

**COMUE UNIVERSITE SORBONNE PARIS CITE
UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3**

École Doctorale 122 Europe Latine-Amérique latine
Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA)
(UMR 7227)

Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement du Territoire

Andrés BORTHAGARAY

**La fabrique du futur urbain à Buenos Aires :
entre planification et décisions d'aménagement (1958 - 2018)**

Résumé substantiel

Thèse dirigée par
M. Sébastien Velut
(Professeur, Université de Paris 3)

Résumé

La fabrique du futur urbain à Buenos Aires : entre planification et décisions d'aménagement (1958 - 2018)

L'objectif de cette thèse est de proposer une explication sur l'anticipation de la croissance urbaine de Buenos Aires au cours d'un long demi-siècle, à partir, d'un côté, des propositions institutionnelles et, de l'autre, d'un échantillon de choix stratégiques dont les conséquences ont marqué le développement de la ville. Il s'agit d'enquêter sur l'opposition entre l'explicite et l'implicite dans la volonté d'intervention urbaine. La méthodologie repose sur l'analyse de sources primaires (plans officiels, documents administratifs, cartes, etc.) et des représentations des personnes et des équipes professionnelles qui ont participé aux propositions et initiatives d'aménagement. Le cadre de référence est large, que ce soit dans les contours géographiques d'une ville en expansion permanente ou dans les perspectives d'analyse à partir de l'aménagement urbain. La séquence temporelle retenue se centre sur une période allant de 1958, moment charnière pour la planification urbaine de la ville, à nos jours. L'étude se présente en quatre parties : les perspectives urbaines au cours d'un long demi-siècle ; une analyse de l'évolution des représentations derrière des plans explicites et implicites ; une perspective thématique des mobilités, logements et centralités ; et, finalement, un récit alternatif à partir de la logique des personnes et des arguments qui sous-tendent les plans au cours de la période. La thèse développe un ensemble d'arguments pour démontrer que Buenos Aires est bien le produit des partis pris d'aménagement.

Mots clés: aménagement, urbanisme, plan, croissance, métropole, ville, mobilité, Buenos Aires

Table de matières

Résumé.....	2
Introduction	5
Partie I : Les perspectives d'un long demi-siècle	7
1. Essais et actions d'aménagement urbain, de 1958 à nos jours	7
2. Les rapports et documents administratifs comme corpus	7
2.1. Études existantes sur les plans de Buenos Aires	8
2.2. Perspectives urbaines en évolution	8
3. Perspectives thématiques et institutionnelles	9
Partie II : Un itinéraire entre désirs imaginés et choix stratégiques	11
1. Buenos Aires en 1958.....	12
2. État, société et acteurs dans un contexte en évolution pour l'aménagement urbain.....	12
3. Un ensemble de plans et mesures traversé par des grands tournants institutionnels	13
3.1 1958-1977. Un volontarisme planificateur	13
3.1.1. <i>L'Organisation du Plan Regulador</i>	13
3.1.2. <i>L'Esquema Director de 1967-1969. Une innovation méthodologique</i>	17
3.1.3. <i>L'Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (EPTRM)</i>	18
3.1.4. <i>Le Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)</i>	20
3.2. 1977-1983 : un tournant autoritaire	21
3.2.1. <i>Código de planeamiento urbano, autoroutes urbaines et CEAMSE</i>	21
3.2.2. <i>Le décret-loi 8912</i>	23
3.3. 1983-1992 Un optimisme à l'épreuve	24
3.3.1. <i>Une capitale pour la deuxième république</i>	25
3.3.2. <i>Entre la norme et l'exception</i>	25
3.3.3. <i>Projet urbain à Puerto Madero</i>	25

