séance de l'Assemblée législative	Débat et adoption finale du projet de loi.

Avant d'aborder les espaces législatifs qui sont investis dans le cadre du processus d'urbanisation, il convient de considérer ces acteurs qui ne s'engagent pas directement au sein

⁴⁰ Le terme législature désigne l'ensemble des organes chargés de l'élaboration des lois.

de ces espaces, mais qui assurent une présence et une participation à l'extérieur de ces espaces, aux portes de la législature de la Ville. C'est le cas des organisations de mouvement populaire, qui mobilisent à chaque occasion des dizaines de personnes, vêtues aux couleurs de l'organisation et portant bannières et tambours. Leur présence agit comme une démonstration de capacité de mobilisation face aux législateurs et aux autorités publiques en générales. Difficile, ceci dit, d'évaluer l'impact réel de ces démonstrations sur le cours d'un projet de loi.

À partir du moment où le projet de loi d'urbanisation du quartier est introduit par l'IVC dans la législature en novembre 2016, une nouvelle phase du processus d'urbanisation débute, avec un pivot vers l'arène législative :

« Ils se sont réunis hier mercredi dans la Table ouverte pour l'urbanisation et ils ont décidé d'aller aujourd'hui dans la législature pour rencontrer des législateurs et faire du lobbying. Environ vingt-cinq personnes en tout, dont plusieurs *vecinos*, se sont rendu sur place. Pour eux, les réunions dans le quartier ne servent plus à grand-chose : le vrai champ de bataille s'est transposé dans la législature et c'est là qu'il faut mener le combat. » (Extrait du Journal de bord, 24 novembre)

Pour plusieurs habitantes du quartier membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, c'est un premier contact avec la législature de la Ville. Accompagnées de militantes d'organisations sociopolitiques, elles visitent les législateurs pour les alerter sur les failles du projet de loi qui leur est soumis. Ce *lobbying*, exercé principalement auprès des législateurs des partis d'opposition, est effectué dans l'espoir d'obtenir que des amendements favorables aux habitantes du quartier soient introduits. Au cours du processus législatif, ces membres de la Table ouverte pour l'urbanisation se rendront à plusieurs reprises – avant la séance conjointe des trois commissions, l'adoption de première lecture et l'adoption finale – afin de mener ce travail d'influence.

Le processus législatif de la Ville de Buenos Aires prévoit que l'opinion du public soit prise en compte dans l'élaboration des lois. C'est notamment le cas lors d'une l'audience publique, qui est un passage obligé pour tous les projets de loi qui sont adoptés en première lecture par l'Assemblée législative. L'inscription à l'audience publique est obligatoire pour pouvoir y prendre la parole, mais la participation y est illimitée, c'est-à-dire qu'aucune limite n'est posée au nombre d'intervenants, auxquels on impose tout de même un droit de parole limité à cinq minutes. La mobilisation est donc clé pour cet événement, et c'est sans surprise que les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation ont été largement surreprésentés lors de l'audience publique du 23

février 2017. Cette participation massive est importante puisque les partis politiques d'opposition se nourrissent de cette période pour alimenter les derniers amendements qu'ils proposeront au projet de loi. L'audience publique a aussi le potentiel d'influencer le vote de certains législateurs. Ce sont trente-sept intervenants, dont près de la moitié sont associés à la Table ouverte pour l'urbanisation, qui ont pris la parole au cours de l'audience publique, le plus souvent pour dénoncer le caractère non participatif du processus d'urbanisation et pour exiger la provision urgente d'infrastructures sanitaires (égouts et aqueducs).

Encore une fois, il est difficile d'évaluer l'impact que les habitantes du quartier ont réellement eu dans le processus législatif, mais il est intéressant de constater que la plupart des interventions des législateurs des partis d'opposition lors des différentes séances semblaient étroitement inspirées des revendications et des propositions des habitantes du quartier, en particulier des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation. La présence de représentants de ces partis d'opposition au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation est sans doute liée à cette convergence.

La loi dite de réurbanisation et intégration socio-urbaine du quartier *Playón de Chacarita* aura finalement été adoptée à l'unanimité par les législateurs.

5.1.5. Les espaces virtuels de communication

La dernière catégorie d'espaces d'engagement se distingue des autres par son caractère immatériel, virtuel. Les technologies de la communication permettent aux différents acteurs de maintenir une communication en continu. Les ordinateurs personnels sont peu répandus dans le *Playón de Chacarita*, mais la très grande majorité des habitantes du quartier possède un téléphone portable à travers lequel elles peuvent rester connectées à cette communication. C'est à travers l'application de messagerie *Whatsapp* que se forment les espaces dits « virtuels » de ce processus d'urbanisation.

5.1.5.1 Composition et mode de fonctionnement des groupes *Whatsapp*

L'application *Whatsapp* permet la création de groupes auxquels peuvent être invitées à se joindre toutes les personnes possédant un numéro de téléphone personnel. La communication au sein de ces groupes peut prendre plusieurs formes, depuis les messages textes aux messages audios, en passant par les images, et même des documents sous différents formats. Les groupes sont

ainsi formés à volonté par les acteurs pour se rassembler. Il est difficile de dire combien de groupes *Whatsapp* distincts fonctionnent en parallèle dans le cadre de ce processus, puisque de par leur nature, leur existence est cachée à toutes les personnes qui n'en font pas partie. En plus de toutes les conversations bilatérales entre différents acteurs, on peut affirmer avec certitude que tous les espaces d'engagement « physiques » possèdent leur prolongation virtuelle en un groupe *Whatsapp*. C'est le cas de la Table ouverte pour l'urbanisation, à laquelle correspondent deux groupes *Whatsapp*, le premier très ample et rassemblant plus d'une centaine de membres, servant surtout à la diffusion d'information, et le deuxième plus exclusif, dédié à la coordination des activités, des prises de position et des réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation.

Plusieurs des neuf secteurs du quartier ont également mis sur pied un groupe *Whatsapp* qui permet la transmission d'informations entre les habitantes du secteur; un autre groupe encore rassemble les fonctionnaires de l'IVC et les membres de la Commission directive. Ces espaces virtuels permettent ainsi l'interaction continue des acteurs selon une composition qui, à la différence des espaces d'engagement abordés précédemment, est définie strictement par les administrateurs du groupe. Comme nous l'avons soulevé au chapitre 2, l'existence de ces espaces virtuels n'avait pas été prise en compte lors de la conception de cette enquête, et les échanges qui y ont pris place ne font pas l'objet d'une analyse propre. Cette section se contente d'en faire une brève description sur la base de ce que les acteurs du processus d'urbanisation en ont dit.

5.1.5.2 Rôle et perception des groupes Whatsapp

On a vu plus tôt comment les habitantes du quartier sont soupçonneuses de la proximité entre les membres de la Commission directive du quartier et les fonctionnaires de l'IVC. C'est en partie à travers l'application *Whatsapp* que cette communication privilégiée, entièrement cachée aux yeux des habitantes du quartier, prend place :

« Nous [la Commission directive] luttons constamment avec le gouvernement, et ça n'a jamais été à portes fermées. Bien sûr je peux parler avec les gens de l'IVC, comme peuvent le faire [deux membres de la Commission directive], par *Whatsapp*, par téléphone. Ils peuvent entendre mon opinion, mais ils ne décident rien si ce n'est pas en réunion, tu comprends? Il faut que ça fonctionne ainsi, et les *vecinos* doivent le savoir, il faut leur dire. » (Commission directive 2, 31 janvier 2017).

Cette membre de la commission directive se défend donc de prendre des décisions à portes fermées avec l'IVC, mais reconnaît la proximité et la communication privilégiée qui existent entre la Commission directive et l'IVC grâce à l'application *Whatsapp* et la télécommunication en général.

Cette capacité de communiquer instantanément et en continu est précieuse pour l'IVC, mais les soupçons concernant sa relation avec la Commission directive le poussent à ouvrir les canaux de communication à d'autres : « La communication est directe avec les cinq [membres de la Commission directive], à travers un groupe *Whatsapp*. Maintenant, ce groupe a été ouvert à tous les membres du Corps de délégués pour qu'il y ait moins d'erreurs dans la communication » (IVC-1, 18 février 2017). Par « erreurs dans la communication », l'IVC fait référence à des accusations à son endroit de manipuler la transmission de l'information, par exemple en communiquant certaines informations à un groupe, et des informations contradictoires à un autre. En communication le plus largement et directement par *Whatsapp*, l'IVC exerce un meilleur contrôle sur le message transmis.

L'IVC est parfois tenu à l'écart de certains groupes *Whatsapp*, qui joue alors un rôle d'information et de concertation entre d'autres acteurs, notamment entre les propres habitantes du quartier :

Répondante : « Il y a un groupe *Whatsapp* dans mon secteur, un groupe à travers lequel nous informons sur tout ce qui se déroule. »

Enquêteur : « Et dans ce groupe, n'importe quel *vecino* qui vit dans le secteur peut demander à être ajouté? »

Répondante : « Oui, au début nous voulions ajouter un des fonctionnaires de l'IVC pour que cette personne puisse répondre directement aux doutes des *vecinos*, mais les *vecinos* ont refusé. Ils préfèrent que les réponses aux questions viennent dans les réunions, mais que le groupe *Whatsapp* il n'y ait que des *vecinos* du secteur. Et bon, nous le respectons. » (Membre du Corps de délégués, 10 février 2017).

Les groupes *Whatsapp* constituent pour plusieurs un complément qui ne peut pas se substituer aux espaces d'engagement présentiels. En parlant des habitantes qui se contentent de suivre le processus d'urbanisation à travers les informations échangées sur *Whatsapp*, une membre de la Commission directive dit : « Certains s'informent à travers *Whatsapp*, mais ce n'est pas la même chose, tu n'as pas vraiment de discussions. Les décisions sont prises par les autres, par les quelques personnes qui sont présentes. » (Commission directive 3, 14 mars 2017).

En revanche, une des caractéristiques les plus importantes de ces espaces d'engagement virtuels dans le cadre de ce processus d'urbanisation est justement cette tendance à se substituer à l'espace d'engagement présentiel dans la prise de décisions. Il existe une certaine ambiguïté quant au rôle de ces espaces virtuel et à leur légitimité pour mener à des prises de positions ou des décisions collectives. Cette ambiguïté peut être instrumentalisée par certains acteurs pour favoriser leurs intérêts :

« Pour moi, ce n'est pas anodin ce qui se passe dans le groupe *Whatsapp* [de la Table ouverte pour l'urbanisation], ces appels à couper des rues... En moins d'une demi-heure t'arrive un communiqué signé par la Table, mais que la Table n'a jamais débattue! Ça, ce n'est pas qu'une question de l'expérience du travail territorial, c'est l'expérience du militantisme politique : ça ne se fait pas, tu ne peux pas signer au nom d'un collectif quelque chose que le collectif n'a pas débattu! » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

Cette ambiguïté concernant l'utilisation du groupe *Whatsapp* de la Table ouverte pour l'urbanisation se retrouve également dans le cas de la Table de gestion participative. En une occasion, la Table de gestion participative s'est réunie afin de décider de manière consensuelle des plans qui seraient suivis pour l'ouverture de nouvelles rues dans le quartier. Au cours des jours suivants, l'IVC et les architectes de l'Université de Buenos Aires ont réalisé qu'une rue supplémentaire devait être ouverte afin de permettre la construction du nombre nécessaire de logements. L'IVC a donc entrepris de communiquer et de faire valider les nouveaux plans par *Whatsapp*, affirmant à tort avoir reçu l'appui de la *Defensoria general*, et générant par le fait même le plus grand conflit interinstitutionnel constaté dans le cadre de ce processus d'urbanisation :

« Ils [l'IVC] n'ont même pas envoyé les nouveaux plans, ils ont envoyé une photo des plans par *Whatsapp*. Les gens se sont dit : "Bon, si ça ne change rien, si les *Defensorias* sont d'accord, tout va bien..." Quand j'ai découvert la manœuvre de l'IVC sur *Whatsapp*, j'ai avisé ma coordinatrice, qui a avisé sa secrétaire, qui a avisé le *Défenseur général*, et moi j'ai appelé [la coordinatrice du projet à l'IVC]. Chacun d'entre nous avons appelé notre vis-à-vis hiérarchique [à l'IVC], et nous avons fait un énorme bordel⁴¹. » (*Defensoria general*, 16 mars 2017).

⁴¹ L'expression « *Hacer un lío bárbaro* » pourrait aussi se traduire par « créer un désordre important ». La traduction « faire un énorme bordel » est retenue pour rendre compte du caractère familier de l'expression.

Les espaces d'engagement virtuels, soit les groupes *Whatsapp* dans le cas de ce processus d'urbanisation, peuvent ainsi jouer un rôle déterminant dans le déroulement d'un processus politique et dans les décisions finales qui sont prises. Il apparaît que le rôle et la portée de ces espaces devraient être explicités d'entrée de jeu afin de ne pas affecter la légitimité du processus.

Cet exposé des principaux espaces d'engagement du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* montre que ces espaces sont fortement contestés, aussi bien dans leur composition, leur mode de fonctionnement et dans le mode de prise de décision retenu. Les rôles que ces espaces remplissent sont multiples et changeants, notamment la concertation entre les acteurs formant une communauté d'intérêts (en particulier pour la Table ouverte pour l'urbanisation), la confrontation d'intérêts et la prise de décision (en particulier dans la Table de gestion participative).

On retiendra qu'aucun de ces espaces, peut-être justement par le fait qu'ils sont si intensément contestés, ne permet ou n'incite une participation active des habitantes du quartier qui n'ont pas d'affiliation organisationnelle et qui ne sont pas engagées dans une forme quelconque de militantisme.

Depuis une perspective extérieure, la Table de gestion participative en particulier semble déficiente aussi bien dans son animation par l'IVC que dans son absence de cadre procédural. Cette approche informelle, où le conflit ouvert s'impose comme le mode d'engagement privilégié a pourtant permis malgré tout l'expression d'un éventail d'enjeux pour lesquels les intérêts des différents acteurs divergent. Ces enjeux conflictuels, bien qu'ils ne formaient pas l'accent principal de cette enquête, permettent de mettre en lumière les intérêts en jeu dans un processus d'urbanisation et d'aller au-delà de la dichotomie « éradication et relocalisation vs enracinement et urbanisation ». La section suivante dresse un portrait de ces points d'affrontement.

5.2 Les dimensions du processus d'urbanisation

Le chapitre 4 et la première section du chapitre 5 ont répondu aux questions suivantes : « Qui sont les acteurs qui s'engagent dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* et selon quels modes d'action? » et « Quels sont les espaces d'engagement qui permettent leur rencontre, leur collaboration et leur confrontation? ». Cette section, en présentant les principaux enjeux qui caractérisent le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, situe les résultats présentés dans les pages précédentes dans un contexte concret et, dans une certaine mesure, donne un sens à l'engagement de ces acteurs.

Les informations que contient cette section sont majoritairement tirées du Journal de terrain dans lequel étaient consignées les notes prises au fil des différentes rencontres. Lorsqu'opportun, les articles correspondants à la loi d'urbanisation du quartier telle qu'adoptée le 23 mars 2017 sont mentionnés.

5.2.1 Responsabilité institutionnelle du processus?

Au chapitre 4, l'Institut du logement de la Ville de Buenos Aires a été présenté comme l'institution porteuse du projet. Si l'IVC est effectivement responsable du processus d'urbanisation devant la loi et qu'il est responsable de sa coordination, il convient de souligner que la mise en œuvre du processus d'urbanisation sur le terrain est partiellement confiée à d'autres organisations parapubliques que nous ne ferons que mentionner ici.

Nommons d'abord l'entreprise Autoroutes urbaines (AUSA) – *Autopistas Urbanas* –, soit l'entreprise parapublique chargée de la construction des autoroutes et, dans le cadre de projet, de la prolongation de l'avenue Triumvirato. Il y a ensuite l'Unité de gestion et d'intervention sociale (UGIS) – *Unidad de Gestión e Intervención Social* – partie intégrante de l'administration de la Ville de Buenos Aires, chargée de répondre entre autres aux urgences sanitaires dans les quartiers populaires de Buenos Aires. Dans le *Playón de Chacarita*, l'UGIS qui est responsable de la distribution d'eau potable aux foyers. Ensuite, l'entreprise Eau et assainissement Argentins (AySA) – *Agua y Saneamientos Argentinos* – est une entreprise publique chargée de la provision de services d'aqueduc et d'égout à l'ensemble de la Ville de Buenos Aires. Dans le cadre de ce processus d'urbanisation, AySA s'est refusée à effectuer des travaux qui relevaient de son mandat, rejetant la responsabilité à l'IVC :

« En fait, le lien d'aqueduc qu'il faut faire, sous la rue Fraga, c'est une infrastructure que devrait construire AySA, pas l'IVC, puisque c'est sous la voie publique. Mais pour la faire ils nous mettent une foule d'embûches, que finalement nous arrivons à solutionner, mais... Ça dure depuis novembre, octobre qu'on attend. C'est une intervention que AySA a l'obligation de faire! » (Institut du logement de la Ville - 2, 18 février 2017).

En règle générale, il existe une grande confusion quant au rôle de chacune des organisations qui se partagent les responsabilités publiques en matière d'intervention dans les quartiers informels et de gestions des infrastructures. Cette confusion affecte les habitantes du quartier, qui ne savent pas vers qui se tourner pour obtenir une solution à leurs problèmes les plus urgents. Elle affecte aussi négativement le travail de l'IVC qui doit d'un côté se battre avec ces entreprises publiques et parapubliques pour qu'elles accomplissent par dépit ces interventions qui relèvent de leur mandat, et de l'autre côté tenter d'expliquer aux habitantes du quartier pourquoi des entreprises qui font partie de l'État ou qui sont possédées par lui sont incapables de s'entendre et de se coordonner pour rencontrer leurs obligations.

Pour les travaux qui sont effectués dans le quartier et qui relèvent clairement du mandat de l'IVC, ceux-ci ne sont pas effectivement accomplis par l'IVC sinon qu'ils sont sous-traités à des entreprises privées, qui peuvent à leur tour sous-traiter entièrement ou partiellement leur mandat. Une membre du Corps de délégués raconte par exemple comment l'entreprise qui effectuait les travaux d'égouts pluviaux dans son secteur ignorait presque tout du quartier et des infrastructures qui y étaient déjà. Ils ont ainsi perforé l'aqueduc qu'avaient construit collectivement les habitantes du secteur quelques années plus tôt.