3.4 1992 - 1996 : un retour au retrait de l'État	27
3.4.1. <i>Le plan d'accès par autoroute et la privatisation des chemins de fer</i>	27
3.5. 1996 à nos jours	28
3.5.1. <i>Plan Urbano Ambiental et réforme réglementaire</i>	29
3.5.2. <i>Initiatives sur la région métropolitaine</i>	31
3.5.3. <i>Un essai de reprendre l'aménagement à partir de l'État : Le Plan Estratégico Territorial</i>	32
4. Planification implicite, en dehors des énoncés formels	8
Partie III : Perspectives thématiques. Mobilité, logement et centralités	34
a- La mobilité : facteur structurant de la croissance métropolitaine	34
b- Le logement, droit social et urbain	36
c- Centralités et noeuds d'articulation institutionnelle et physique	37
Partie IV : Conclusions : Un récit alternatif à partir des choix assumés	40
1. Les personnes, les arguments et les plans	41
2. Une clé rétrospective d'interprétation	41
3. Une tentative de prosopographie des planificateurs	42
4. La ville contemporaine est bien le produit d'une planification	43

Introduction

En règle générale, les plans d'anticipation du futur de la ville et l'évolution urbaine réelle présente quelques nuances. A cet égard, Buenos Aires ne fait pas figure d'exception. En effet, on peut noter toute une palette de relations entre les efforts d'anticipation et l'évolution urbaine décrite plus haut. Ainsi, les résultats des visions prospectives varient entre des études ayant un impact réel sur la prise de décisions, des études sans conséquence opérationnelle mais ayant une influence sur les imaginaires, des décisions prises à la marge de véritables études qui justifient ces dernières ou encore des études sans grand impact mais ressuscitées bien plus tard pour justifier une décision.

C'est dans le long terme qu'on voit les rapports entre acteurs dans le territoire.¹ Les politiques explicitement urbaines ont longtemps été considérées comme un élément peu significatif de l'intérêt général. C'est ce qu'ont montré différentes études comme la publication en français sur l'*Esquema Director* (IAURP, 1972) ou les travaux d'Horacio Torres (1999, 2006).² Les raisons de ce désintérêt sont multiples. L'une d'entre elles est le manque de relation directe entre les documents de planification et les actions visibles sur le territoire. Il y en a bien une, mais différente de celles des politiques explicites. Il s'agit de révéler "un ordre dans le chaos" des interventions afin d'ouvrir un espace de dialogue entre pensées urbanistiques proclamées et exercées.³

Pour ce faire, il est proposé ici une trajectoire historique, suivant une chronologie des formulations explicites, et une trajectoire rétrospective déroulant le fil des logiques et visions sous-jacentes. Cette analyse suit, tout au long de la période, une série de tensions : entre développement en hauteur et étalement urbain d'un côté, entre régulation et contrôle de l'autre. Mais aussi, entre les contextes politico-sociaux locaux (ruptures institutionnelles, modalités d'organisation économiques, évolution de la société) et l'évolution des consensus internationaux, en particulier sur le rôle de l'État, l'influence de l'ordre économique d'après-guerre et l'apparition de nouvelles institutions. Un autre ensemble de tensions se réfère aux domaines d'expertise et aux formations dont sont issus les professionnels intégrant les équipes en place : un groupe d'architectes intervenant à grande échelle ou des équipes pluridisciplinaires. Il y a également des différences conceptuelles sur le rôle des urbanistes ou des planificateurs, entre ceux qui se considèrent porteurs d'un savoir expert et ceux qui reconnaissent leur subjectivité.

Ainsi, la tension entre l'évolution de l'anticipation proposée par des documents d'urbanisme et d'un ensemble de prises de décision peut contribuer, dans une interprétation rétrospective, à une meilleure compréhension des conséquences des débats urbanistiques et éventuellement générer un plus grand intérêt au-delà des cercles spécialisés.