Trois éléments apparaissent problématiques à cet égard : la complexité et l'opacité du partage de la responsabilité institutionnelle rendent la situation illisible pour les habitantes du quartier; le désengagement des entreprises de provision de services publics à l'égard du processus d'urbanisation ralentit la provision de services et accroît la méfiance des habitantes envers les intentions de l'État; et finalement, le manque de ressources de l'IVC l'oblige à sous-traiter des travaux à des entreprises qu'elle n'a même pas les moyens de superviser convenablement.

Tout ceci cause une grande préoccupation quant à la nature et la qualité des infrastructures proposées pour le quartier.

5.2.2 Qualité et nature des infrastructures proposées

La question des infrastructures joue un rôle important dans le cadre de ce processus d'urbanisation, puisque la nature des infrastructures proposées détermine en bonne partie la nature du processus en lui-même. La crainte principale des habitantes du quartier et des acteurs qui supportent la Table ouverte pour l'urbanisation, c'est que ce processus d'urbanisation ne soit qu'une parade pour permettre au gouvernement d'effectuer l'ouverture de l'avenue Triumvirato sans effectuer de travaux d'importance dans le quartier.

Dans ce contexte, ces acteurs revendiquent que les interventions de l'IVC dans le quartier visent d'abord à répondre de manière durable aux besoins urgents du quartier, notamment l'installation d'un réseau d'aqueducs et d'égouts performants qui puissent desservir la population du quartier. Ils exigent par exemple que l'opportunité que représente l'ouverture de l'avenue Triumvirato soit utilisée pour que des aqueducs et lignes de distribution électriques y soient installés.

Au cours de cette enquête, plusieurs aspects ont contribué à la mobilisation des différents acteurs de la Table ouverte pour l'urbanisation contre l'IVC. D'abord, l'IVC prétend que les infrastructures qui sont installées dans le quartier sont temporaires, et qu'elles seront entièrement reconstruites dans une phase ultérieure du processus. Les habitantes du quartier soupçonnent que ces infrastructures pourraient au contraire se révéler être permanentes, et elles exigent donc qu'elles soient faites avec un minimum de qualité. Au cours de cette enquête, en effet, seuls les travaux concernant l'avenue Triumvirato étaient considérés permanents, alors que ceux du quartier étaient tous considérés temporaires.

Le second aspect concerne donc la faible qualité des infrastructures « temporaires » construites dans le quartier, que les habitantes jugent de loin inférieures aux infrastructures dont elles se sont elles-mêmes dotées dans certains secteurs. Les déléguées de certains secteurs du quartier sont même intervenues à certains moments pour interrompre les travaux effectués dans leur secteur, préoccupées par la déficience des installations. Une ingénieure qui a accompagné un moment la Table ouverte pour l'urbanisation avance par exemple que les infrastructures doivent avoir une durée de vie minimale de 20 ans – une revendication qui a d'ailleurs été intégrée à la loi d'urbanisation du quartier (article 14).

Un troisième aspect concerne l'opacité des travaux menés par l'IVC, qui se refuse à montrer des plans des infrastructures dont les travaux sont en cours dans le quartier. L'inaccessibilité à

l'information accroît la méfiance des habitantes du quartier et cause des tensions importantes entre celles-ci et les employés des entreprises sous-contractées pour faire les travaux. L'obtention d'un « chronogramme » des travaux projetés dans le quartier a été un des chevaux de bataille des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation. Durant la période qu'a duré l'enquête, un tel « chronogramme » n'a pu être obtenu, et ce malgré le dépôt d'une demande d'accès à l'information par un membre de la Table ouverte pour l'urbanisation. Devant l'impossibilité d'obtenir un tel document, les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation soupçonnaient ainsi qu'une telle planification n'avait tout simplement jamais été effectuée par l'IVC.

Ceci introduit une revendication clé de certaines habitantes du quartier et de la Table ouverte pour l'urbanisation, soit une participation accrue des habitantes dans la conception, la réalisation et la conception des interventions dans le quartier.

5.2.3 Le rôle de la participation dans la conception, la réalisation et la supervision des interventions

Plusieurs questions concernant la participation – qui participe, dans quel espace d'engagement et selon quelles modalités? – ont déjà été traitées dans le chapitre 4 et dans la première section du chapitre 5. La dimension de la participation traitée ici concerne plus spécifiquement le rôle de la participation des habitantes du quartier à différentes phases des interventions physiques effectuées dans le quartier.

Comme nous l'avons vu, l'élaboration des plans architecturaux et urbanistiques est effectuée dans les bureaux de la Faculté d'architecture et de design urbain de l'Université de Buenos Aires, sans la participation des habitantes du quartier. Il en va de même pour les infrastructures projetées, dont les habitantes n'ont pas même accès aux plans. Des ateliers de codesign du processus d'urbanisation ont été mis en place par la Table ouverte pour l'urbanisation à l'été 2017 avec l'appui d'un architecte répondant à cette enquête, l'IVC n'a pas donné suite aux résultats de ces ateliers ni n'a mis en place un processus de conception participative propre. Le rôle de la participation dans la conception des interventions, donc, est pratiquement nul.

Quant à la réalisation des interventions dans le quartier, les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation (et d'autres habitantes non affiliées à la table également) se sont battus pour que le projet de loi prévoie que 40 % de la main-d'œuvre employée pour faire les travaux soit constituée d'habitantes du quartier. La proposition a été faite que ces travaux soient confiés à des

coopératives de travail du quartier, mais certaines habitantes du quartier s'y sont opposées, puisque les coopératives de travail populaires ont des performances inégales dans la réalisation des travaux, et que certaines d'entre elles tendent à « capturer » une partie du budget prévu pour la réalisation des travaux, notamment pour assurer l'organisation de la coopérative. Il est intéressant de noter ici une certaine ambiguïté, alors qu'il est jugé acceptable qu'une entreprise privée obtienne un profit de la réalisation d'un contrat, mais qu'il est jugé « mafieux » qu'une coopérative de travail prélève un pourcentage budgétaire pour assurer son organisation. Il a finalement été obtenu que la loi d'urbanisation du quartier oblige qu'au minimum 20 % de la main-d'œuvre soit composée d'habitantes du quartier, auxquelles serait accordées des ateliers de formation professionnelle (article 15). Pour les habitantes du quartier qui ont construit de leurs mains les maisons et les infrastructures collectives existantes du quartier, il est tout à fait naturel, presque l'expression d'une souveraineté sur leur quartier, que les travaux qui y sont faits leur soient confiés.

Au-delà de la réalisation des travaux, les habitantes du quartier exigent de pouvoir exercer un contrôle et une supervision des travaux effectués dans le quartier. Si ce droit de regard n'est finalement pas inscrit à la loi, les habitantes du quartier, en particulier les membres du Corps de délégués et de la Commission directive, exercent une stricte vigilance sur les travaux qui sont menés dans leur secteur, et ce malgré l'absence d'information précise quant aux travaux projetés.

En somme, la participation des habitantes du quartier dans le déploiement des ouvrages, aussi mince soit-elle, a été obtenue à travers la revendication et la lutte, et non par une intégration intentionnelle de l'IVC.

5.2.4 Renforcement ou démantèlement de l'organisation sociopolitique existante du quartier

Nous avons déjà vu comment les interventions judiciaires successives avaient affaibli la cohésion politique du quartier en concentrant le pouvoir entre les mains de cinq membres d'une Commission directive et en neutralisant par le fait même la culture « assembléiste » qui caractérisait jusqu'à alors la vie politique du quartier. Cette dynamique n'est pas le fait du processus d'urbanisation en lui-même ni de l'intervention de l'IVC. Ceci dit, le mode d'engagement du quartier privilégié par l'IVC, centré d'une part sur une négociation étroite limitée à la Commission directive, et éparpillé d'autre part en une série de négociations bilatérales avec les

différents acteurs du quartier, contribue à cet affaiblissement de l'organisation sociopolitique existante du quartier.

Il est manifeste que le processus d'urbanisation agit, sinon comme déclencheur, du moins comme facteur aggravant d'une crise politique interne que vit le *Playón de Chacarita*. Cette crise politique est caractérisée par des conflits internes des institutions politiques du quartier, et est aggravée par une méfiance des habitantes à l'égard de leurs élus, soupçonnées d'avoir été cooptées par l'IVC. On ne peut se prononcer actuellement sur l'impact qu'aura, une fois terminé, le processus d'urbanisation sur la vie et l'organisation sociopolitique du quartier. Dans tous les cas, il est intéressant de noter que l'organisation politique du quartier, avec ses élections et ses représentantes élues, soit considérée comme une phase intermédiaire de la vie du quartier qui se terminera avec le processus d'urbanisation. Une représentante de la *Defensoria general*, par exemple, croit que la Commission directive actuelle est la dernière que connaîtra le quartier :

« Je crois que, si le processus d'urbanisation se réalise comme c'est prévu dans la loi, celle-ci va être la dernière Commission directive du quartier. Parce qu'une fois qu'est régularisée la situation d'une *villa* ou d'un *asentamiento*, eh bien, ils arrêtent d'être considérés comme des *villas* et *asentamientos*, alors le processus d'élections des autorités change aussi. » (Defensoria general, 16 mars 2017).

L'unicité des institutions politiques du quartier, voire même l'existence d'institutions politiques spécifiques du quartier, serait éliminée pour intégrer le quartier au système uniforme de représentation politique de la métropole. Cette éventualité abordée lors de cet entretien n'a pas fait à notre connaissance l'objet de discussions au cours de ce processus. Si elle devait se concrétiser, elle irait à l'encontre des revendications de la Table ouverte pour l'urbanisation, qui souhaite replacer l'assemblée de quartier au centre de la vie politique du *Playón de Chacarita*, et qui considère donc que le quartier existe en tant que territoire et entité politique à part entière et mérite ainsi des institutions propres.

Cette tension entre la consolidation de l'unité politique du quartier et son démantèlement au profit d'une intégration complète au système politique de la Ville de Buenos Aires donne un sens particulier à une autre dimension conflictuelle du processus d'urbanisation, soit le débat opposant la conservation de la trame urbaine du quartier à sa reconfiguration et harmonisation au reste de la ville.

5.2.5 Conservation ou reconfiguration de la trame urbaine du quartier.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, le *Playón de Chacarita* s'est développé à l'intérieur d'une enceinte construite par l'entreprise de chemin de fer Gran Capitan, qui souhaitait ainsi contenir l'expansion du quartier et ainsi protéger les terrains limitrophes d'une nouvelle invasion. Avec une seule entrée principale et une entrée secondaire absolument cachée au regard étranger, le quartier s'est développé tel un seul îlot parcouru d'étroits passages piétons, en rupture totale avec la trame urbaine environnante.

Pour l'IVC, l'urbanisation du quartier et son intégration urbanistique doivent nécessairement passer par l'ouverture de rues dans le quartier, en prolongation des rues existantes aux alentours. Ces ouvertures de rues sont considérées nécessaires pour permettre l'installation d'infrastructures sanitaires et le transit automobile - et donc des ambulances - dans le quartier. L'IVC entend appliquer à ces nouvelles rues les mêmes normes que pour le reste de la ville, soit une largeur minimale de six mètres.

L'ouverture de telles rues au sein du quartier implique la destruction d'une quantité impressionnante de logements et d'équipements publics. Les plans initiaux de l'IVC prévoyaient d'ailleurs la destruction du hangar de la *Corriente Clasista Combativa*, qui sert de cantine communautaire notamment pour les enfants du quartier, ainsi que de la chapelle du quartier.

Les ouvertures de rues proposées rencontrent une grande résistance de la part des habitantes du quartier, et en particulier des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation.

Figure 5.1 : Carte représentant les ouvertures de rues projetées



La figure 5.1 montre en orange les ouvertures de rues qui reçoivent l'appui du quartier, et en rouge les ouvertures de rue proposées par l'IVC (et d'ailleurs intégrées à la loi d'urbanisation du quartier) et qui rencontrent l'opposition du quartier. La prolongation des rues Palpa et Guevara, en particulier, implique la destruction de plusieurs maisons et ne répondrait pas aux besoins réels du quartier. La Table ouverte pour l'urbanisation proposait par exemple de changer la mention de « rues » par la mention de « voies publiques » afin de soustraire les voies aux normes urbanistiques en matière de largeur de rue et ainsi conserver au maximum le cadre bâti existant.

Les habitantes du quartier se sont opposées en assemblée à ce que les ouvertures de rues apparaissent dans la loi d'urbanisation du quartier, de peur qu'un tel tracé leur soit imposé. L'IVC leur a assuré que le tracé indiqué dans la loi et reproduit à la figure 5.1 n'était qu'une « prolongation virtuelle », c'est-à-dire sujette à modification.

Ce qui est en jeu dans ce débat est bien plus que la simple largeur d'une rue, c'est l'identité même du quartier et sa capacité à continuer à fonctionner en tant que quartier. L'ouverture de rues au cœur du quartier contribue à la mobilité automobile – de laquelle les habitantes du quartier n'ont que faire -, mais elle impose une fragmentation spatiale du quartier et la destruction de logements auxquels sont attachés leurs résidents. Il s'agit ainsi d'une confrontation entre deux visions de la ville et des normes qui devraient régir son développement. L'une est axée sur une fluidité automobile métropolitaine – c'est dans cette optique que le projet de prolongation de l'avenue Triumvirato voit le jour –, alors que l'autre est axée sur une proximité communautaire.

5.2.6 Régularisation de l'occupation du sol et logements

Le projet d'urbanisation proposé par l'IVC implique des travaux d'amélioration pour plus de 300 logements existants dans le quartier, en plus de la construction de plus de 750 nouvelles habitations. Pour établir ce plan d'intervention, l'IVC a mené en avril 2016 un recensement de la population du quartier au cours duquel il a dénombré 2764 personnes. La loi d'urbanisation du quartier indique que seules les personnes qui ont été recensées à cette occasion seront incluses dans le programme de logement associé au processus d'urbanisation (article 7). Les personnes qui auront déménagé ou emménagé dans le quartier sont donc exclues.

Le recensement mené par l'IVC est l'objet de nombreuses critiques, formulées majoritairement par la Table ouverte pour l'urbanisation. Ses membres reprochent à l'IVC le fait que le recensement ait été mené entièrement sans la participation de la population du quartier puisque l'information nécessaire n'a pas été communiquée. Le recensement est également contesté parce que jugé incomplet. Les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation croient qu'il faudrait ajouter 1500 voire 2000 habitantes – le chiffre 600 aussi été avancé à un certain moment – aux 2764 personnes recensées par l'IVC. On rapporte par exemple des cas où des propriétaires ont caché l'existence de locataires aux censeurs, peut-être dans l'espoir de se faire accorder une nouvelle maison d'une plus grande superficie.

Dans ce contexte, la Table ouverte pour l'urbanisation a fait du recensement des locataires une autre de ses revendications phares. Elle a obtenu qu'un nouveau registre des locataires soit mis en place pour permettre à toutes de pouvoir se prévaloir de son droit. Le nombre de personnes qui se sont inscrites via ce registre est inconnu. Le discours des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation est fortement imprégné de cette volonté de défendre les droits des locataires du quartier qui ont aussi, rappellent-ils, contribué au développement du quartier, notamment en contribuant financièrement à certaines infrastructures collectives du quartier.

Concernant les maisons qui seront conservées et feront l'objet de travaux d'amélioration, les débats ont concerné la distribution de la responsabilité financière des travaux. Les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation ont milité pour que ce soit l'État qui soit responsable de payer tous les frais associés à l'amélioration des maisons existantes, incluant le raccordement des maisons aux nouvelles infrastructures (aqueducs, égouts) qui seraient construites.

Les quelque 750 nouveaux logements à construire dans le cadre du processus d'urbanisation seraient ainsi accordés aux habitantes du quartier qui le souhaiteront – où dont la maison devra être détruite pour procéder à une ouverture de rue -. L'IVC propose d'évaluer la valeur de l'ancienne maison et de soustraire ce montant à la valeur de la nouvelle maison, nécessairement supérieur. Des habitantes du quartier ont exprimé des préoccupations concernant le taux d'intérêt de l'hypothèque qui sera associée à ces nouveaux logements, exigeant un taux d'intérêt dit « social » voire nul, pour que la charge financière du nouveau logement n'ait pas un effet expulsif sur les nouveaux propriétaires incapables de payer – l'IVC a refusé de spécifier cet engagement dans la loi. Les habitantes du quartier sont ainsi tiraillées entre, d'une part, la possibilité d'assurer de léguer une maison à leurs enfants, et d'autre part, une prise de risque considérable d'un point

de vue financier et une grande incertitude concernant la qualité et la durabilité du nouveau logement.

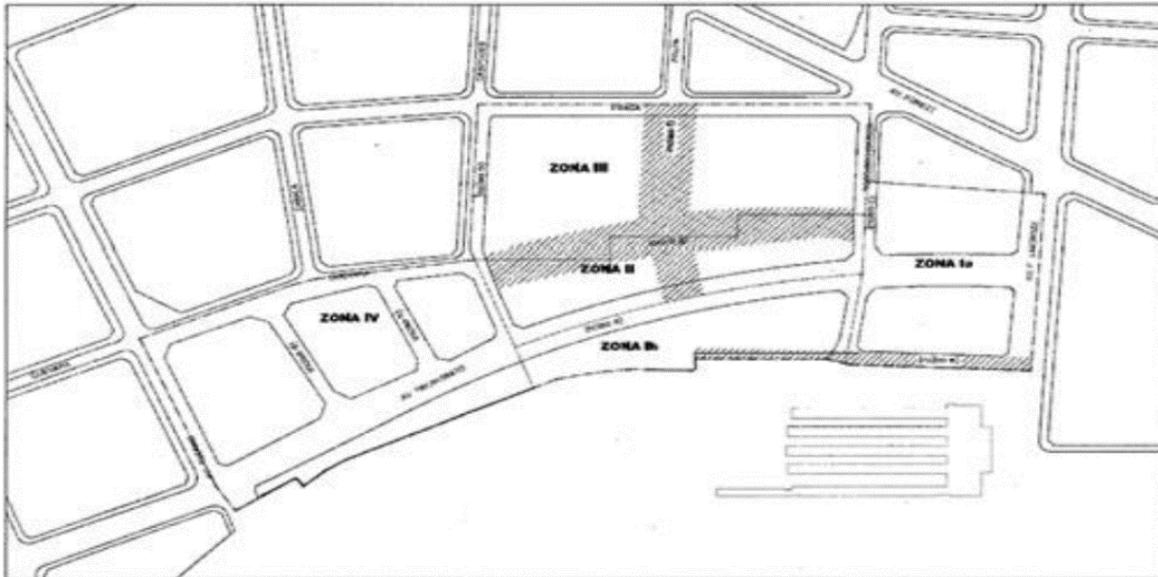
On prévoit la construction des nouveaux logements, la plupart sous forme de tours de logements de huit étages, dans une zone limitrophe située au sud du *Playón de Chacarita*, dans ce qui reste de l'emprise ferroviaire désaffectée. Si plusieurs habitantes du quartier voient d'un bon œil le passage à une tour de logements, d'autres expriment le désir de conserver la vie associée à leur maison actuelle. Le passage depuis une forte densité horizontale à une forte densité verticale inclut un autre arbitrage, entre le statut social privilégié associé à la vie dans une tour d'appartements et la vie sociale riche que favorise la typologie de la *villa*.

Surtout, ce nouveau développement immobilier prévu pour accueillir les familles du *Playón de Chacarita*, soulève d'autres craintes, notamment parce que l'IVC indique qu'une portion des nouveaux logements seront vraisemblablement plus luxueux et seront destinés à des résidents de classe moyenne ou élevée. Les choix concernant la typologie des bâtiments à construire impliquent en eux-mêmes des considérations géopolitiques : le territoire disponible sera-t-il utilisé pour répondre aux besoins des habitantes de la *villa* ou sera-t-il livré aux intérêts de développeurs immobiliers privés?

5.2.5 Géopolitique et contestation de l'occupation du sol

La question de l'occupation du sol touche à un élément central de ce processus d'urbanisation et à un des principaux motifs de mobilisation des acteurs engagés dans ce processus. Les habitantes du quartier sont bien conscientes que les terres qu'elles occupent ont une grande valeur marchande. L'une d'entre elles dira lors d'une des réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation : « Ces terres ne se vendent pas en *pesos*, elles se vendent en dollars. », signifiant ainsi qu'elles font l'objet d'une spéculation foncière par des acquéreurs potentiels dont la capacité acquisitive est autrement plus élevée que la leur. Elles sont conscientes, donc, des intérêts marchands qui sont en jeu dans un tel processus. La figure 5.2 est une reproduction de l'annexe II de la loi d'urbanisation du quartier, qui indique les ouvertures « virtuelles » de rues et identifie les zones auxquelles sont associés différents usages et différentes normes urbanistiques.

Figure 5.2 : Annexe II de la loi prévoyant l'urbanisation du quartier : zones du quartier et ouverture de rues projetées.



Le litige concerne le secteur IV, situé à l'ouest du *Playón de Chacarita*, destiné par l'IVC à un développement résidentiel dont on sait peu de choses, sinon qu'il risque d'être destiné à une population plus fortunée que celle de la *villa*. Pour les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, il s'agit d'une stratégie typique du *PRO*, répétée dans plusieurs villas, que d'inclure dans les projets d'urbanisation de *villas* la privatisation et le développement immobilier de terres publiques. Selon le fondateur de l'Observatoire du droit à la ville, une ONG de Buenos Aires, ce sont environ 300 hectares de terres publiques qui ont ainsi été privatisées (vendues ou fait l'objet de concession à long terme à des développeurs immobiliers) entre 2007 et 2017 par le gouvernement de la Ville de Buenos Aires, sous contrôle du parti *Propuesto Republicana (PRO)*⁴².

Les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation réclament que cette zone IV soit entièrement dédiée au processus d'urbanisation, que ce soit pour la création de nouveaux logements ou pour l'installation d'équipements publics grandement nécessaires, de santé ou d'éducation notamment. La loi qui sera finalement adoptée par l'Assemblée législative indique que cette zone est réservée à un usage résidentiel, mais sans préciser si ce développement devra être dédié aux habitantes de la *villa*. Les acteurs critiques du processus craignent ainsi que la privatisation des terrains adjacents au *Playón de Chacarita* et leur intégration au marché immobilier formel ouvre la porte

⁴² Baldivieso, Jonathan, «Un plan sistemático de venta de tierras públicas», dans *Diario Z*, 7 avril 2017

à l'arrivée massive d'une population plus aisée et l'expulsion graduelle de la population du quartier informel.

On retrouve dans chacune de ces dimensions du processus d'urbanisation des éléments qui contribuent à la méfiance et à la mobilisation contestataires de plusieurs des acteurs du processus d'urbanisation. Chacune de ces dimensions illustre ainsi qu'il ne suffit pas d'être en faveur ou en défaveur de l'urbanisation du quartier, mais que les modalités de ce processus d'urbanisation du quartier informel sont déterminantes pour déterminer s'il aura un impact positif sur ses habitantes : leur possibilité de jouir d'infrastructures sanitaires fonctionnelles; d'accéder aux services publics auxquels elles ont droit; d'assumer les coûts financiers de la formalisation et de résister à la pression de la spéculation foncière; de conserver les caractéristiques essentielles du quartier, auxquelles sont rattachées une panoplie d'externalités qui contribuent à leur survie en ville (réseaux d'économie populaire, tissu de solidarité communautaire); etc.

Si ces dimensions sont effleurées ici à titre informatif, soulignons qu'elles ne font pas l'objet au sein du processus d'urbanisation d'un débat ou d'une discussion organisée, explicite. Plusieurs d'entre elles, par exemple l'avenir de l'organisation sociopolitique interne du quartier, ne sont même jamais abordées, explicitement. Si on débat par exemple de l'ouverture de telle ou telle autre rue, le débat ne dépasse pas d'une part les contraintes règlementaires du côté de l'IVC, ou l'opposition catégorique du côté des habitantes du quartier. On aborde ainsi rarement de front les questions fondamentales qui sous-tendent ces affrontements : pourquoi les habitantes sont-elles attachées à la configuration topographique de leur quartier? Quel sera l'impact de l'ouverture de rues sur la vie interne du quartier? Qu'arrivera-t-il lorsque les nouveaux propriétaires vendront graduellement leur propriété nouvellement régularisée? Etc.

CHAPITRE 6 : INTERPRÉTATION ET DISCUSSION

Ce chapitre débute par un retour sur la question de recherche à laquelle cette enquête a tenté de répondre, soit : quels sont les acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation d'un quartier informel de Buenos Aires et quel est leur rôle respectif (leurs intérêts, stratégies, modes d'action) au sein de ce processus? Les résultats présentés aux chapitres 4 et 5 – qui constituent une réponse extensive à cette question – sont resitués dans le contexte des débats théoriques qui ont été abordés au premier chapitre de ce mémoire. D'abord, le processus d'urbanisation, ses acteurs et espaces d'engagements sont interprétés à la lumière des débats entourant la notion de participation citoyenne, en particulier dans le cadre des processus d'urbanisation de quartiers informels. La notion de processus participatif, réclamée par tous, est ainsi mise à l'épreuve des résultats rapportés dans ce mémoire. De la diversité des acteurs du processus d'urbanisation et de la place de leur participation au sein de ce processus d'urbanisation, nous passons ensuite à un retour sur les intérêts qui motivent leur engagement, nous donnant ainsi l'occasion d'une discussion sur le rôle du droit à la ville comme moteur d'engagement et de revendication. La notion de droit à la ville est ainsi resituée dans une superposition de confrontations politiques et idéologiques au sein de laquelle s'inscrit chacun des acteurs du processus d'urbanisation. Le chapitre se conclut en discutant le caractère profondément ambivalent d'un processus de formalisation et de régularisation urbaine, à la fois revendiqué par la population du quartier informel, et – ironiquement peut-être – appréhendé parce que la normalisation qu'il impose peut mettre en péril la jouissance de leur droit à la ville.

6.1 La participation politique en contexte hautement contesté

6.1.1 La multiplicité des acteurs et le défi de la participation

La recension des écrits concernant la vie sociopolitique des quartiers informels de Buenos Aires laissait présager la diversité d'acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, ce que confirment les résultats de cette recherche. On retrouve ainsi des acteurs représentants l'organisation politique interne du quartier, soit les membres de la Commission directive et du Corps de délégués; des organisations de mouvement populaire issues des quartiers informels; des organisations sociopolitiques portées par le militantisme de jeunes professionnels et universitaires; des partis politiques qui influencent le processus à des fins

politiques et électorales; des ONG à vocation sociale qui se trouvent à mi-chemin dans leurs pratiques entre les organisations sociopolitiques militantes et les institutions étatiques, puis finalement des institutions issues des différents pouvoirs de l'État, exécutif, législatif et judiciaire, et dont les deux derniers agissent comme contre-pouvoir et agents de contrôle des actions du premier.

En accordant une attention particulière aux types d'actions déployées par chacun de ces acteurs et en esquisant leurs stratégies d'intervention, les résultats exposés aux chapitres 4 et 5 ont permis de dresser un panorama des interactions qui composent le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Il est ainsi manifeste que les différents acteurs emploient des modes d'action – ou disposent de répertoires d'actions au sens de Charles Tilly (1984) – qui sont complémentaires au sein du processus d'urbanisation. La Table ouverte pour l'urbanisation du *Playón de Chacarita* est le lieu par excellence de la mise en commun et parfois de la confrontation de répertoires d'actions appartenant à des acteurs qui ont peu l'habitude de coexister, et encore moins de collaborer. La rencontre de modes d'action procéduraux (demande d'accès à l'information, plainte administrative, demande d'injonction, etc.) et de ce que Seguin (2015) appelle les modes d'action agonistiques (manifestation, menace de blocage de rue), par exemple, permet une plus grande richesse de l'action collective. Cette richesse issue de la mise en commun de répertoires d'actions complémentaires pose toutefois un défi de taille, soit celui de concilier cette collaboration avec les contraintes structurelles propres à chaque acteur, par exemple ne pas se faire complice d'une infraction à la loi dans le cas d'une institution étatique, ou encore ne pas se compromettre dans une collaboration trop étroite avec l'État ou un parti politique dans le cas d'une organisation sociopolitique.

Si cette dynamique collaborative correspond à la relation entre certains acteurs, elle est toutefois loin de représenter la dynamique globale d'interaction au sein du processus d'urbanisation. Au contraire, les résultats ont surtout montré comment la participation au sein du processus d'urbanisation est constamment contestée, les acteurs s'engageant dans une dynamique d'autolégitimation et de délégitimation de la participation de ses adversaires. Selon cette dynamique, un acteur tente par exemple d'établir la légitimité de sa participation en rappelant l'historique de son militantisme au sein du quartier, et ce tout en délégitimant tel acteur en affirmant qu'il n'a jamais rien fait pour le quartier, ou tel autre acteur en l'accusant d'être coopté par l'État. Cette logique d'autolégitimation – délégitimation résulte ainsi en un climat de méfiance généralisée.

Elle contribue aussi à la difficulté de qualifier le caractère participatif du processus d'urbanisation, d'autant plus que le degré d'ouverture à la participation et son intensité est sans cesse redéfini en fonction du rapport de force des acteurs en présence et de l'importance des décisions qui sont prises. Les travaux portant sur la participation citoyenne et les modèles théoriques (Arnstein 1969; Burke 1968; Fung 2006) visant à en préciser les modalités ont depuis longtemps dépassé une approche dichotomique de la participation – entre un processus participatif ou un processus non participatif –, et ce même si une telle dichotomie suffit encore largement aux discours publics sur la participation citoyenne. Toutefois, même ces modèles plus nuancés sont limités en ce qu'ils obligent à figer la nature de la participation en une dynamique unique, ignorant ainsi le caractère politique du processus, qui implique une réactualisation constante des règles d'engagement des acteurs et de la position de ceux-ci au sein du processus (Giddens 1984). Cette enquête montre par exemple que les « règles d'engagement » ou les modalités de la participation sont acceptées par les acteurs aussi longtemps qu'elles permettent de faire valoir leurs intérêts, faute de quoi ils tentent de les redéfinir ou de les contourner, que ce soit simplement par la prise de décision unilatérale dans le cas de l'IVC, ou le recours à des pratiques disruptives comme la convocation d'une assemblée de quartier ou d'un blocage de rue dans le cas des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation.

La qualification du degré de participation d'un processus est d'ailleurs en soi un exercice politique, parce que contestée par les acteurs selon le pouvoir qui leur est accordé au sein de ce processus. Si on se réfère aux huit niveaux de la participation citoyenne de l'échelle de Arnstein (1969), par exemple, les détracteurs de l'IVC pourraient argumenter que la participation au sein du processus d'urbanisation se situe aux premiers niveaux de cette échelle, soit la « manipulation » et la « thérapie », puisque l'IVC se contente de communiquer des informations partielles pour donner l'illusion de la participation, sans que la population du quartier ait un pouvoir réel sur l'issue du processus. En revanche, lorsque l'IVC présente son projet de loi aux législateurs en tant que consensus issu d'un processus de négociation avec les habitantes du quartier, il situerait nécessairement le degré de participation à un échelon plus élevé comme le « partenariat » – sixième niveau de l'échelle d'Arnstein, considéré comme le commencement d'un pouvoir effectif des citoyens (Ibid.). Il apparaît ainsi que cette contestation du caractère participatif du processus – les pouvoirs publics souhaitant affirmer une participation ample et consensuelle et les dissidents dénonçant l'absence de participation « réelle » – est devenue une composante intégrale de l'affrontement politique à une époque où l'exigence de participation citoyenne devient un impératif de l'action publique (Roberts 2004). On retrouve ici le risque d'une « appropriation discursive »

des objectifs de la participation citoyenne par les pouvoirs publics, sans concrétisation effective dans la pratique, ce que Ruano de la Fuente interprète comme un phénomène d'instrumentalisation de la participation :

« Les responsables politiques essaient de mettre en place des procédures participatives seulement quand ils doivent justifier les décisions déjà prises, ou quand ignorer l'opinion du public affecté pourrait mettre en danger la continuation d'un projet [...] » (Ruano de La Fuente 2010, 104)

Dans le cas du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, on peut dégager des résultats deux conceptions concurrentes du rôle que devrait avoir la participation dans ce genre de processus. Ces conceptions ne résument pas fidèlement la position de l'un ou l'autre des acteurs du processus, sinon qu'elles sont des catégories mentales qui visent à appréhender ce qui est en jeu dans la contestation de la participation.

D'abord, une première conception, à laquelle on peut globalement associer l'IVC et la majorité collaboratrice de la Commission directive, mise sur la participation au sein d'une table de négociation réduite, où les intérêts du quartier sont représentés par des élues formellement reconnues. Dans cette conception de la participation, les débats en assemblée inspirent une certaine méfiance sinon une véritable agoraphobie politique (Dupuis-Déri 2016), puisqu'ils ne sauraient être menés de manière ordonnée et aboutir à une décision rationnelle. L'assemblée joue dans cette conception de la participation au mieux un rôle de validation de la décision politique prise au cours d'un processus plus exclusif, au pire un rôle d'information des habitantes du quartier par les autorités publiques. Si on se réfère aux stratégies de recours à la participation proposée par Burke (1968) et présentées au chapitre 1, c'est la stratégie dite de « cooptation » qui s'applique le mieux ici, alors que les leaders de la communauté – dans ce cas-ci les membres de la Commission directive et, dans une moindre mesure, les membres du Corps de délégués – sont intégrées au processus décisionnel afin de désamorcer une éventuelle organisation de l'opposition de la communauté. On retrouve également des traces de la stratégie dite de « supplément de personnel » (« *staff completion* »), alors que les ressources techniques mises à disposition par les ONG, organisations sociopolitiques et partis politiques sont mobilisées par l'IVC pour faciliter la transmission de l'information à la population du quartier, un travail que l'IVC ne saurait faire seul dû au manque de ressources humaines que nous avons déjà abordé.

Cette conception de la participation s'appuie également sur des relations de négociation individualisées avec chacun des acteurs du processus, l'IVC visant ainsi à dénouer

individuellement les enjeux qui pourraient avoir une influence sur la dynamique globale du processus d'urbanisation. Ceci évoque la mise en garde faite par le propre ministère de la Justice et des Droits humains de Buenos Aires (2011), pour lequel l'individualisation de la relation de l'État avec les habitantes des quartiers informels est un outil qui sert à désactiver les demandes collectives et qui prépare le terrain pour des schémas clientélistes.

La seconde conception de la participation est globalement associée aux acteurs engagés dans la Table ouverte pour l'urbanisation. Elle appelle à un élargissement radical du processus de prise de décision pour y intégrer tous les acteurs intéressés. Cette conception de la participation implique une position proche de l'agoraphilie politique (Dupuis-Déri 2016), en ce qu'elle revendique la suprématie politique de l'assemblée du quartier. Dans cette conception de la participation, l'assemblée apparaît comme un rempart démocratique face à un processus de cooptation du leadership du quartier, qui ouvre la porte au clientélisme et menace les intérêts des habitantes du quartier. Dans la typologie des stratégies proposée par Burke (1968), on peut facilement faire le lien entre cette conception de la participation et la stratégie dite du « pouvoir communautaire » (« *community power* »), qui vise à confronter les « centres de pouvoir » existants en y opposant une masse critique de citoyens engagés envers un objectif partagé.