Ce cadre d'interprétation peut servir de justification *ex ante* ou être une clé de lecture *ex*

1 Roncayolo, Marcel. *La Ville et Ses Territoires*. Édition revue. Paris: Gallimard, 1997.

2 Horacio Torres, *El Mapa Social de Buenos Aires 1940-1990* (Buenos Aires: FADU - UBA, 2006).

3 Par exemple, dans l'observatoire métropolitain du conseil professionnel d'architecture et d'urbanisme, la liste porte plus strictement sur les plans formels. <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba#planes>

post. La confrontation des deux peut être un élément capable d'enrichir les débats contemporains. Comme le signale Ricardo Piglia (2016) - citant Paul Valéry - il y a toujours une fiction à laquelle le pouvoir, même le plus brutal, a recours pour se légitimer.⁴ Anticiper le futur de la ville est, en partie, une fiction dans laquelle les urbanistes jouent un rôle. Assigner au présent une reconstruction des anticipations passées, même si elles ne sont pas formulées comme telles, peut aussi jouer un rôle. L'interprétation de l'histoire récente est présentée ici sous un prisme particulier dans le champ de l'aménagement. Il est présenté aussi une analyse des professionnels qui ont participé au cours de la période, à partir de la composition d'équipes et du suivi d'un ensemble de trajectoires en particulier.

La capacité effective d'anticiper la croissance urbaine à partir de documents formels a été mise en cause sous différents angles. Marcel Roncayolo, en particulier en référence aux villes du tiers monde fait la distinction entre croissance planifiée et croissance spontanée. Shlomo Angel fait une distinction entre des formulations ayant vraiment anticipé la croissance et d'autres sans conséquence pratique. Mais on peut faire une lecture en renversant la logique : Rem Koolhaas propose, à partir de Manhattan, l'idée d'un manifeste rétroactif. Antonio Azuela, en élargissant l'analyse aux questions juridiques, parle d'un néoréalisme, où, au-delà du non-respect aux normes il y a quand même des règles non écrites à décoder.

4 Ricardo. Piglia, *Las Tres Vanguardias*. (Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2016).

Partie I : Les perspectives d'un long demi-siècle

Dans son ensemble, l'évolution de Buenos Aires a présenté de grands changements entre la fin des années 1950 et la fin de la décennie actuelle. Selon l'Institut National des Statistiques et des Recensements (INDEC), entre 1960 et 2010, la population métropolitaine a doublé tandis que la superficie du bâti augmentait de manière sensiblement supérieure.⁵ Pendant cette période, Buenos Aires est passée de la première à la troisième place des villes latinoaméricaines en termes de poids démographique, tout en restant toujours parmi les dix ou vingt villes les plus peuplées du monde.

I. Essais et actions d'aménagement urbain, de 1958 à nos jours

Cette évolution a connu plusieurs tentatives d'anticipation. S'il existe des antécédents, c'est surtout à partir de 1958 que se développent un ensemble d'initiatives - coordonnées par leurs équipes techniques respectives - ayant pour mission de formuler un plan urbain pour Buenos Aires, selon les cas à l'intérieur des limites communales ou ayant une portée métropolitaine. Ces initiatives prennent en compte des questions générales et sectorielles - transport, logement, occupation du sol, infrastructures...-.

Toutefois, l'évolution urbaine de Buenos Aires correspond à des décisions qui, même si elles n'ont pas été exprimées au sein des initiatives formelles (documents de planification), laissent des marques profondes sur la croissance urbaine. Cette dernière n'a ainsi pas été le produit d'une simple improvisation. Elle est bien le fruit de décisions portant sur le futur de la ville qui méritent d'être étudiées.

2. Les rapports et documents administratifs comme corpus

Le corpus est composé d'un ensemble de documents originaux, comme source primaire. Il rassemble des plans, mais aussi des normes administratives. Il s'agit d'une lecture en profondeur de ces sources, mais aussi d'une série d'études à partir de celles-ci. Il s'agit également de comprendre l'évolution de la pratique de l'aménagement urbain à partir d'un échantillon d'écoles d'interprétation. Dans ce contexte, des perspectives anglo-saxonnes, françaises et italiennes offrent des repères aussi bien pour les idées que pour les pratiques institutionnelles. Une bibliographie spécifique offre ensuite des références institutionnelles, sur la dynamique d'acteurs urbains et les imaginaires.