Il existe une certaine ambivalence quant aux revendications des acteurs que l'on associe à cette seconde conception de la participation : s'ils revendiquent d'une part le respect de « bonnes pratiques » participatives – notamment d'un point de vue procédural, mais aussi quant au pouvoir réel qui est délégué aux acteurs participants –, l'ouverture même du processus décisionnel à une diversité et une multitude d'acteurs implique en soi un défi, à certains égards indépassable pour une participation effective et une prise de décision efficace. L'abondance des acteurs organisationnels extérieurs au quartier, qui poursuivent à la fois leurs intérêts en même temps qu'ils se portent à la défense des intérêts du quartier, a pour effet de neutraliser une éventuelle participation des habitantes du quartier, alors même que cette participation « de la base » constitue une des revendications principales de ces acteurs. Comme Montambeault (2011) l'observait dans le cas de Nezahualcōyotl au Mexique, le fait que les institutions participatives soient dominées par les affrontements des forces politiques traditionnelles empêche ces institutions de devenir des mécanismes sociaux efficaces d'imputabilité politique. Dans les mots de Montambeault :

« party members – elected representatives, nonelected members of the parties, and party-affiliated organization – may capture participatory mechanisms and control them or their

main representatives through informal mechanisms in order to influence and guide the decisionmaking process in a way that serves the party or the governing elites' interests, undermining citizen-based accountability mechanisms » (Montambeault 2011, 109)

En adoptant une posture pessimiste, on pourrait conclure que les perdantes de l'affrontement entre ces deux conceptions du rôle de la participation sont les habitantes du quartier : elles sont reléguées par la première à un rôle de caution démocratique lorsqu'elles sont « consultées » en assemblée, et leur participation est entravée par la deuxième, parce que les intérêts de la multitude des acteurs engagés s'entremêlent et aboutissent en un climat de conflit quasi perpétuel. Il est d'ailleurs souvent difficile de distinguer d'une part les conflits qui relèvent de cet affrontement pour la définition des modalités de la participation et d'autre part les conflits qui concernent les modalités de l'urbanisation en elle-même et les conditions de vie futures des habitantes du quartier.

Ceci nous ramène à la question de la place qui peut être ou qui devrait être occupée par le conflit dans un processus participatif. Il s'agit de savoir si le conflit est évitable, s'il est souhaitable qu'il soit évité, et de réfléchir comment il devrait être accueilli une fois qu'il se déclare.

6.1.2 Le conflit inhérent au processus politique

Les chapitres 4 et 5 ont permis d'illustrer l'omniprésence du conflit dans le cadre de ce processus d'urbanisation ainsi que les différents rapports que les acteurs entretiennent avec le conflit. Alors que certains acteurs déplorent le conflit en tant que frein à la participation et que d'autres y voient un prétexte pour imposer des décisions unilatérales, d'autres encore ont un rapport plus volontaire au conflit, et semblent même en avoir fait leur « mode d'engagement » privilégié. Si le conflit occupe une place aussi importante dans l'engagement de certains acteurs du processus d'urbanisation, c'est aussi que les mouvements sociaux ou populaires – pour la justice sociale, pour l'égalité, pour la reconnaissance du droit à la ville – sont en eux-mêmes générateurs de conflit social en ce qu'ils appellent à une transformation sociétale qui conteste l'ordre établi : ils « visent à changer les règles du jeu » (Touraine 1985, 753). Ce rôle du conflit peut également être resitué dans le contexte politique Argentin, caractérisé par une culture militante très combative. Tout au long du vingtième siècle, la société argentine a été marquée par de grandes crises politiques et sociales, ponctuées par une succession de dictatures militaires et de gouvernements civils sous étroite surveillance de l'armée (Verschuor 2012). L'expérience traumatique du

terrorisme d'État durant la dictature de 1976-1983, avec l'assassinat et la disparition de dizaines de milliers de militants, marque encore profondément l'imaginaire politique argentin et en particulier celui des organisations militantes, intransigeantes face à tout signal d'autoritarisme de la part de l'État. Depuis le retour à la démocratie en 1983, le pays a été marqué par des crises sociales et économiques qui ont aggravé la pauvreté et les inégalités économiques, culminant avec la crise financière de 2001 et l'effondrement économique subséquent. Qu'on pense aux blocages routiers caractéristiques du mouvement des *Piqueteros* ou aux manifestations massives qui ont mené à la succession précipitée de cinq présidents à la tête du pays en 2001, le conflit est une composante omniprésente du paysage sociopolitique argentin.

Au sein du processus d'urbanisation, le conflit remplit une fonction ambiguë et à des effets ambivalents sur les possibilités de participation, puisqu'il agit comme perturbateur tout en permettant de visibilité des enjeux et des intérêts qui seraient autrement délaissés par le processus. D'abord, il est manifeste que le fait que les réunions et assemblées aboutissent le plus souvent en conflits ouverts contribue à neutraliser les espaces décisionnels et, dans une mesure qu'il est difficile d'établir, à limiter la participation des acteurs pour lesquels le conflit agit comme facteur d'expulsion, soit qu'il soit trop menaçant ou qu'il induise simplement un désintérêt. Depuis la perspective de la planification collaborative (Healey 2003) ou plus largement de la délibération démocratique (Habermas 1984), cette conflictualité irrésolue est synonyme de l'échec du processus participatif, puisque la délibération des acteurs en présence ne parvient pas à construire une compréhension mutuelle. Toutefois, une telle lecture du rôle du conflit apparaît simpliste, puisqu'elle évacue les gains réels qui ont été obtenus à travers le conflit et la confrontation de l'IVC par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation (aussi bien dans la gouvernance du processus d'urbanisation que dans les modalités mêmes de cette urbanisation). Au sein d'un processus participatif qui menace de ne pas prendre en compte des préoccupations clés de la population du quartier, le déclenchement du conflit par l'imposition intransigeante d'exigences et le bouleversement des espaces d'engagements agit également comme protection pour le quartier.

Plus qu'une simple stratégie des membres de la Table ouverte pour l'urbanisation, le conflit doit aussi être compris comme la conséquence de l'incapacité du processus participatif et de l'espace d'engagement proposé par l'IVC à recevoir l'expression d'intérêts et de visions opposées, soit le pluralisme agonistique que décrit Chantal Mouffe (1999). Les résultats démontrent ainsi l'incapacité de l'institution étatique de composer avec le conflit comme élément constitutif du processus participatif. En considérant le conflit comme l'échec du processus participatif, ou en

refusant même la poursuite du processus participatif en situation de conflit, l'État inhibe l'expression des divergences d'intérêts et d'intentions, qui sont pourtant le propre du politique. Cette fermeture de l'IVC – ou du moins l'incapacité du processus participatif à accueillir et traiter les divergences d'intérêts – peut être interprétée comme facilitateur ou déclencheur d'une mobilisation antagoniste de la part de certains acteurs, en rejet du processus et des instances proposées. Cette idée renvoie au concept de structure des opportunités politiques développé par Eisinger (1973), selon lequel un système politique « ouvert », qui permet l'expression et la prise en compte d'intérêts des divers groupes d'une population, a moins de chance de voir naître des mouvements de protestation qu'un système fermé : « Where formal or informal power appears to be concentrated and where government is not responsive », et où « the opportunities for people to get what they want or need through political action are limited. » (Eisinger 1973, 12).

Dans sa thèse de doctorat portant notamment sur l'émergence d'institutions participatives en France, Blatrix (2000) retient trois dimensions principales de la structure des opportunités politiques qui auraient pour effet d'encourager la mobilisation contestataire : un manque d'accès à la décision (dont un exemple parmi d'autres dans le cas du *Playón de Chacarita* est le maintien d'un veto décisionnel entre les mains de l'IVC); un système politique instable (i.e. l'illégitimité apparente des représentantes élues du quartier et les ressources insuffisantes de l'IVC); et, finalement, la disponibilité d'un système d'alliances et d'un système de conflits mobilisable (soit la capacité d'étendre sa cause et d'obtenir l'appui d'alliés). Cette dernière dimension de la structure des opportunités politiques est probablement celle qui présente le plus grand potentiel pour interpréter les dynamiques politiques et, surtout, conflictuelles du processus d'urbanisation. En effet, l'écho que génèrent les revendications des habitantes « critiques » du quartier auprès des partis politiques, ONG, organisations sociopolitiques et institutions étatiques législative et judiciaire est autant de « signaux » que renvoient ces acteurs du système politique en faveur d'une mobilisation contestataire. La dynamique conflictuelle du processus doit ainsi être resituée dans un contexte plus large pour prendre en considération les échelles d'inscription des différents acteurs, ce que nous ferons à la section 6.3. Pour y arriver, il convient d'abord de s'attarder à une caractéristique transversale des acteurs – actrices – étudiés dans ce mémoire, soit la prépondérance de l'engagement des femmes aux premières lignes du processus d'urbanisation.

6.2 Prédominance du leadership politique des femmes

Que ce soit en tant que représentantes politiques et sociales du quartier ou en tant que militantes d'organisations sociopolitiques, de mouvements populaires, de partis politiques, en tant qu'employées d'ONG ou d'institutions étatiques, les femmes assument une présence et un rôle prédominants dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Lorsque nous avons abordé ce phénomène avec l'une des militantes engagées dans ce processus, celle-ci a confirmé observer ce même phénomène dans plusieurs quartiers informels de la Ville, sans pouvoir l'expliquer entièrement. Cette rencontre entre de jeunes femmes militantes féministes et les femmes habitant les quartiers informels et assumant un rôle dans la lutte pour l'urbanisation de leur quartier donne lieu à une forme de convergence ou de superposition des luttes politiques – nous aborderons plus en détail cette idée de luttes superposées au fil de ce chapitre. Leur rencontre permet donc de saisir des enjeux sociaux genrés, notamment les violences et injustices quotidiennes affectant les femmes du quartier, et de les revendiquer en tant qu'enjeux politiques. Parmi les revendications formulées par les membres de la Table ouverte pour l'urbanisation et que nous n'avons pas eu l'occasion d'aborder précédemment, notons celle d'intégrer à la loi d'urbanisation des mesures pour contrer les violences genrées – *violencia de género* – qui ont cours dans le *Playón de Chacarita*. Ce phénomène est une confirmation de ce que d'autres ont déjà constaté et souligné dans la littérature (Forni 2001; Vaggione et Avalle 2007; Ramos 2013).

On sait par exemple qu'à Buenos Aires, les femmes ont joué un rôle central au cours des années 1990 dans la formation d'organisations de base communautaire dédiées à offrir une réponse aux besoins les plus criants des quartiers populaires, et conséquemment dans le leadership communautaire de ces quartiers (Forni 2001). Une des hypothèses avancées pour expliquer cette surreprésentation des femmes est la démobilité des hommes associée à l'effondrement du modèle du père de famille pourvoyeur, conséquence de la désindustrialisation et de l'explosion du chômage – ou, plus justement, de la « désoccupation » économique (Gómez et Massetti 2009; Verschuur 2012). Une autre hypothèse, plus convaincante peut-être, avance que la crise économique et la pauvreté urbaine qui en résulte affectent particulièrement les femmes – une « féminisation de la pauvreté urbaine » (Ramos 2013, 207) –, qui assument souvent la responsabilité de leur propre survie et de celle de leurs enfants, et s'engagent ainsi dans des organisations qui permettent l'entraide mutuelle. Ramos fait ce constat dans le cas de Buenos Aires en lien avec l'émergence du Mouvement des occupants et locataires – *Movimiento de Ocupantes y Inquilinos* –, mais c'est un constat qu'ONU Habitat faisait déjà en 2003, prévoyant

que la pauvreté urbaine aurait pour caractéristique une : « *Increasing intra-city inequality, manifested in stark residential segregation, multiplying violence impacting disproportionately on women and the poor themselves* » (UN-Habitat 2003). Le même constat est fait au sein du mouvement *Piquetero* en Argentine, où les femmes sont également majoritaires (Vaggione et Avalle 2007). Vaggione et Avalle expliquent la place prépondérante des femmes dans les mouvements *piqueteros* en ce que ce sont des mouvements qui ont réussi à politiser le quotidien, le foyer et l'espace du quartier, des sphères typiquement reléguées au privé, mais qui sont mis en débat et qui font éruption dans la sphère publique dans le contexte d'une crise économique et sociale :

« Dans cette politisation du quotidien, la présence et l'action des femmes est un axe central. Dans une situation critique de carence et d'exclusion, où les catégories traditionnelles de foyer, chef de foyer et travail ont été remises en question ou élargies dans leur contenu, les femmes se présentent comme « leaders sociales » qui font des nécessités domestiques la base sur laquelle se construit l'organisation communautaire et le quartier pour affronter une situation généralisée de pauvreté. » (Vaggione et Avalle 2007, 816)⁴³

Les femmes prennent d'ailleurs une place prépondérante dans l'organisation sociopolitique des quartiers informels ailleurs qu'en Argentine également. Satterthwaite et d'Cruz (2006) montrent d'ailleurs que les fédérations nationales d'habitants de bidonvilles associées à l'organisation *Slum Dwellers International* rassemblent 80 % de femmes dans la fédération nationale Sud-Africaine et 85 % de femmes dans la fédération nationale du Zimbabwe. Au Venezuela, Velásquez Atehortúa et Lalander (2015) constatent également cette prépondérance des femmes dans le leadership des quartiers populaires, et proposent la notion de « citoyenneté insurgente » pour l'interpréter le protagonisme des femmes dans les quartiers populaires. Alors que le travail des femmes – notamment domestique –, est typiquement invisibilisé et, dans tous les cas, considéré comme subordonné, il prend dans les quartiers populaires une dimension politique, publique et collective :

« Une partie de ce travail [domestique] est aussi lié à celui qu'elles réalisent pour construire et soigner les maisons, leurs quartiers, et de là la ville « informelle » qui croît sans le consentement des réseaux de pouvoir traditionnels. Avec ce travail dans la sphère du soin [« *cuidado* » dans le texte], les femmes des quartiers établissent aussi les bases de valeurs ajoutées immatérielles que leur gestion de voisinage et urbanistique génèrent en

⁴³ Traduction de l'auteur.

termes de cultures alternatives de complémentarité et de solidarité. » (Velásquez Atehortúa et Lalander 2015, 51)⁴⁴

Le travail de reproduction sociale effectué majoritairement par les femmes, conçu d'abord comme « travail domestique, soin à autrui, soin à la nature, voire travail sexuel » (Guérin, Hillenkamp et Verschuur 2018), s'étend ainsi au-delà du foyer pour construire une économie solidaire à l'échelle des quartiers. Le leadership féminin exercé dans la vie sociale et politique des quartiers populaires et informels peut donc être interprété selon cette perspective.

En étudiant des groupes de femmes engagées dans des organisations de base populaires en Argentine et au Brésil, Christine Verschuur (2012) constate que la lutte collective pour l'amélioration des conditions matérielles du quartier peut également être un vecteur d'émancipation des femmes :

« Les luttes autour des conditions matérielles, concrètes, de la vie quotidienne dans le quartier, lorsqu'elles sont organisées de manière collective, permettent d'ouvrir des espaces de négociation et de discussion où sont menés des débats sur les inégalités, les rapports de pouvoir entre hommes et femmes, les dynamiques de genre dans la famille, la culture, et ainsi de contribuer à forger une conscience féministe. » (Verschuur 2012, 187)

Dans le cas du *Playón de Chacarita*, il est manifeste que la rencontre des habitantes du quartier avec des militantes féministes engagées dans le processus d'urbanisation participe de cette dynamique que décrit Verschuur (Ibid), et qui favorise la revendication de ce « droit à ne pas être battue, à ne pas être expulsée de sa maison, à sortir librement de chez soi, à participer à la vie politique au niveau local. » (Verschuur 2012, 188). Il s'agit ainsi de luttes qui, superposées ou imbriquées, coexistent au sein du processus d'urbanisation.

⁴⁴ Traduction de l'auteur.

6.3 L'urbanisation du *Playón de Chacarita*, un enjeu local aux implications globales

6.3.1 Luites superposées : entre convergence et opportunisme

Comme nous l'avons constaté, le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* se démarque par le nombre ainsi que la diversité des acteurs qui s'y engagent. Si ce fait témoigne de la vitalité ou de l'intensité de la vie politique de Buenos Aires, il illustre également que ce qui se joue au sein du processus d'urbanisation d'un quartier informel central d'une ville dépasse de loin l'avenir de sa population et son accès éventuel à la propriété formelle. L'exposé des acteurs et de leurs revendications montre en effet que la nature des intérêts qui motivent leurs actions varie grandement et que ceux-ci sont associés à différentes échelles de préoccupation. Voici une catégorisation heuristique de ces échelles – ou niveaux – d'affrontement politique, qui sert à interpréter l'engagement des différents acteurs sans pour autant les hiérarchiser.

À l'échelle la plus micro, d'abord, des acteurs s'affrontent à l'intérieur du quartier pour le contrôle de ses institutions politiques. Nous avons vu dès le chapitre 3 comment l'évolution des institutions politiques du quartier au fil des interventions judiciaires et des élections a mené à une fracture politique qui perdure aujourd'hui. C'est de part en part de cette fracture politique, visible en particulier au sein de la Commission directrice du quartier, que se distribuent les acteurs qui s'engagent au sein de ce processus.

Vient ensuite une lutte politique pour le contrôle des instances du processus d'urbanisation ou, plus justement peut-être, pour le contrôle du processus d'urbanisation en lui-même. La Table ouverte pour l'urbanisation, où convergent essentiellement les acteurs opposés au gouvernement en place et quelques acteurs qui y voient une meilleure promesse de participation démocratique, constitue ainsi un contre-pouvoir à la Table de gestion participation officielle et à l'Institut du logement. La fracture politique interne du quartier se « projette » ainsi en quelque sorte dans la lutte politique pour le contrôle du processus d'urbanisation.

Une troisième échelle de confrontation politique est le propre des partis politiques engagés dans ce processus, soit l'échelle de la lutte partisane métropolitaine – elle-même insérée dans les systèmes politiques provincial et fédéral –. Pour les partis politiques, l'engagement dans le processus d'urbanisation est une projection de la lutte qu'ils mènent au sein de l'arène législative et plus largement dans la joute électorale. Ils s'arriment ainsi à des dynamiques politiques existantes du quartier et du processus d'urbanisation. On a vu par ailleurs, comment la nécessité

de faire front commun contre le parti au pouvoir est une motivation que partagent bien des organisations sociopolitiques non électorales, et pas seulement les partis politiques.

Une quatrième et dernière échelle de confrontation est le terrain de l'affrontement idéologique. C'est à cette échelle que s'inscrivent des considérations liées, par exemple, à la privatisation de terres publiques et les dynamiques de gentrification, ou encore la conception du droit fondamental d'une population de demeurer – *permanecer* – en ville. À cette échelle s'affrontent ainsi des visions concurrentes de la ville, d'abord une ville néolibérale, où le développement est maîtrisé par les détenteurs du capital, et ensuite la vision du droit à la ville, où le développement de la ville est déterminé par les gens qui l'habitent et la font vivre, et ce peu importe l'illégalité de leur occupation aux yeux de la loi. Ces échelles d'affrontement ne sont pas mutuellement exclusives – elles sont au contraire étroitement intriquées —, mais on peut noter par exemple que les motivations de l'ONG *ACIJ* ou encore de l'organisation sociopolitique *Colectivo por la Igualdad*, se situent davantage à cette échelle, en faveur d'une urbanisation qui puisse répondre aux exigences du droit à la ville. Le conflit omniprésent du processus d'urbanisation peut aussi être interprété comme l'illustration du caractère subversif assumé du droit à la ville qui, dès sa formulation initiale, est un appel à la révolution et un rejet de la ville néolibérale et des injustices qu'elles imposent (Costes 2010). Dans son travail concernant les « Nouveaux mouvements sociaux », Melucci (1980) conçoit d'ailleurs ceux-ci essentiellement comme des actions collectives axées sur le conflit, d'abord pour une redistribution des ressources et valeurs sociales, mais plus fondamentalement pour surpasser les règles du système politique et attaquer la structure même des relations de classes d'une société.

Il est intéressant de noter dans cette intégration de la notion de droit à la ville à la *praxis* politique un exemple de ce que Anthony Giddens nomme la double herméneutique, ou double réflexivité des sciences sociales : les conceptions théoriques comme le droit à la ville, développées pour interpréter le monde, sont ainsi « retournées dans le monde qu'elles décrivent » (Giddens 1984, 420), réappropriées par les acteurs qui en font des outils d'action. Ce faisant, les outils théoriques issus des sciences sociales contribuent à façonner le monde social et politique, invitant à une réinterprétation du monde sans cesse à renouveler. Cette dialectique entre *praxis* et théorie est d'ailleurs un objectif central de la théorie critique (Marcuse 2009), dont le droit à la ville offre un vibrant exemple.

Le fait que le droit à la ville agisse comme moteur de l'engagement de plusieurs acteurs dans ce processus politique dont l'enjeu principal est de déterminer l'avenir d'un espace urbain témoigne de l'importance cruciale de la dimension spatiale dans la conception du droit à la ville.

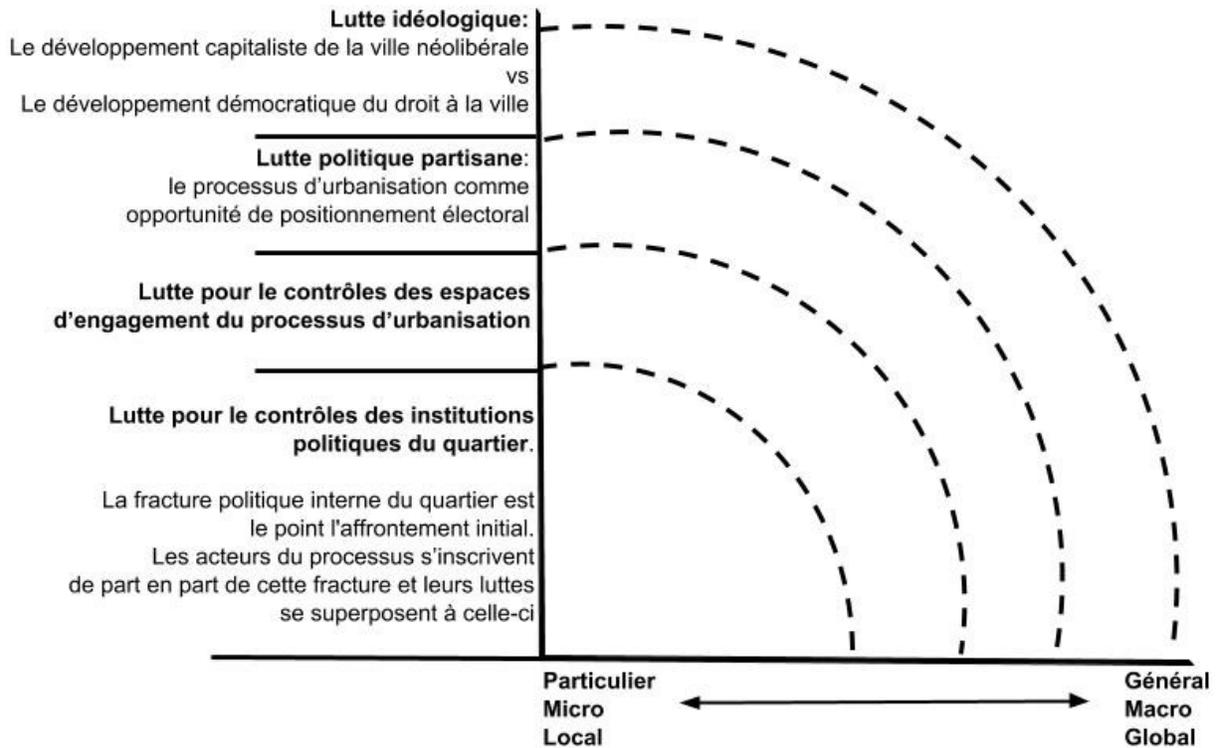
Contrairement à l'approche économique classique qui voudrait faire de l'espace une donnée objective et naturelle, le droit à la ville affirme l'espace comme produit d'un processus social. Dans les mots de Costes :

« Cette renaissance du droit à la ville a au moins le mérite de témoigner du rappel incessant de l'importance de l'espace, non comme donnée naturelle, mais s'affirmant, bien au contraire, comme un espace socialement construit par des rapports de force et comme un terrain de contestations, comme un enjeu de luttes qui, dans le contexte contemporain, prend une ampleur sans précédent. » (Costes 2014, 10)

Dans ce sens, le processus d'urbanisation offre ainsi aux partisans du droit à la ville un ancrage territorial clair au sein duquel s'inscrire pour que cette lutte contre la néolibéralisation de la ville se concrétise. Alors qu'on reproche au droit à la ville son caractère indéfini et sa polysémie, sa mobilisation dans un conflit géopolitique urbain, dans un espace donné, démontre sa pertinence pour formuler un contre-discours et un contre-pouvoir au développement urbain néolibéral.

Pour revenir à cette approche multiscalaire du processus d'urbanisation, il apparaît que celui-ci agit en réalité comme *proxy* pour des luttes – partisans, électorales, idéologiques, qui dépassent de loin l'échelle du quartier. Emprunté aux champs des études internationales, le concept de conflit par *proxy* désigne un conflit où des acteurs externes interviennent indirectement afin d'en influencer l'issue pour qu'elle soit favorable à leurs intérêts (Mumford 2013). Le conflit interne des factions du *Playón de Chacarita*, qui se projette dans le processus d'urbanisation, sert ainsi de *proxy* à la fois pour les différents partis électoraux et pour acteurs (ONG, organisations sociopolitiques) qui poursuivent un agenda politique ou idéologique qui transcende le processus d'urbanisation.

Figure 6.1 : Représentation schématique de la superposition des affrontements des acteurs au sein du processus d'urbanisation



Il ne faut pas pour autant conclure que l'engagement des acteurs externes au quartier dans le processus d'urbanisation relève exclusivement d'une logique instrumentale. Pour Paul Routledge, au contraire, la convergence de ces acteurs dans ce qu'il appelle des « espaces de convergence » – la Table ouverte pour l'urbanisation, par exemple – est nécessaire à l'articulation solidaire de luttes politiques à différentes échelles :

« Convergence spaces comprise diverse social movements that articulate collective visions, to generate sufficient common ground to generate a politics of solidarity, i.e. multi-scalar collective action. These collective visions are representative of a 'prefigurative politics', prefiguring not a future ideal society, but a participatory way of practising effective politics, articulating the (albeit imperfect) ability of heterogeneous movements to be able to work together without any single organization or ideology being in a position of domination. » (Routledge 2003, 345).

Dans le cadre du Playón de Chacarita, cette action collective multiscalaire se concrétise entre autres par la mise en commun et la complémentarité des répertoires d'actions (Tilly 1984) propres à chacun des acteurs qui s'engagent au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation, dont nous avons discuté plus tôt. Bien que la mobilisation soit ancrée dans le local, soit le territoire du *Playón*

de Chacarita, l'interpellation de cette diversité d'acteurs par les habitantes « critiques » du quartier permet notamment d'agir dans différentes sphères et à différentes échelles, entendu que « L'adversaire des mouvements locaux s'inscrit souvent dans des espaces sociaux, économiques et politiques complexes. » (Merklen et Pleyers 2010). On peut tracer ici un lien avec cette relation particulière de solidarité qui s'installe entre certaines habitantes du quartier, affectées par des violences et injustices genrées dans leur quotidien, et les militantes qui les accompagnent au sein du processus d'urbanisation et qui portent également une lutte féministe qui s'articule sur les plans théorique et sociétal. C'est cette mutualisation des luttes et des expériences qui permet d'une part de faire sens des difficultés quotidiennes au regard des conditions structurelles et sociétales, et d'autre part d'arrimer le contre-discours militant et critique – féministe, anti-néolibéral – aux expériences des personnes les plus précarisées.

Malgré les avantages potentiels d'une telle mise en commun des ressources et des savoir-faire, il subsiste néanmoins un risque que les intérêts du quartier soient subordonnés aux intérêts de ces « alliés » externes, malgré qu'il soit fréquemment répété au cours des réunions de la Table ouverte pour l'urbanisation que les intérêts des habitantes et de l'urbanisation doivent primer. C'est d'ailleurs une des préoccupations principales de la majorité « collaboratrice » de la Commission directive du quartier, qui condamne ce qu'elle perçoit comme un vulgaire opportunisme politique des organisations sociales, partis politiques, ONG et autre institutions.

Les interprétations théoriques du rôle du conflit dans le processus participatif et la déclinaison du conflit dans une superposition multiscalaire de luttes politiques n'offrent toutefois pas en elles-mêmes une explication satisfaisante de cette conflictualité omniprésente du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Elles permettent de comprendre en aval le déploiement du conflit et ses dynamiques dans le processus d'urbanisation, mais elles ne disent rien des sources mêmes du conflit, ou, en d'autres mots, du moteur de la mobilisation qui mène à la confrontation. Comment expliquer, en effet, qu'un processus d'urbanisation revendiqué depuis des années par la population du *Playón de Chacarita* fasse l'objet de conflits aussi divers et ambigus? Pour répondre à cette question, un retour doit être fait sur les résultats concernant les dimensions du processus d'urbanisation, exposés dans la seconde section du chapitre 5. Surtout, ces résultats doivent être interprétés en lien avec la profonde ambivalence de tout processus de formalisation.

6.3.2 Ambivalence intrinsèque du processus d'urbanisation d'un quartier informel

Bien que la seconde section du chapitre 5 n'ait proposé qu'un survol des différentes dimensions du processus d'urbanisation à propos desquelles les acteurs du processus se sont affrontés, elle illustre malgré tout une tension omniprésente entre d'une part les bienfaits attendus de l'urbanisation du quartier et d'autre part la réticence face à la destruction des caractéristiques constitutives du *Playón de Chacarita*. Qu'on pense à la résistance à l'ouverture de rues qui menacent de restructurer la vie interne du quartier, à l'attachement à l'assemblée de quartier comme institution suprême de décision politique ou encore à l'exigence des habitantes du quartier d'exercer un contrôle sur chaque pelletée de terre au sein du quartier, on décèle dans chacun de ces aspects la profonde ambivalence du processus d'urbanisation qui, pour être complet, doit faire du quartier informel un quartier « comme les autres », c'est-à-dire assujetti aux normes règlementaires urbaines et à l'emprise des forces du marché immobilier formel.

Pour comprendre les réticences ou les appréhensions des habitantes face à la transformation de leur quartier, il faut dépasser une vision misérabiliste des quartiers informels – sans pour autant les romancer – et reconnaître la valeur (d'usage plutôt que marchande) qu'ils représentent aux yeux des populations qui les habitent.

Merklen et Pleyers (2010) ont montré comment, partout sur le continent latino-américain, le quartier s'est imposé au cours des dernières décennies comme ancrage de l'action collective des populations les plus pauvres, parce que c'est désormais le quartier – avec l'effondrement du « travail » et le désengagement de l'État –, qui offre les supports nécessaires à leur survie. Cette nouvelle « territorialisation » :

« [...] sert à la fois à articuler les demandes et à délimiter les bénéfiques de l'action (de l'eau ou des transports "pour notre quartier"), à définir une identité (un "nous") et à établir un lien avec l'espace politique. La territorialisation des mobilisations résulte ainsi également d'une revalorisation des liens de proximité au sein de celles-ci et, surtout, d'une revalorisation des possibilités que cette inscription sociale par le territoire offre à l'action collective. »
(Merklen et Pleyers 2010)

Abramo (2009) conçoit cette valorisation des liens de proximité comme une externalité générée par le quartier lui-même, ou plus justement par le système d'interactions et d'échanges des habitants du quartier. Dans les mots d'Abramo :

« The slum can also be seen as a site where the concentration of informal services and retail activities generates a resource flux that constitutes an 'economic circuit' internal to the slum, which in turn feeds the local real estate market. This endogenous economic dynamic is established on the basis of such factors as trust and reciprocity. » (Abramo 2009, 119).

La proposition d'Abramo, dans des termes certes plus économiques, renvoie à la notion de valeurs ajoutées immatérielles dont font mention Velásquez Atehortúa et Lalander (2015) lorsqu'ils décrivent le fruit du travail non rémunéré qu'effectuent les femmes des quartiers populaires. Dans cette perspective, accepter de céder sa maison au sein du quartier informel pour un logement nouvellement construit en bordure du quartier représente bien plus qu'une simple bonification résidentielle : cela représente l'abandon d'un ensemble d'externalités positives qui émanent de la vie sociale du quartier informel. Pour Abramo, ces externalités associées à la proximité du quartier informel peuvent même expliquer que des ménages décident de privilégier la résidence dans le quartier informel plutôt que dans le marché formel, et ce malgré des prix plus élevés sur le marché informel (Abramo 2009) – c'est du moins ce qu'il avance dans le cas du Brésil, mais le prix extrêmement élevé de l'achat ou de la location résidentiel a aussi été constaté dans les quartiers informels de Buenos Aires (van Gelder, Cravino et Ostuni 2015). Ces « facteurs de proximité » (Abramo 2009) méritent ainsi d'être approfondis pour mieux saisir l'importance accordée par les habitantes du *Playón de Chacarita* et les organisations qui les accompagnent au maintien de l'intégrité du quartier et à leur vigilance face aux transformations qui pourraient entraîner son démantèlement.

Abramo emprunte aux théoriciens de l'« économie de proximité » pour décliner cette notion de proximité en trois dimensions. La proximité géographique ou topographique, d'abord, est la plus intuitive. Elle désigne la territorialité du quartier, où l'appartenance à un territoire partagé facilite les relations d'échanges et, dans le cas des quartiers informels, de réciprocité et de solidarité. La seconde dimension, soit la proximité « classificatoire », renvoie au fait pour les habitants d'un quartier informel de partager un mode informel d'occupation du sol. Pour Abramo, le partage de cette réalité résidentielle permet l'établissement d'une proximité à un niveau « métaterritorial » (Abramo 2009). En Argentine, on a d'ailleurs montré comment une « identité *villera* » est revendiquée par les habitants des quartiers informels comme moyen de résister aux efforts d'invisibilisation dont ils font l'objet (Scribano et al. 2016; Cravino 2002) :

« [...] dans la construction des revendications, les habitants [des quartiers informels] présentent leur identité comme univoque et l'élèvent comme une bannière, ce qui constitue une stratégie de lutte. L'identité fait partie, ainsi, de la dispute pour l'espace territorial : physique, social et politique. » (Cravino 2002, 31).

La troisième dimension de la notion de proximité proposée par Abramo est « la proximité organisée », qui prend appui sur des réseaux de relations institutionnalisées, de normes et de codes partagés qui permettent l'organisation de la vie collective. Les assemblées de quartier, le Corps de délégués et la Commission directive sont, dans le cas du *Playón de Chacarita*, les figures les plus institutionnalisées de cette « proximité organisée » du quartier informel. Pour Abramo, ces dimensions de la proximité contribuent à former des réseaux de réciprocité et de solidarité qui représentent pour les habitants du quartier informel un capital virtuel – un « capital locationnel » selon sa formule –, à la fois non échangeable et non marchandable puisqu'il doit continuellement être socialement produit et renouvelé.

Dans le cadre du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, il est aisé de constater que chacune des trois dimensions des dynamiques de proximité identifiées par Abramo (2009), est potentiellement menacée.

Abramo (1998) utilise la notion d'« effritement » pour désigner ce processus par lequel le départ et le remplacement d'un seul ménage au sein d'un quartier peuvent déclencher un processus autoalimenté de renouvellement ou plutôt de remplacement de la population d'un quartier. Supposons par exemple un ménage de classe moyenne, attiré par les opportunités associées à la centralité du *Playón de Chacarita*. En faisant l'acquisition d'une propriété au sein du quartier – nouvellement régularisée par le processus d'urbanisation –, elle initie un processus de reconfiguration démographique du quartier, invitant l'installation de nouvelles familles de classes moyennes, rassurées par la présence d'un ménage appartenant à la même classe sociale. Le corolaire de ce processus est la relocalisation des habitants initiaux du quartier informels, typiquement en périphérie éloignée, hors de portée des réseaux d'opportunités de la ville. On retrouve ici le débat sur la notion de transférabilité que permet la régularisation de la propriété informelle : là où de Soto (2005) voit un espoir de mobiliser le « capital mort » des habitants des quartiers informels, Harvey (2008) constate le danger d'une expulsion des populations pauvres des centralités urbaines par les forces du marché. Ces considérations font écho aux travaux de Desai et Loftus, qui invitent à une approche plus nuancée et moins optimiste concernant les processus d'amélioration de quartiers informels, argumentant que l'amélioration des

infrastructures d'un quartier informel, en contribuant à la hausse de la valeur foncière, peut générer une vague d'« évictions silencieuses » (2013, 792).