5 Schlomo Angel, *Planet of Cities* (Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2012).

2.1. Études existantes sur les plans de Buenos Aires

Une première série d'études se réfère à l'analyse de plans pour Buenos Aires à différentes époques. Odilia Suárez (1985), dans *Planes y Códigos para Buenos Aires, 1925/1985*, en offre une perspective à la fois synthétique, théorique et descriptive. Juan Molina y Vedia (1996), dans *Mi Buenos Aires Herido*, abordent une série de documents jusqu'en 1969 avec un degré de distance et de perspective important. Horacio Torres, dans *El Mapa de la Pobreza*, permet de lire l'évolution métropolitaine à travers d'une grille d'analyse à la fois sociale et spatiale.⁶ Alicia Novick pour sa part développe un ensemble d'études historiographiques sur l'évolution des plans en général, et avec d'autres auteurs, de la représentation graphique comme récit en particulier.⁷

La systématisation réalisée pour le Conseil Professionnel d'Architecture et d'Urbanisme, sous les titres de *Moderna Buenos Aires* et *Observatorio Metropolitano*, offre une référence facilement accessible.⁸ Dans cette ligne, les études de Verena Andretta (2007, 2009) permettent de suivre un fil rouge dans les représentations des idées contenus dans les différents plans urbains pour Río de Janeiro.⁹

Plusieurs références plus générales portant sur l'histoire de la ville contemporaine de Buenos Aires peuvent être citées : Adrián Gorelik (2010), José Luis y Luis Alberto Romero (1983), James Scobie (1977), Jorge Enrique Hardoy et Margarita Gutman (2007 y 2011). Ces auteurs offrent, à plusieurs titres, une base d'information et de critères d'interprétation urbanistique conjugués à d'autres perspectives. En particulier, Margarita Gutman explore la question de l'anticipation de l'avenir à travers des sources savantes et populaires, notamment concernant la vision existante autour du centenaire de l'indépendance de l'Argentine.¹⁰ L'évolution de Buenos Aires a soulevé des débats de ce type, même en période de régime autoritaire (Hoyt, 2012).

Avec ces éléments et les perspectives théoriques et des cas de référence qui suivent, il s'agit ici surtout de naviguer dans le corpus de documents originaux des plans et documents administratifs comme source primaire d'information et de lecture.

2.2. Perspectives urbaines en évolution

Un ensemble d'études sur l'évolution urbanistique, dans ces contextes respectifs, permet d'inscrire les différentes périodes et étapes dans une autre perspective. Nigel Taylor (1998) le fait dans un contexte anglo-saxon, à partir d'une périodisation et d'une analyse de la bibliographie utilisée dans plusieurs cours d'urbanisme, dans le cadre de l'évolution politique et disci-

6 En particulier dans les études du *Plan Urbano Ambiental* en 1999/2000.

7 Par exemple, Alicia Novick, "Historias Del Urbanismo / Historias de La Ciudad. Una Revisión de La Bibliografía," *Seminario de Crítica Del IAA* 137 (2004): 5–26.

8 Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. "Moderna Buenos Aires. Proyectos Urbanos," n.d. <http://www.modernabuenosaires.org>. <http://www.observatorioamba.org/>

9 Verena Andretta, *Ciudades Cuadradas, Paraísos Circulares: Planes de Ordenación y Orígenes de La Urbanística En Río de Janeiro: Importación y Transformación de Paradigmas* (Barcelona: Universidad Politècnica de Catalunya, 2007).

10 Margarita Gutman, *Buenos Aires: El Poder de La Anticipación. Imágenes Itinerantes Del Futuro Metropolitano En El Primer Centenario* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2011).

plinaire offrant ainsi une source de comparaison avec d'autres réalités urbaines.¹¹ A une échelle globale Shlomo Angel (2012), à partir de données quantitatives sur la densité à long terme, propose une vision critique du rôle des urbanistes.