Lors d'une conversation informelle avec un « *referente* » de la *villa 31*, à Buenos Aires, celui-ci a partagé que les représentants du quartier avaient tenté, au cours des négociations concernant les modalités de l'urbanisation du quartier, que les nouveaux titres de propriété ne puissent être revendus pour une période minimale de 20 ans, et ce dans un objectif de préservation de l'intégrité du quartier – le document final retient une interdiction de revente pour une période de trois ans (Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis 2011). Cet effort de préservation de l'intégrité de la *villa 31* face à l'influence du marché formel montre que cette préoccupation affecte d'autres quartiers informels de Buenos Aires.

Ce que Abramo (1998) nomme « effritement » et qu'il décrit depuis une perspective centrée sur l'économie et la propriété, (López 2012) l'interprète comme un processus de gentrification éminemment politique, à l'œuvre sous diverses formes dans la majorité des grandes villes du « sud ». Là où Abramo analyse le rôle des choix des agents économiques, López-Moralez croit au contraire que c'est l'État qui doit être reconnu comme le principal agent stimulant le processus de gentrification, notamment en prenant en charge le processus de relocalisation des populations affectées par les processus de redéveloppement urbains (2012, 571).

Le processus d'urbanisation d'un quartier informel est ainsi paradoxal dans ce sens où, bien qu'il naisse en réponse à une mobilisation et une revendication du quartier, il porte en lui-même les germes de la disparition du quartier en tant qu'espace de référence d'une identité sociopolitique collective, en même temps que la proximité qui le caractérise (topographique, classificatoire, organisée (Abramo 2009)) et dont les externalités profitent au quotidien à ses habitantes. En effet, le processus d'urbanisation propose une intégration à la fois physique (ouverture de rue et harmonisation à la trame urbaine de la ville formelle) et politique (démantèlement des institutions politiques du quartier et intégration au système politique partisan) qui menace l'identité territoriale du quartier informel.

Cette ambivalence caractéristique du processus d'urbanisation permet de jeter un autre regard sur la lutte des habitantes du quartier engagées au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation. En exigeant la reconnaissance de l'assemblée de quartier comme instance politique suprême du

quartier; en rejetant les ouvertures de rues proposées; en rejetant la construction de logements dédiés à des classes moyennes à proximité du quartier, elles militent aussi pour la préservation de l'intégrité du quartier en tant qu'entité territoriale distincte.

Le recours à des principes économiques pour interpréter les conflits et rapports politiques d'un processus d'urbanisation peut susciter une certaine perplexité. Pourtant, il s'agit bien là d'un problème fondamentalement économique, même si cette dimension économique ne peut être « désintriquée » (Abramo 1998) des dimensions politiques, sociales et culturelles. La distribution de l'espace urbain et de son usage à des fins résidentielles, en tant que ressources rares et convoitées pour toutes les externalités qui l'accompagnent, fait l'objet d'une compétition constante. L'urbanisation d'un quartier informel implique sa réintégration au marché immobilier formel et son assujettissement aux normes de celui-ci : spéculation foncière, mise en compétition de la capacité acquisitive des agents, primauté de la logique de l'accumulation du capital, etc. (Harvey 1989).

Ici à nouveau, la dichotomie entre les camps de la ville néolibérale et du droit à la ville est manifeste. Le quartier informel, *a fortiori* lorsqu'il est bâti au sein de quartiers centraux sujets à la spéculation financière, est le point de convergence d'une confrontation fondamentale entre deux visions du développement de la ville : d'une part une conception « économiciste » (Polanyi 2007), néolibérale, où l'organisation spatiale urbaine doit être déterminée par la capacité acquisitive des agents économiques, et d'autre part une vision affiliée au droit à la ville, où la valeur d'usage de la ville doit primer sur les droits qu'on a consacrés à la propriété privée.

Il ne s'agit pas ici de faire un plaidoyer en faveur du laisser-faire et de la non-intervention au sein des quartiers informels, mais plutôt de proposer une interprétation des courants idéologiques et des conceptions de la ville qui sont en jeu dans le processus d'urbanisation, et qui peuvent à leur tour faciliter la compréhension des systèmes d'alliances et d'antagonismes qui caractérisent le processus d'urbanisation. Surtout, il s'agit de montrer que, à l'instar des notions de processus participatif et de conflit dont on a montré qu'elles doivent être interprétées de manière nuancée et ambiguë, l'urbanisation – la formalisation, la régularisation – d'un quartier informel est un processus profondément ambivalent dont l'issue relève de ce que Abramo qualifie d'« incertitude urbaine radicale », soit une incertitude totale par rapport à la configuration urbaine future (Abramo 1998, 105).

CONCLUSION

Les questions de recherche qui ont orienté ce mémoire visaient à établir une « carte d'acteurs » du processus d'urbanisation d'un quartier informel de Buenos Aires. Alors que la recherche sur les processus d'urbanisation – ou de *slum-upgrading* – tend à évaluer *a posteriori* les impacts de ces interventions, l'étude du processus d'urbanisation en lui-même, et en particulier sa phase initiale de délibération et négociation, offre une occasion remarquable. Le processus d'urbanisation, en effet, représente un « moment politique » (McFalls 2006) fort, puisque c'est dans ce cadre que convergent des acteurs dont les intérêts s'affrontent pour déterminer le développement futur du territoire en question. Les résultats de cette recherche montrent d'ailleurs que les acteurs qui s'engagent au sein du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* sont à la fois nombreux et diversifiés, et qu'une majorité d'entre eux proviennent de l'extérieur du quartier : si plusieurs des organisations en présence accompagnent les habitantes du quartier depuis plusieurs années, elles ne sont pour la plupart pas directement concernées par l'issue du processus d'urbanisation. Tel que discuté au chapitre 6, le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* est ainsi le théâtre d'une superposition de luttes impliquant des acteurs dont les intérêts s'inscrivent à une diversité d'échelles, soit la politique du quartier, la politique du processus d'urbanisation, la politique partisane et la confrontation idéologique. Ce qui est en jeu dans le processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita* concerne ainsi non seulement le logement de plus d'un millier de familles : il s'agit également de définir le type de ville que sera Buenos Aires dans le futur et le type de population qui pourra y vivre. Le fait que nombre d'acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation se réclament du droit à la ville est éloquent à cet égard, puisqu'il témoigne de leur volonté de contribuer au développement d'une ville accessible à tous. En revanche, il faut souligner que cet engouement pour le droit à la ville comme outil de revendication est le propre de ces organisations étrangères au quartier, alors que les habitantes du *Playón* n'en font jamais mention. Issue du milieu académique et appropriée par des acteurs ayant pour la plupart un parcours universitaire, la notion de droit à la ville doit encore être transférée à un public plus large pour pouvoir contribuer à une mobilisation massive.

La « carte d'acteurs » décrite en détail aux chapitres 4 et 5 a offert l'occasion d'aborder chacun de ces acteurs et de cerner leurs intérêts, stratégies et modes d'action, rendant compte par le fait même du caractère hautement contesté et conflictuel du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Une des révélations les plus importantes de cet exercice est sans doute l'importance centrale du militantisme juridique dans le déclenchement des processus d'urbanisation de

quartiers informels qui, s'ils sont perçus par l'électorat argentin comme relevant strictement de l'initiative du pouvoir exécutif de la Ville de Buenos Aires, sont en réalité l'aboutissement de démarches juridiques de près de dix ans, portées par des organisations sociopolitiques, ONG et habitantes des quartiers informels. À cet égard, il faut souligner le rôle déterminant joué par le « progressisme » du corpus législatif de la Ville de Buenos Aires, à commencer par sa Constitution qui, inspirée du constitutionnalisme social latino-américain abordé brièvement au chapitre 1, se révèle être un formidable outil dans la lutte pour la reconnaissance d'une variété de droits fondamentaux pour les populations les plus vulnérables de la ville.

Cette « carte d'acteurs » a servi de tremplin pour réfléchir à certaines questions concernant notamment la notion de processus participatif ou encore les implications du processus d'urbanisation d'un quartier informel. Dans ces deux cas, les résultats de cette recherche nous mènent à des conclusions ambivalentes, voire sceptiques.

D'abord il apparaît évident que, même si tous les acteurs du processus d'urbanisation font l'éloge de la participation, il existe un schisme important entre leurs visions de ce qu'est une participation réelle à la prise de décision. En présentant son projet de loi aux législateurs comme le résultat d'un processus participatif et ayant fait l'objet d'un consensus au sein du quartier, l'IVC a non seulement exagéré l'appui dont jouissait le texte de loi, mais a carrément nié l'importante contestation dont il faisait l'objet. Le fait que les plans urbanistiques soient élaborés derrière les portes closes des bureaux de la Faculté d'architecture de l'Université de Buenos Aires, sans interaction avec le quartier, soulève aussi un sérieux doute quant à la portée réelle de ce processus participatif. L'idée de *participatory slum upgrading* mérite ainsi d'être mieux définie et les processus dits participatifs d'être étudiés de manière critique et rigoureuse. Les résultats de cette recherche ont montré que la participation dans un contexte contesté est nécessairement politique, et que le conflit est inhérent à la confrontation des intérêts des acteurs participants – tout en étant un outil d'engagement pour certains. Un processus participatif qui se prétendrait apolitique, ou qui rejeterait le conflit comme l'expression de l'échec de la participation, devrait ainsi être soupçonné d'instrumentalisation pour l'obtention d'une « caution démocratique » et non comme un espace de pouvoir significatif pour permettre aux acteurs participants de faire valoir leurs intérêts.

Plus importante encore peut-être est la remise en question de l'urbanisation – ou la régularisation et la formalisation – des quartiers informels comme aboutissement et consécration de leur intégration définitive au reste de la « ville formelle ». Au cours de cette recherche, aucun acteur,

aucune habitante ne s'est prononcée en défaveur de l'urbanisation du quartier. Et pourtant, les appréhensions concernant les impacts de l'urbanisation sont omniprésentes. Loin de représenter une victoire absolue des populations des quartiers informels, le processus d'urbanisation implique des risques qui menacent aussi bien la capacité d'organisation interne d'un quartier que son intégrité physique, désormais menacée à la fois par les destructions résidentielles prévues dans le cadre du processus d'urbanisation que par la pression nouvelle du marché immobilier formel. Les résultats de la recherche ont par exemple montré comment le processus de formalisation des institutions politiques du quartier, avec l'imposition d'une représentation électorale, a mené à un affaiblissement général de la vitalité politique du quartier tout en ouvrant la porte à la cooptation des élus par les autorités publiques.

L'ambivalence du rapport de la population au processus d'urbanisation de leur quartier est une invitation à reconsidérer les quartiers informels et d'y chercher des éléments de réponse à l'idéal de réappropriation de la ville par les citoyens. Au-delà des difficultés économiques et des besoins matériels, les quartiers informels comme le *Playon de Chacarita* font une démonstration radicale de ce que peuvent être les espaces urbains multifonctionnels, chaque espace public pouvant servir à la fois de point de vente, de terrain de jeu et d'agora. Ils recèlent également, tel que discuté au chapitre 6, d'une foule d'opportunités économiques et sociales qui émergent de la proximité et éventuellement de la solidarité qui lie leurs habitantes.

Il convient de souligner certaines limites et faiblesses de cette recherche. D'abord, celle-ci propose une perspective critique du processus d'urbanisation du *Playón de Chacarita*, en bonne partie parce que la majorité de données d'entretiens et d'observations provient d'acteurs qui s'engagent au sein du processus de manière militante, voire combative. Cette perspective est nécessairement incomplète et présente la faiblesse de ne pas prendre en compte l'opposition marquée au sein de la population de Buenos Aires – et non seulement de la population voisine du quartier – à l'égard des investissements de l'État pour l'urbanisation des quartiers informels.

L'urbanisation des quartiers informels doit donc également être resituée dans un contexte global de précarité économique et de difficulté d'accès à la propriété qui affecte l'ensemble de la classe moyenne argentine. Dans la foulée de la crise financière de 2001 en Argentine, plusieurs auteurs annonçaient l'avènement d'une Argentine postnéolibérale, où la classe moyenne s'associerait désormais aux classes populaires pour décrier les abus de l'État, des banques et du Fonds monétaire international (Lawson et al. 2015). Les alliances interclasses nées de la crise financière ne sont pourtant pas immuables, et l'on constate que les investissements publics dans les

processus d'urbanisation de quartiers informels peuvent compromettre cette solidarité: « In Argentina, the national political context supports land and rights claims by the poor, raising middle class anxieties about their own vulnerability. » (Lawson et al. 2015, 15) Toute réflexion sur le droit à la ville qui se contenterait de poser une dichotomie entre les besoins des classes les plus vulnérables et les intérêts d'une élite possédante, en négligeant les aspirations et vulnérabilités de la classe moyenne, serait nécessairement incomplète.

Une deuxième limite de cette recherche est qu'elle ignore la posture des simples habitantes du quartier, soit la vaste majorité de la population du *Playón de Chacarita* qui ne prend aucunement part aux discussions concernant le processus d'urbanisation. Si ce choix délibéré est motivé par des considérations éthiques décrites au chapitre 2 en lien avec la sécurité des individus, toujours est-il que l'absence de cette perspective constitue un angle mort majeur de cette « carte d'acteurs ». Comment l'habitante moyenne ne participant pas activement au processus d'urbanisation se situe-t-elle par rapport aux débats pratiques et théoriques exposés aux chapitres 5 et 6 ? Quels sont ses appréhensions et espoirs à l'égard du processus d'urbanisation? Voilà des questions laissées en suspens par cette recherche. Cette faiblesse est d'ailleurs un biais commun dans l'étude de l'informalité urbaine : « Recent discussions of informality make little reference to the personal experience or views of residents, other than some community leaders. As a result, they are in danger of promoting an aestheticization of poverty. » (Varley 2013, 17). Elle fait par ailleurs écho aux observations de Montambeault (2011), selon laquelle l'institutionnalisation de la participation citoyenne tend à consolider le rôle de pivot des leaders communautaires dans la relation des citoyens avec l'État.

La force principale de cette recherche est pourtant justement d'avoir réussi à capter la perspective d'une si grande diversité d'acteurs, aussi incomplète soit-elle. Elle a ainsi pu démontrer comment le processus d'urbanisation s'inscrit dans un réseau complexe d'intérêts, de luttes et d'enjeux qui ne sont pas liés entre *a priori* de manière évidente. Sa deuxième force est d'avoir tenté de resituer ces résultats empiriques dans le contexte de l'urbanisation globale et des dynamiques urbaines qui affectent les grandes villes du monde : gentrification, ségrégation spatiale, inégalités sociales, économiques et raciales, etc. Cette lecture conjointe de ces trois sphères interdépendantes que sont les débats théoriques concernant la nature et la position des quartiers informels dans le phénomène global d'urbanisation, les luttes idéologiques concernant l'avenir du développement de la ville, et finalement les luttes politiques pour la survie matérielle des populations des quartiers informels, est une particularité appréciable de cette recherche.

Cette recherche offre ainsi un riche portrait du *Playón de Chacarita* pour qui voudrait reprendre en aval l'étude de ce quartier et constater son évolution. Bien que cette recherche porte en elle-même certains enseignements, elle serait en effet nécessairement enrichie par une vérification postérieure des effets de l'urbanisation du *Playón de Chacarita*. Plus d'un an après la fin de la recherche de terrain, en mai 2018, la prolongation de l'avenue Triumvirato est achevée et la construction des premières nouvelles résidences destinées aux habitantes du quartier débuté. Dans cinq ans, dix ans, les habitantes actuelles du *Playón de Chacarita*, de *Rodrigo Bueno*, de la *villa 20*, et d'autres *villas* de Buenos Aires en cours d'urbanisation y vivront-elles toujours? Ou auront-elles été remplacées par des ménages plus nantis, déplacées plus en périphérie dans de nouveaux quartiers informels toujours plus éloignés des opportunités de la ville? Cette possibilité de continuer à habiter et à vivre la ville devrait être un des principaux critères de l'évaluation du succès de l'urbanisation des quartiers informels.

BIBLIOGRAPHIE

- Abramo, Pedro. 1998. *La ville Kaléidoscopique: Coordination spatiale et convention urbaine. Une perspective hétérodoxe pour l'économie urbaine*. Sous la dir. de L'Harmattan. Paris: s.n.
- . 2009. « Social Innovation, Reciprocity and the Monetization of Territory in Informal Settlements in Latin American Cities. » In *Social Innovation and Territorial Development*, sous la dir. de Diana MacCallum, Frank Moulaert, Jean Hillier, et Serena Vicari Haddock, 11-23. Farnham, Angleterre: Ashgate Publishing Limited.
- . 2013. « Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina. » In *Los lugares del hábitat y la inclusión*, sous la dir. de Jaime Erazo Espinoza et Teolinda Bolivar, 607. Quito: CLACSO.
- Acosta, Pablo et Gabriel Montes-Rojas. 2014. « Informal Jobs and Trade Liberalisation in Argentina. » *The Journal of Development Studies* 50 (8): 1104-1118.
doi:10.1080/00220388.2014.919381.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220388.2014.919381>.
- Amigo, Ayelén. 2010. « Vecinos, “« paracaidistas »” y punccionarios: la construccion intergrupala de la indentidad social en el proceso de urbanizacion de las villas 31 y 31 BIS. » In *Sexto Encuentro de Investigadores en Psicologia del MERCOSUR*, sous la dir. de Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: s.n.
- Angel, Shlomo. 2008. « An arterial grid of dirt roads. » *Cities* 25 (3): 146-162.
doi:10.1016/j.cities.2008.03.005.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275108000267>.
- Archer, Diane. 2012. « Baan Mankong participatory slum upgrading in Bangkok, Thailand: Community perceptions of outcomes and security of tenure. » *Habitat International* 36 (1). Elsevier Ltd: 178-184. doi:10.1016/j.habitatint.2011.08.006.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2011.08.006>.
- Aristizabal, Zulema et Inés Izaguirre. 1988. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular. Conflictos y procesos de la*

historia argentina contemporánea. Vol. no. 10. Buenos Aires: s.n.

Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder Of Citizen Participation. » *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224. doi:10.1080/01944366908977225.

Attoh, K. A. 2011. « What kind of right is the right to the city? » *Progress in Human Geography* 35 (5): 669-685. doi:10.1177/0309132510394706.
<http://phg.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0309132510394706>.