D'autres perspectives, comme celles de Jean Pierre Orfeuil et Marc Weil (2012), proposent une analyse de l'évolution de l'urbanisme à travers l'étude des plans successifs pour Paris, sur une période relativement similaire couvrant même les débats les plus contemporains sur le Grand Paris.¹² Sur l'exportation d'idées au sujet des villes nouvelles françaises, Clément Orillard offre une analyse directe en prenant le cas de Buenos Aires en particulier.¹³

Une vision italienne, plus sombre, de l'urbanisme du XXème est celle présentée par Benevolo (2012) dans *Il Tracollo de l'urbanistica Italiana*. Dans le même sens, Insolera (2011) et ses disciples, dans *Roma Moderna de Napoléon al siglo XXI*, offrent une grille de lecture de l'évolution urbaine en prenant en compte les influences entre politique, urbanisme et affaires; une vision sévère de la logique de prise de décision enrichissante pour les thématiques et les réalités abordées dans notre étude. Deux travaux de Bernardo Secchi (2006, 2013), l'un plus basique et pédagogique et l'autre plus critique et polémique, permet de doter d'autres sens le rôle des urbanistes.¹⁴

3. Perspectives thématiques et institutionnelles

En plus d'une analyse historique, une série de travaux sur l'évolution de l'État, du fédéralisme, de la culture du respect des normes et des processus de gestion, semble nécessaire pour comprendre les aspects institutionnels liés à l'urbanisme. A ce sujet, la combinaison entre une réflexion théorique sur l'articulation entre fédéralisme et territoire,¹⁵ et une réflexion plus empirique de juristes faisant partie d'une commission consultative de la Ville pour un projet de loi des *comunas*, offre matière à une réflexion appliquée.¹⁶

Un ensemble de références historiques et économiques serviront également pour l'analyse contextuelle. Une vision plus sociologique du rôle des acteurs urbains dans la production de la ville, comme celle présentée par François Ascher (2007) et Alain Bourdin (2011), ou le questionnement critique des plans formels dans les organisations comme celle de Mintzberg (1998), aident à démystifier une vision abstraite et dépourvue de conflits des plans. *El Río sin Orillas*,

11 Nigel Taylor, *Urban Planning Theory since 1945* (London: Sage, 1998).

12 Jean Pierre Orfeuil and Marc Weil, *Grand Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions* (Paris: Scrineo, 2012).

13 Clément Orillard, "Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l'export," *Histoire Urbaine* 50, no. 3 (2018): 143, <https://doi.org/10.3917/rhu.050.0143>.

14 Bernardo Secchi, *Première Leçon d'urbanisme* (Marseille: Parenthèses, 2006).

15 Comme Sébastien Velut, "L'Argentine En Ses Provinces, Disparités Régionales, Systèmes Spatiaux et Finances Publiques Dans Un Etat Fédéral" (Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III., 2002).

16 En particular Carlos Rosenkrantz et Roberto Saba, qui avait participé de Carlos Nino, *Un País Al Margen de La Ley*, 4º (Buenos Aires: Ariel, 2011). Osvaldo Pérez Sammartino y Daniel Sabsay.

de Saer (1991), plus littéraire, aide à trouver un sens à l'évolution sur le long terme du Río de la Plata.

Sur le plan thématique, la thèse développe en profondeur la relation entre l'urbanisme et la mobilité. Ainsi, quelques-unes des références de premier plan à ce sujet sont Robert Cervero (1998), Manuel Herce (2009, 2013), Eduardo Vasconcelos (2012), Vukan Vuchic (1999, 2013) et Jean Pierre Orfeuill (2004, 2013) ainsi qu'une série de travaux sur le contexte régional développés par les membres de la chaire latino-américaine de l'Institut pour la Ville en Mouvement.¹⁷ En outre, les recherches de Pablo Martínez sur l'histoire du chemin de fer et du métro constituent aussi une source particulièrement illustrative.

Le transport est un élément structurel de par son incidence sur l'usage des sols pour le logement et la structuration des centralités urbaines. A cet égard, si ce thème est abordé à partir de certaines références, produit des ruptures autoritaires et des va-et-vient économiques, la question du logement, du foncier et de l'accès aux opportunités de la ville semble traversée par un ensemble de normes, d'opérations, d'actions revendicatives et de spéculations d'ordre diverse.

La relation entre les plans, les actions et les centralités est abordée comme une thématique particulière ; en lien avec l'évolution de la structure du transport. Là encore, l'attention ne se porte pas directement sur les centralités mais sur la relation de ces dernières avec le contexte urbain et institutionnel et sur leur conception au sein des différents plans et normes. En particulier, il s'agit de comparer la relation entre les rôles de centralités, les divisions administratives et l'articulation avec des stratégies plus générales, dans lesquelles s'inscrivent les politiques territoriales jusqu'à la construction de centres civiques. Les politiques de décentralisation se combinent avec les positions face aux centralités, produit à la fois de l'évolution de la structure du transport. L'analyse des échelles et de centres complète le fil de l'anticipation et de la reconstruction *a posteriori*.

L'ensemble de ces sources documentaires est complété par une série d'entretiens avec différents urbanistes comme Heriberto Allende, Alfredo Garay, David Kullock, Margarita Charrier et Enrique García Espil, entre autres. En outre, les perspectives de Marie-France Prévôt-Schapi-ra, Jordi Borja, Michael Cohen, Shlomo Angel y Manuel Herce, visiteurs assidus et experts de Buenos Aires, conformément un ensemble de référents dont les travaux et rencontres successives ont nourri cette réflexion.

17 Par exemple, Andrés Borthagaray and Jean Pierre Orfeuill (editores), *La Fábrica Del Movimiento. 16 Casos de Política Pública En Materia de Movilidad Urbana*. (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013)..

Partie II : Un itinéraire entre désirs imaginés et choix assumés

Cette seconde partie tente de répondre à certaines questions fondamentales sur le rôle de l'urbanisme, sa relation avec les décideurs et l'existence d'une cohérence derrière l'image apparente d'une improvisation dans l'évolution de Buenos Aires. Je me propose également ici de soumettre l'hypothèse de recherche aux documents qui constituent le corps de cette étude. Il est possible de distinguer, au moins, quatre tournants à partir de 1958 : 1977, 1983, 1992 et 1996.

Chaque document est présenté chronologiquement dans son contexte, par exemple :

1958

–*Organización del Plan Regulador*, 1958-1962.

–*Organización del espacio metropolitano de Buenos Aires. Esquema Director año 2000*, 1967-1969.

–*Estudio preliminar del transporte para la región metropolitana (EPTRM)*, 1971-1973.

–*Sistema Metropolitano de Buenos Aires (SIMEB)*, 1977.

1977

–*Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Buenos Aires et Decreto Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires* (1977)

–Réforme du *Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*

–*Decreto Ley 8912, Provincia de Buenos Aires*

1983

–La récupération de l'espace public démocratique.

–Concours “*20 ideas para Buenos Aires*”.

–Projet (inachevé) de transfert de la *Capital Federal*, 1987

–Le concours et la mise en oeuvre d'un *Plan Director para Puerto Madero*, 1991.

1992

–La concession des accès routiers à Buenos Aires (1992-1994) et la privatisation ferroviaire et d'autres services et espaces publics.

–La réforme de la *Constitución Nacional* et le changement de statut de la ville de Buenos Aires.

1996

–L’élaboration et approbation d’une *Constitución de la ciudad de Buenos Aires* et la première élection directe de son gouverneur.

–L’étude et le projet de loi original pour un *Plan Urbano Ambiental* (1998-2000) et le texte approuvé par la loi (2008).

–L’analyse et les directives stratégiques pour la région métropolitaine de Buenos Aires, respectivement en 1995 et 2006.

–*Le Plan Estratégico Territorial*, 2004-2014.