Auyero, Javier. 2000. « The Logic of Clientelism in Argentina : An Ethnographic Account. » *The Latin American Studies Association* 35 (3): 55-81.

———. 2004. « When everyday life, routine politics, and protest meet. » *Theory and Society* 33: 417-441. doi:10.1023/B:RYSO.0000038601.96020.2c.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2007. *Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux. Gestion de proximité et démocratie participative*. Vol. [NUMERO_VO. s.l.: s.n.
http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=DEC_BACQU_2005_01_0293%5Cnhttp://www.cairn.info/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-p-293.htm.

Van Ballegooijen, Jan et Roberto Rocco. 2013. « The Ideologies of Informality: informal urbanisation in the architectural and planning discourses. » *Third World Quarterly* 34 (10): 1794-1810. doi:10.1080/01436597.2013.851890.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.851890>.

Bastia, T. 2014. « Transnational migration and urban informality: Ethnicity in Buenos Aires' informal settlements. » *Urban Studies* 52 (10): 1810-1825.
doi:10.1177/0042098014540346.
<http://usj.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0042098014540346>.

Bermúdez, Angeles, Verónica Barranechea, Malen Ferreira, Karina Kalpschtrej, Ana Logiudice, Maricel Peisojovicj, Valentina Picchetti et Laura Royo. 2014. « Procesos de urbanización de villas de la CABA: Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletos. » Vol. 19. s.l.: s.n.

Biau, Daniel. 2015. « Bidonvilles, tiers quartiers de défis, d'opportunités et d'imagination. » s.l.:

s.n.

Blatrix, Cécile. 2000. « La " démocratie participative ", de mai 68 aux mobilisations anti-TGV . Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes. » Université Panthéon-Sorbonne.

Blondiaux, Loïc. 2008. « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. » *Raisons politiques* 2 (30): 131-147. doi:10.3917/rai.030.0131.

Boissonade, Jérôme. 2006. « Une urbanité de confrontation : Regroupements de jeunes et gestionnaires de l'espace urbain. » *Espaces et société* 2 (126): 35-52.

Borsdorf, Axel, Rodrigo Hildalgo et Sonia Vidal-Koppmann. 2016. « Social segregation and gated communities in Santiago de Chile and Buenos Aires. A comparison. » *Habitat International* 54. The Authors: 18-27. doi:10.1016/j.habitatint.2015.11.033.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.033>.

Brenner, Neil et Christian Schmid. 2014. « The "« Urban Age »" in Question. » *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (3): 731-55. doi:10.1111/1468-2427.12115.

———. 2015. « Towards a new epistemology of the urban? » *City*, 19:2-3.
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13604813.2015.1014712>.

Burke, Edmund M. 1968. « Citizen Participation Strategies. » *Journal of the American Institute of Planners* 34 (5): 287-294. doi:10.1080/01944366808977547.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366808977547>.

Calderon, C. 2008. « Learning from Slum Upgrading and Participation: A case study of participatory slum upgrading in the emergence of new governance in the city of Medellín—Colombia. » doi:10.13140/RG.2.1.4549.7684. <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:126733>.

Castells, Manuel. 2015. *Networks of outrage and hope : Social movements in the internet age*, Deuxième é. s.l.: Polity Press.

Cerrutti, Marcela et Rodolfo Bertonecello. 2003. « Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America. » In *Conference on African Migration in Comparative Perspective*, 24.

Johannesburg: s.n.

Ciudad de México. 2010. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Mexico: s.n.

Clichevsky, Nora. 2012. « Acceso a la Tierra Urbana y Políticas de Suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. » *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (8): 59-72. http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/13034/1/08_04_Clichevsky.pdf.

Collectif d'organisations. 2016. « Acuerdo por la urbanización de las villas: Diez puntos para la integración sociourbana de los asentamientos. » s.l.: s.n.

Collins, William J. et Katharine L. Shester. 2013. « Slum Clearance and Urban Renewal in the United States. » *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (1): 239-273. doi:10.1257/app.5.1.239.

Costes, Laurence. 2010. « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? » *Eres, Espaces et sociétés* (140-141): 177-191. doi:10.3917/esp.140.0177.

———. 2014. « Néolibéralisation et évolution du “ Droit à la ville .” » *Justice Spatiale Spatial Justice* 6.

Cravino, María Cristina. 2002. « Las transformaciones en la identidad villera...: la conflictiva construcción de sentidos. » *Cuadernos de antropología social* (15): 29-47.

———. 2008. « Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires. » *Territorios* 18-19: 129-145.

Das, Ashok. 2015. « Autonomous but constrained: CBOs and urban upgrading in Indonesia. » *Cities* 48. Elsevier Ltd: 8-20. doi:10.1016/j.cities.2015.05.009. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2015.05.009>.

Davis, Mike. 2006. *Planet of Slums*. Sous la dir. de Verso. New-York: Verso.

Defensoría del Pueblo. 2016. « Delegados : la representación en las villas. Un estudio sobre siete villas de la CABA. » Ciudad Autónoma de Buenos Aires: s.n.

Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. 2006. « Informe de Situación. Desalojos de

- “Nuevos Asentamientos Urbanos.” » Buenos Aires: s.n.
www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc%0ADefensoría.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. 2015. « La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. » s.l.: s.n.
- Delamata, Gabriela. 2016. « Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. » *Revista Direito e Práxis* 7 (14): 567-587. doi:10.12957/dep.2016.22952. <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22952>.
- Desai, Vandana et Alex Loftus. 2013. « Speculating on slums: Infrastructural fixes in informal housing in the global South. » *Antipode* 45 (4): 789-808. doi:10.1111/j.1467-8330.2012.01044.x.
- Diefenbach, Thomas. 2009. « Are case studies more than sophisticated storytelling?: Methodological problems of qualitative empirical research mainly based on semi-structured interviews. » *Qual Quant* 43: 875-894. doi:10.1007/s11135-008-9164-0.
- Dirección General de Estadística y Censo. 2010. « Censo de Hogares y Población: Villa 31 y 31 bis. » Buenos Aires: s.n.
- . 2012. « Situación habitacional caba 2010. » Buenos Aires: s.n.
- Dixon, Natalie. 2017. « Stranger-ness and Belonging in a Neighbourhood WhatsApp Group. » *Open Cultural Studies* 1: 493-503. doi:10.1515/culture-2017-0046.
- Dukuen, Juan. 2007. « La construcción de un espacio social otro. » In *Jornadas de Jóvenes Investigadores*, IV:239-249. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Dupuis-Déri, Francis. 2016. *La peur du peuple: Agoraphobie et agoraphilie politiques*. Sous la dir. de Lux Éditions, Lux-Huma. Montréal: s.n.
- Echanove, Matias et Rahul Srivastava. 2012. « The High Rise & The Slum: Speculative Urban Development in Mumbai. » In *Oxford University Press Reader on Urban Planning and Economic Development*, sous la dir. de Nancy Brooks, Kieran Donaghy, et Gerrit-Jan Knaap. s.l.: s.n.
https://www.academia.edu/5994723/The_High_Rise_and_The_Slum_Speculative_Urban_

Development_in_Mumbai.

Eisinger, Peter K. 1973. « The Conditions of Protest Behavior in American Cities. » *The American Political Science Review* 67 (1): 11-28.

Fernandes, Edesio. 2007. « Constructing the 'Right To the City' in Brazil. » *Social & Legal Studies* 16 (2): 201-219. doi:10.1177/0964663907076529.
<http://sls.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0964663907076529>.

———. 2011. *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Field, Erica et Michael Kremer. 2006. *Impact Evaluation for Slum Upgrading Interventions*, Poverty Re. s.l.: World Bank.

Forni, P. 2001. « Las redes inter-organizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del 90. » *Organizações y Sociedade* 8 (20). <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Forni.doc>.

Forum Social Mondial. 2005. *Charte Mondiale du Droit à la Ville*. s.l.: s.n.

Fung, Archon. 2006. « Varieties of participation in complex governance. » *Public Administration Review* 66 (SUPPL. 1): 66-75. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

Gallardo, Roberto Andrés. 2016. « El Paco: Informe sobre consumo y efectos en el cinturón sur de la CABA - 2016. » s.l.: s.n.

Garcia, Eva, Giovanni Allegretti, De Yasar, Michela Barbot, Laura Colini, Owen Dowsett, Jez Hall, Manuel Lutz, Giulio Mattiazzi, Michelangelo Sechi et Michael Rostalski. 2016. *El derecho a la ciudad en América Latina : Visiones desde la política*. Sous la dir. de Fernando Carrion et Jaime Erazo, première é. Mexico: s.n.

Garnier, Jean-Pierre. 2010. « Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... Y con qué derecho? » In *Habitatge i societat a la Catalunya del segle XXI*. Barcelone: s.n.

Gastaut, Yvan. 2004. « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses. » *Cahiers de la Méditerranée [En ligne]* (69): 233-250.

<http://cdlm.revues.org/829>
<http://cdlm.revues.org/pdf/829>.

Gaviria Díaz, Carlos. 2015. « Le nouveau constitutionnalisme latino-américain. » In *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, 19-28. s.l.: s.n. doi:10.3917/kime.herre.2015.01.0019.

Gazzoli, R. 1996. « The political and institutional context of popular organizations in urban Argentina. » *Environment and Urbanization* 8 (1): 159-166.

doi:10.1177/095624789600800108.

<http://eau.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/095624789600800108>.

Van Gelder, Jean-Louis. 2010. « Tales of deviance and control: on space, rules, and law in squatter settlements. » *Law & society review* 44 (2): 239-68. doi:10.1111/j.1540-5893.2010.00406.x. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20648994>.

van Gelder, Jean-Louis, Maria Cristina Cravino et Fernando Ostuni. 2015. « Housing informality in Buenos Aires: Past, present and future? » *Urban Studies*: 1-18.

doi:10.1177/0042098015581801.

<http://usj.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0042098015581801>.

Gibson, David R. 2000. « Seizing the Moment : The Problem of Conversational Agency. » *Sociological Theory* 18 (3): 368-382.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.

Gilbert, Alan. 2002. « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto What difference does legal title make ? » *International Development Planning Review* 24 (1): 1-19.

Goffman, Erving. 1979. « Footing. » *semiotica* 25: 1-29.

Gómez, Marcelo et Astor Massetti. 2009. *Los movimientos sociales dicen: Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y Latinoamericano*, Nueva Tril. Buenos Aires: s.n.

Greene, Solomon J. 2003. « Staged Cities: Mega-events , Slum Clearance , and Global Capital. » *Yale Human Rights and Development Journal* 6 (1): 161-187.

Guano, Emanuela. 2004. « The Denial of Citizenship: "barbaric" Buenos Aires and the middle-

class imaginary. » *City & Society* 16 (1): 69-97. doi:10.1525/city.2004.16.1.69.
<http://dx.doi.org/10.1525/city.2004.16.1.69>.

Guérin, Isabelle, Isabelle Hillenkamp et Christine Verschuur. 2018. « Économie solidaire et féminisme: autre économie, autre politique? » In *Mouvements sociaux et économie solidaire*, sous la dir. de Jean-Louis Laville, Geoffrey Pleyers, Elisabetta Bucolo, et Jose Luis Coraggio, 492. Paris: Fondation maison des sciences de l'homme.

Habermas, Jürgen. 1984. *The theory of communicative action vol.1*. Boston: Beacon Pres.

Harvey, David. 1989. « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. » *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71 B (1): 3-17.

———. 2008. « The Right to the City. » *New Left Review* 53 (53): 23-40.
doi:10.1080/13604819608713449. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x/abstract>.

Healey, Patsy. 1992. « Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. » *The Town Planning Review* 63 (Liverpool University Press): 143-162.
doi:10.2307/40113141. <http://www.jstor.org/stable/40113141>.

———. 2003. « Collaborative Planning in Perspective. » *Planning Theory* 2 (2): 101-123.

Heras Monner Sans, Ana Inés, Luciana Cordova et David Burin. 2007. « Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. » *Estudios Políticos* 31: 183-229.

Herrera, Carlos Miguel. 2015. « Constitutionnalisme social et populisme constitutionnel en Amérique latine. » In *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, sous la dir. de Carlos Miguel Herrera, Nomos & No, 83-114. Paris: s.n. doi:10.3917/kime.herre.2015.01.0083.

Herrera, Carlos Miguel, Carlos Gaviria Díaz, Roberto Viciano Pastor, Martínez Dalmau Rubén, Nolte Detlef et Gilberto Bercovici. 2015. *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, Nomos & No. Paris: Editions Kimé. doi:10.3917/puf.falzo.2004.01.0001.

http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=DEC_BERGE_2009_01_0001%5Cnhttps://www.cairn.info/feuilleter.php?ID_ARTICLE=DEC_BERGE_2009_01_0001.

van Horen, Basil. 2004. « Community Upgrading and Institutional Capacity Building to Benefit the Urban Poor in Asia. » In *Forum on Urban Infrastructure and Public Service Delivery for the Urban Poor - Regional Focus: Asia*, 29. s.l.: s.n.

Huchzermeyer, Marie. 2011. *Cities with 'Slums': From Informal Settlement Eradication to a Right to the City in Africa*. Cape Town: UCT Press.

———. 2014. « Troubled Continuities: Use and Utility of the Term "Slum." » In *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, 658. s.l.: Routledge.

Hulbert, François. 2009. « L'espace politique de la ville : plaidoyer pour une géopolitique urbaine. » *L'Espace Politique* 8 (2): 0-15. <http://espacepolitique.revues.org/index1330.html>.

Jaccoud, Mylène et Robert Mayer. 1997. « L'observation en situation et la recherche qualitative. » In *Approches et techniques de recherche*, sous la dir. de Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer, et Pires, 1-13. s.l.: s.n.

Jauri, Natalia. 2011. « Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: Una historia de promesas incumplidas. » *Question. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación* Vol. 1 (N° 29): 15. <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/565/856>.

Jauri, Natalia et María Paula Yacovino. 2011. « Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional. » *Ciudades* 89 (janvier-mars): 16-22.

Jedwab, Remi, Luc Christiaensen et Marina Gindelsky. 2014. « Rural Push, Urban Pull and... Urban Push? New Historical Evidence from Developing Countries *. » *The George Washington University, Institute for International Economic Policy Working Papers*, 4. s.l.: s.n.

Jones, Kevin E. et Alan Irwin. 2013. « Un espace d'engagement citoyen ? » *Revue d'anthropologie des connaissances* 7, 1 (1): 145. doi:10.3917/rac.018.0145. <http://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2013-1-page-145.htm>.

Koster, Martijn et Monique Nuijten. 2012. « From preamble to post-project frustrations: The

shaping of a slum upgrading project in Recife, Brazil. » *Antipode* 44 (1): 175-196.
doi:10.1111/j.1467-8330.2011.00894.x.

Kudva, Neema. 2009. « The everyday and the episodic: The spatial and political impacts of urban informality. » *Environment and Planning A* 41 (7): 1614-1628. doi:10.1068/a411101.

Laperrière, Anne. 2003. « L'observation directe en recherche sociale. » In *De la problématique à la collecte de données*, sous la dir. de Presses de l'Université du Québec, 4^e éd., 269-291. Québec: s.n.

Lawson, Victoria, Sarah Elwood, Santiago Canevaro et Nicolas Viotti. 2015. « "The poor are us": middle-class poverty politics in Buenos Aires and Seattle. » *Environment and Planning A* 47 (9): 1873-1891. doi:10.1177/0308518X15597150.

Lefebvre, Henri. 1968. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos.

———. 1974a. *Le droit à la ville suivi de Espaces et politique*. Sous la dir. de Anthropos. Paris: Anthropos.

———. 1974b. *The Production of Space*. Cambridge: Blackwell Publishing Ltd.
doi:10.1080/00420989220081001.

Lépore, Eduardo. 2014. « Participación laboral y modalidades de inserción socio'ocupacional en las villas de la ciudad. » In *Las villas de la Ciudad de Buenos Aires : territorios grágiles de inclusión social*, sous la dir. de Ana Lourdes Suárez, Ann Mitchell, et Eduardo L-pore, 95'141. Buenos Aires: s.n. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=libros&d=villas-ciudad-buenos-aires>.

Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. s.l.: Cambridge University Press.
doi:10.1017/CBO9780511615641.

Lévy, Jacques et Michel (dir) Lussault. 2003. « Acteur. » *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. s.l.: Belin.

López, Ernesto García. 2012. « Antropología y movimientos sociales: reflexiones para una etnografía de los nuevos movimientos globales. » *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico* 7 (1): 83-113. <http://www.intersticios.es/article/view/11222>.

- Lubenow, Jorge Adriano. 2012. « Public Sphere and Deliberative Democracy in Jürgen Habermas: Theoretical Model and Critical Discourses. » *American Journal of Sociological Research* 2 (4): 58-71. doi:10.5923/j.sociology.20120204.02.
<http://article.sapub.org/10.5923.j.sociology.20120204.02.html>.
- Maeckelbergh, Marianne. 2011. « Doing is Believing : Prefiguration as Strategic Practice in the Alterglobalization Movement. » *Social Movement Studies* 10 (1): 1-20.
 doi:10.1080/14742837.2011.545223.
- Magalhães, Fernanda (Editor). 2016. *Slum Upgrading and Housing in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7879/Slum-Upgrading-and-Housing-in-Latin-America.pdf?sequence=1>.
- Maldonado, Martin A. 2009. « The Politics of Poverty: Non Governmental Organizations (NGOS) as Intermediaries in Affordable Housing Programs in Argentina. » *PhD Proposal*. University of Florida. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- Marcuse, Peter. 2009. « From critical urban theory to the right to the city. » *City* 13 (2-3): 185-197. doi:10.1080/13604810902982177.
- Martinais, Emmanuel. 2015. « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels. » *Participations* 13 (3): 89-117. doi:10.3917/parti.013.0089. <http://www.cairn.info/revue-participations-2015-3-page-89.htm>.
- McFalls, Laurent. 2006. *Construire le politique. Contingence, causalité et connaissance dans la science politique contemporaine*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Melé, Patrice. 2003. « Conflits , territoires et action publique. » In *Conflits et territoires*, sous la dir. de Patrice Melé, Corinne Larrue, et Muriel Rosemberg, 224. Tourd: Presses universitaires François Rabelais.
- . 2016. « ¿Qué producen los conflictos urbanos? » In *El derecho a la ciudad en América Latina : Visiones desde la política*, sous la dir. de Fernando Carrion et Jaime Erazo, 127-157. Mexico: Universidad Autonoma de Mexico.