–Un *Proyecto de modelo territorial para Buenos Aires*, 2012.

–Une nouvelle vague de concessions (2005-2009-2018), et l’approbation d’un nouveau code d’urbanisme (2018).

I. Buenos Aires en 1958

Cette même année, un film de David Kohon, *Buenos Aires*, montre bien le rythme de la ville à cette époque pleine de frénésie, de dynamisme et de mouvement mais aussi de quartiers précaires et peu intégrés. Le film nous parle d’une métropole en pleine évolution, s’inscrivant dans l’illusion d’un retour au développement et à la démocratie modernisatrice. «Buenos Aires», décrit les contrastes de la société en 1958, avec son rythme fiévreux et prospère, ses bidonvilles et ses misères.¹⁸ Trolley, câbles aériens, gratte-ciels, murs mitoyens en transformation. Montage d’images entre les façades modernes de bureaux et les murs sales de logements précaires. Cependant, même les images de la pauvreté exprimaient des problèmes matériels de ceux qui rentraient d’un travail formel chez eux.

2. État, société et acteurs dans un contexte en évolution pour l’aménagement urbain

Après une période de croissance, de réformes sociales et de développement d’un système de droits et d’organisation politique des syndicats, l’économie entre dans un cycle récessif au cours du second mandat de Perón (à partir de 1952) et du qui lui succède. Les mesures d’ouverture de l’économie afin d’attirer les investissements pétroliers annoncées par le gouvernement font l’objet d’une forte controverse. Les voies de l’industrialisation se cherchent de nouveaux chemins dans un contexte international où l’Argentine n’a plus accès aux mêmes marchés et

¹⁸ David Jose Kohon, *Buenos Aires (Corto)* (Argentina, 1958), <https://www.youtube.com/watch?v=At03Qi-BOcKE>.

fournisseurs que dans la période d'avant-guerre. À une échelle plus locale, l'augmentation des tarifs des services publics, fortement subventionnés sous les deux mandats de Perón, est un facteur de tension.¹⁹

Avec l'élection de Arturo Frondizi comme président, 1958 est également marquée par l'espérance d'une industrialisation, le pari du « développementalisme », l'ouverture aux capitaux internationaux (en particulier pour l'extraction et l'installation de raffineries pétrolières). Cependant, l'instabilité économique et une inflation persistante continue de marquer la conjoncture. Par ailleurs, 1958 est aussi une année de transition à l'université de Buenos Aires, dans une époque florissante de l'université publique.

3. Un ensemble de plans et mesures traversé par des grands tournants institutionnels

3.1. 1958-1977. Un volontarisme planificateur

Avec de nuances selon les cas, il existe tout au long de cette période une illusion planificatrice. Elle commence avec un groupe héritier du mouvement moderne, qui comptait sur son arrivée au pouvoir politique à l'échelle locale. La seconde initiative (*Esquema Director*) s'inscrit au sein d'un gouvernement militaire, même si elle rentre dans une conception planificatrice de l'État. La troisième étude (EPTRM) est plus technique, continuité de la précédente et centrée sur le transport. Elle est aujourd'hui toujours respectée pour la consistance de son travail. Une quatrième (SIMEB), apporte une vision plus territoriale depuis le point de vue de la *Provincia de Buenos Aires*.

Au-delà de leurs nombreuses différences, elles apportent toutes un regard d'architectes ou d'ingénieurs. La préoccupation pour les conditions de l'urbanisation, pour la qualité des équipements et pour l'efficacité de l'usage des ressources sont quelques-unes des constantes propres à ces plans.

Dans une approche plus thématique, ces derniers peuvent s'analyser de la manière suivante:

En ce qui concerne le transport, il demeure une idée de l'extension du métro. Le tracé du chemin de fer au sein de la ville est au départ critiqué. A partir de la seconde proposition, s'installe l'idée d'une unification des routes du Nord avec celles du Sud. En matière de logement, au début, la planification des travaux d'éradication des bidonvilles est assortie d'un accompagnement social. Et en ce qui concerne les centralités, le rôle du centre et la nécessité d'équipements pour consolider les villes existantes est plus forte que celle des *new towns*.