- Melucci, Alberto. 1980. « The new social movements: A theoretical approach. » *Social Science Information* 19 (2): 199-226.
- Merklen, Denis. 1997. « Organización comunitaria y práctica política : Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. » *Nueva Sociedad* (149): 162-177.
- . 2002. « Le quartier et la barricade : Le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine. » *L'Homme et la société* 143-144 (1): 143-164. doi:10.3917/lhs.143.0143. <http://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2002-1-page-143.htm>.
- Merklen, Denis et G. Pleyers. 2010. « La localisation des mouvements sociaux (2010). » *Cahiers des Amériques Latines* 62 (2011).
- Michelena, Lorenzo. 2012. « El estatus legal de los Nuevos Asentamientos Urbanos . El caso de “ La Carbonilla ”. » In *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, 1-20. s.l.: s.n.
- . 2013. « Mapa de Actores hacia dentro del Asentamiento La Carbonilla . Ciudad de Buenos Aires (2006-2012). » In *1ª JORNADA DE INVESTIGADORES EN FORMACION*, 34-41. s.l.: s.n.
- ministère de la Justice et des Droits humains de l'Argentine. 2011. *Derecho a la ciudad : por una ciudad para todas y todos*. Sous la dir. de María Cristina Perceval et Jordana Timerman, première é. Buenos Aires: s.n.
- Mitchell, Don et Nik Heynen. 2009. « The Geography of Survival and the Right to the City: Speculations on Surveillance, Legal Innovation, and the Criminalization of Intervention. » *Urban Geography* 30 (6): 611-632. doi:10.2747/0272-3638.30.6.611.
- Montambeault, Françoise. 2011. « Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? » *Latin American Politics and Society* 53 (1): 91-124. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00110.x.
- Mouffe, Chantal. 1999. « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? » *Social Research* 66 (3): 745-758.
- . 2010. « Politique et agonisme. » *Rue Descartes* 1 (67): 18-24.

doi:10.3917/rdes.067.0018.

Muchadenyika, Davison. 2015. « Slum upgrading and inclusive municipal governance in Harare, Zimbabwe: New perspectives for the urban poor. » *Habitat International* 48. Elsevier Ltd: 1-10. doi:10.1016/j.habitatint.2015.03.003.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.03.003>.

Mumford, Andrew. 2013. « Proxy warfare and the future of conflict. » *RUSI Journal* 158 (2): 40-46. doi:10.1080/03071847.2013.787733.

Murillo, Fernando. 2014. « Los poderes de la planificación urbana participativa : ¿ Construcción de derechos o castigo ? » *Medio ambiente y Urbanizacion* 81 (1): 8-32.

Murillo, Fernando, Sandra Díaz et Valeria Snitcofsky. 2012. « El “ Derecho a la Ciudad ” como proyecto urbano ? Lecciones de historias barriales en áreas segregadas de la metrópoli de Buenos Aires. » In *XXVI Jornadas de investigacion, VIII Encuentro regional*, 23. s.l.: s.n.

Newton, Caroline. 2009. « The reverse side of the medal: About the 2010 FIFA world cup and the beautification of the N2 in Cape Town. » *Urban Forum* 20 (1): 93-108.
doi:10.1007/s12132-009-9048-y.

Noy, Chaim. 2008. « Sampling Knowledge : The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. » *International Journal of Social Research Methodology* 11 (4): 327-344. doi:10.1080/13645570701401305.

Nuijten, Monique, Martijn Koster et Pieter De Vries. 2012. « Regimes of spatial ordering in Brazil: Neoliberalism, leftist populism and modernist aesthetics in slum upgrading in Recife. » *Singapore Journal of Tropical Geography* 33 (2): 157-170. doi:10.1111/j.1467-9493.2012.00456.x.

O’Loghlen, Aisling. 2015. « Neoliberalism and the Right to the City: the Challenge for the Urban Slum Dweller " Aisling O’Loghlen. » In *Conférence internationale RC21 “The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow’s urban life,”* 44:27-29. s.l.: s.n. <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/D4-OLoghlen.pdf>.

ONF. 1972. *Entretien avec Henri Lefebvre, Urbanose Chapitre 15*. Canada: L’Office National du

- Film du Canada.
- ONU Habitat. 2009. « Planificación de Ciudades Sostenibles: orientaciones para políticas, Informe global sobre asentamientos humanos. » Nairobi: s.n.
- Organización internacional para las Migraciones. 2012. « El impacto de las migraciones en Argentina. » *Cuadernos migratorios N°2*. s.l.: s.n.
- Ossona, Jorge. 2014. *Punteros, Malandras y Porongas: Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Ouviña, Hernán. 2013. « La política prefigurativa de los movimientos populares en América Latina. Hacia una nueva matrix de intelección para las ciencias sociales. » *Acta Sociológica* (62): 77-104.
- Pablo, Zelinna, Sherwin Ona, Rachel Edita Roxas, Charibeth Cheng et Allan Borra. 2013. « the Democracy Cube As a Framework for Guiding Participatory Planning for Community-Based It Initiatives. » In *PACIS*, 15. s.l.: s.n.
- Pace, María Magdalena. 2013. « Prácticas de comunicación en procesos participativos: la organizacional en el barrio "Playón de Chacarita" 1 . María Magdalena Pace * trayectoria. » *AVATARES de la comunicacion y la cultura* (6): 1-19.
- Pain, Rachel et Peter Francis. 2003. « Reflections on participatory research. » *Area* 35 (1): 46-54.
- Paiva, Veronica et Martin Boy. 2012. « Nuevos asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de "La Carbonilla", me diados de la década de 1990. » In *VII Jornadas de Sociologia de la Universidad Nacional de La Plata*, 1-15. s.l.: s.n.
- Pírez, Pedro. 2006. « La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. » *Economía, Sociedad y Territorio* 6 (21): 31-54.
- Playon de Chacarita. 2011. *Estatuto del Cuerpo de Delegados*. s.l.: s.n.
- Polanyi, Karl. 2007. « Le sophisme économiciste. » *La*. doi:10.3917/rdm.029.0063.
- Portes, Alejandro et Bryan R. Roberts. 2005. « The free-market city: Latin American urbanization

in the years of the neoliberal experiment. » *Studies in Comparative International Development* 40 (1): 43-82. doi:10.1007/BF02686288.
<http://link.springer.com/10.1007/BF02686288>.

Poupart, Jean. 1997. « L'entretien de type qualitatif: considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques. » In *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, p.173-209. s.l.: s.n.

Pradilla Cobos, Emilio. 2016. « Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas. » In *El derecho a la ciudad en América Latina : Visiones desde la política*, 157-172. Mexico: s.n.

Prévôt-Schapira, Marie-France. 2002. « Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. » *EURE (Santiago)* 28 (85).

Purcell, Mark. 2003. « Citizenship and the Right to the Global City. » *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (3): 564-590. doi:10.1111/1468-2427.00467.

———. 2009. « Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains. » *Rue Descartes* 63 (1): 40. doi:10.3917/rdes.063.0040. <http://www.cairn.info/revue-rue-descartes-2009-1-page-40.htm>.

Ramos, Julia M. 2013. « La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano. » In *Los lugares del hábitat y la inclusión*, sous la dir. de Jaime Erazo Espinoza et Teolinda Bolivar, 211-232. Quito: CLACSO.

Ratier, Hugo. 1985. *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.

Rheingold, Howard. 2008. « Mobile Media and Political Collective Action. » In *Handbook of Mobile Communication Studies*, sous la dir. de James E. Katz, 472. Cambridge: The MIT Press. doi:10.1201/9781420053890.

Rigon, Andrea. 2014. « Building local governance: Participation and elite capture in slum-upgrading in Kenya. » *Development and Change* 45 (2): 257-283. doi:10.1111/dech.12078.

Roberts, Nancy. 2004. « Public deliberation in an age of direct citizen participation. » *American*

- Review of Public Administration* 34 (4): 315-353. doi:10.1177/0275074004269288.
- Robinson, Jennifer. 2002. « Global and World Cities : A View from off the Map * . » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (3): 531-555.
- Rochistein Tauro, Ezequiel et Gabriel De Paula. 2012. « Estrategias de seguridad conjuntas contra el mercado del crimen regional. » *Cuadernos de Seguridad* 15 (Julio): p.229-256.
- Rodriguez, Maria Carla et Maria Mercedes Di Virgilio. 2013. « Efectos de inclusión / exclusión : políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). » In *Los lugares del hábitat y la inclusión*, sous la dir. de Teolinda Espinoza, Jaime ErazoBolivar, 607. Quito: CLACSO.
- Rodríguez, María Florencia. 2009. « Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. » *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (5): 197-217.
- . 2015. « El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas „como no regularizables“ de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015. »
- Routledge, Paul. 2003. « Convergence Space : Process Geographies of Grassroots Globalization Networks Published by : Wiley on behalf of The Royal Geographical Society (with the Institute of British Geographers) Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/3804580> Convergence space. » *Transactions of the Institute of British Geographers* 28 (3): 333-349.
- Roy, Ananya. 2005. « Urban Informality : Toward an Epistemology of Planning. » *Journal of the American Planning Association* 71 (2): 147-158. doi:issn.0194-4363.
- Ruano de La Fuente, José Manuel. 2010. « Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. » *Against Participation: Discourse and Reality of Citizen Participation Experiences* 47 (3): 93-108. doi:-.
<http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO1010330093A.PDF>.
- Salvia, Agustín. 2015. « Aumento del tráfico de drogas en los barrios , problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo. » *Barómetro del narcotráfico y las adicciones en la Argentina*. s.l.: s.n.

- Sánchez, Fernanda et Anne-Marie Broudehoux. 2013. « Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency. » *International Journal of Urban Sustainable Development* 5 (2): 132-153. doi:10.1080/19463138.2013.839450. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19463138.2013.839450>.
- Satterthwaite, David et Celine d’Cruz. 2006. « The Role of Urban Grassroots Organizations and their National Federations in Reducing Poverty and Achieving the Millenium Development. » *Global Urban Development* 2 (1).
- Scribano, Adrián, Diego Benegas Loyo, Julia Bertone, Aldana Boragnio, Ana Lucía Cervio, Florencia Chahbenderian, Andrea Dettano, Victoria D;hers, Romina del Monaco, Juan Ignacio Ferreras, Mariela Genovesi, Jeanie Herrera, Claudia Gabriela Reta et Rafael Sánchez Aguirre. 2016. « Sensibilidades villeras hoy : una búsqueda. » Buenos Aires: s.n.
- Seguin, Laura. 2015. « Entre conflit et participation : double apprentissage dans un mini-public et un mouvement de contestation. » *Participations* 13 (3): 63. doi:10.3917/parti.013.0063. <http://www.cairn.info/revue-participations-2015-3-page-63.htm>.
- Semper, Jota. 2012. « The role of Urban Upgrading in Latin America as warfare tool against the “Slums Wars.” » *Critical Planning* 19: 58-77.
- Soja, Edward W. 1980. « The Socio-Spatial Dialectic. » *Annals of the Association of American Geographers* 70 (2): 207-225.
- Soja, Edward W. 2009. « The city and spatial justice. » *Justice Spatiale Spatial Justice* 1: 1-5.
- Soto, Hernando de. 1994. *L’autre sentier: la révolution informelle dans le tiers monde*. Paris: La Découverte.
- . 2005. *Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. s.l.: Flammarion.
- Soulé, Bastien. 2007. « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. » *Recherches Qualitatives* Vol. 27(1) (1): 127-140.
- Tarduch, Laura et Jonatan Emanuel Baldivieso. 2014. « La justicia a favor del mercado inmobiliario: las villas no se urbanizan (caso “Rodrigo Bueno”, “La Carbonilla”, “Barrio San

- Martín” y “Barrio Papa Francisco”). » *Observatorio del Derecho a la ciudad*.
- TECHO - Argentina. 2013. « Relevamiento De Asentamientos Informales 2013: » 163.
http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf.
- . 2016. « Relevamiento de Asentamientos Informales - 2016. » Buenos Aires: s.n.
- Thuillier, Guy. 2005. « El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. » *EURE (Santiago)*. doi:10.1016/S1138-3593(01)73931-7.
- Tillotson, Amanda Rowe. 2010. « Pathologizing Place and Race : The Rhetoric of Slum Clearance and Urban Renewal , 1930- 1965. » *Agora Journal of Urban Planning and Design*: 13-20.
- Tilly, Charles. 1984. « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. » *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 4 (4): 89-108.
doi:10.2307/3769489. <http://www.jstor.org/stable/3769489>.
- Touraine, Alain. 1985. « An Introduction to the Study of Social Movements. » *Social Research* 52 (4): 749-787. doi:10.1177/0011392104043498.
- UN-Habitat. 2003. « Slums of the World : The face of urban poverty in the new millennium? » *UN-Habitat*. s.l.: s.n.
<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1124>.
- Vaggione, Juan Marco et Gerardo Avalue. 2007. « El barrio y sus mujeres: La cotidianeidad en los movimientos piqueteros de Córdoba. » In *Anuario X de la Universidad nacional de Córdoba, Facultad de derecho y ciencias sociales*, 807-822. Córdoba, Argentine: s.n.
- Varley, Ann. 2013. « Postcolonialising informality? » *Environment and Planning D: Society and Space* 31 (1): 4-22. doi:10.1068/d14410.
- Velásquez Atehortúa, Juan et Richard Lalander. 2015. « La ciudadanía insurgente de las mujeres de barrios populares en Venezuela: reflexiones sobre los consejos comunales y las salas de batalla social. » *Espacio Abierto* 24 (3): 45-66.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=112416727&site=ehost->

live.

Verschuur, Christine. 2012. « Racommodages de la pauvreté ou engagements féministes dans les quartiers populaires de San Cayetano et Gamboa en Amérique latine. » *Autrepart 2* (61): 175-190. doi:10.3917/autr.061.0175.

Vespa, Trevisani María et Juan Mamberti. 2012. « Sin vivienda para los vulnerables en la ciudad de Buenos Aires : Analisis de presupuesto y politicas publicas. » Buenos Aires: s.n.

Ville de Buenos Aires. 1996. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Assamblée législative de la Ville Autonome de Buenos Aires.

———. 1998. *Ley de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios Artículo*. Buenos Aires: Assemblée législative de Buenos Aires.

Di Virgilio, Mercedes, Soledad Arqueros Mejica et Tomas Guevara. 2010. « Veinte años no es nada. Procesos de regularización de Villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires. » *Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales* 14 (331 (53)).

Di Virgilio, Maria Mercedes, Tomas Guevara et Maria Soledad Arqueros. 2014. « Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina , Brasil y A comparative analysis of the implementation of regulatory policies of informal settlements in Argentina , Brazil and Resumen. » *Revista INVI* 29: 17-51. doi:10.4067/S0718-83582014000100002.
<http://www.scielo.cl/pdf/invi/v29n80/art02.pdf>.

Di Virgilio, Mercedes, Maria Soledad Mejica Arqueros et Tomas Guevara. 2012. « Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011). » *Urban NS04*: 43-60.
<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1866/2120>.

Vommaro, Pablo. 2007. « Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes : el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981 . » In *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani*, IV Jornada:0-27. s.l.: s.n.

Vommaro, Pablo et Hélène Combes. 2016. *El clientelismo político: Desde 1950 hasta nuestros días*, 1^{re} éd. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Warner, Jeroen F. 2006. « More Sustainable Participation ? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management More Sustainable Participation ? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management. » *International Journal of Water Resources Development* 22 (1): 15-35. doi:10.1080/07900620500404992.

Weber, Max. 1995. *Économie et société 1 : Les catégories de la sociologie*. s.l.: Pocket.

Y, (Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria et Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis). 2011. *Dictamen : "Urbanización del barrio 31 Carlos Mugica"*: s.l.: s.n.

Yelling, Jim. 2000. « The incidence of slum clearance in England and Wales, 1955-85. » *Urban History* 27 (02): 234-254. doi:10.1017/S0963926800000249.

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

- 1) À quand remonte ton⁴⁵ premier contact avec le *Playón de Chacarita*? Quelle relation entretiens-tu avec le quartier depuis?
- 2) Décris-moi (ou celui de ton organisation, le cas échéant) quel est ton rôle au sein du processus d'urbanisation.
- 3) Pourquoi as-tu décidé de t'impliquer dans [tel espace d'engagement]?
- 4) Quels sont les enjeux les plus importants pour les habitantes du quartier en lien avec l'urbanisation?
- 5) Comment décrirais-tu les opportunités de participation au processus d'urbanisation qui sont offertes aux habitantes du quartiers et aux autres acteurs?
 - a. Sont-elles suffisantes?
- 6) Quels sont les acteurs qui ont le rôle le plus importants au sein du processus d'urbanisation et quel est ce rôle?
 - a. *Selon les réponses obtenues, la question était suivie de relances pour saisir la perception des autres acteurs non mentionnés spontanément.*
- 7) Comment interprètes-tu le rôle de [tel espace d'engagement] au sein du processus d'urbanisation?
 - a. *Cette question était répétée pour la Table ouverte pour l'urbanisation (informelle / oppositrice) et pour la Table de gestion participative (officielle) afin de saisir comment le répondant se situait par rapport à ces deux espaces centraux du processus d'urbanisation.*
- 8) Quels sont les principales sources de conflit dans le cadre du processus d'urbanisation?
- 9) Quelle est ta perception du niveau de conflictivité – *conflictividad* – du processus d'urbanisation? Comment expliques-tu cela?
- 10) Les dynamiques politiques au sein du quartier ont-elles changées depuis le début du processus d'urbanisation? Si oui, comment?
- 11) À ton avis, quel est l'impact des luttes partisans au sein du processus d'urbanisation?
- 12) Existents-ils des alliances ou conflits clairs entre les acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation? Comment les interprètes-tu?
- 13) Y a-t-il un autre sujet que nous n'avons pas abordé et sur lequel tu voudrais ajouter quelque chose?

⁴⁵ Pour la plupart des répondants agissant au nom d'une organisation, les questions étaient ajustées pour distinguer à la fois le rôle de l'organisation et celui du répondant dans ce contexte organisationnel.