Pendant l'intervalle démocratique de 1973-1976, une espérance se crée autour des plans urbains. Mais la fin abrupte de cet intervalle, combinée à la discontinuité des équipes en charge

19 M. J. López, J. E. Waddell, and J. P. Martínez, *Historia Del Ferrocarril En Argentina. La Política Ferroviaria Entre 1857 y 2015* (Buenos Aires: Lenguaje Claro, 2016).

et à divers affrontements internes, ces plans n'ont pu être concrétisés que très partiellement. L'université elle-même est sujette à une ouverture politique avant de dériver vers l'extrême droite à partir de l'hiver argentin de 1974 et au coup d'état de 1976.²⁰

3.1.1. L'Organisation du Plan Regulador

Le plan de 1958-1962 est développé sous le mandat du Maire Hernán Giralt, nommé par le Président Arturo Frondizi. Il est constitué d'une version préliminaire, d'un plan directeur, d'études démographiques et d'autres éléments annexes. Préalablement, avait été publié en 1957 un diagnostic dans la revue de la *Sociedad Central de Arquitectos*.²¹ Il citait différents documents historiques de planification y compris la proposition d'un *Plan Director* (1938) élaborée par Le Corbusier et une équipe de professionnels argentins.²² Le *Plan Regulador* offre une série de propositions à l'échelle régionale, métropolitaine et à celle de la ville, seule échelle pour laquelle l'équipe en charge avait un mandat réel. Odilia Suárez, l'une des auteures de ce Plan, reconnaît l'influence des documents de planification dirigés par Patrick Abercrombie à Londres à la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Mais en lieu et en place des *new towns*, il propose des solutions plus pragmatiques visant la consolidation des villes existantes. Il repose sur des principes modernistes comme la division fonctionnelle, la ségrégation des vitesses et le tracé d'autoroutes - en particulier une centrale et une autre le long de la côte -. Répondant à une conception hygiéniste, le modèle à régler comme code de planification urbaine promeut la possibilité de monter en hauteur plutôt que la consolidation d'un tissu urbain homogène. Le transport sur rail est pris en compte, en particulier dans un plan pour l'extension du métro en 1957.²³ Un déménagement de l'*Aeroparque* est prévu sur une île artificielle, idée dont l'origine provient clairement du *Plan Director* du Corbusier.

Même si les équipes locales étaient interdisciplinaires, les architectes en constituaient la force dominante. Par ailleurs, l'idée d'une objectivité dans les options présentées est bien présente, par exemple, il fait référence à un mode de vie contemporain auquel il est nécessaire de s'adapter. Néanmoins, il y a déjà une logique d'analyse sociologique qui se reflète dans la composition de l'équipe en charge de la formulation du plan. Le plan présentait des propositions plutôt abstraites en matière projectuelle, exception faite d'un schéma pour le nouveau quartier de Catalinas Norte dessinée par Clorindo Testa.²⁴

Avec l'élection de Arturo Illia à la Présidence, la municipalité revient à la charge de Rubén Rabanal, entre 1963 et 1966, un élu qui venait des quartiers du sud et auxquels il a donné un fort

20 Luis Alberto Romero, *Breve Historia Contemporánea de La Argentina 1916-2016*, Cuarta (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017).

21 Sociedad Central de Arquitectos., "Revista de Arquitectura. Número 375. Edición Del Gran Buenos Aires En El Tiempo y En El Espacio" (Buenos Aires, 1955).

Sociedad Central de Arquitectos, "Revista de Arquitectura. Número 376/377. Edición Del Gran Buenos Aires En El Tiempo y En El Espacio. Buenos Aires:," 1956.

22 Le Corbusier, "Plan Director Para Buenos Aires," *La Arquitectura de Hoy. Versión Castellana de l'architecture d'aujourd'hui* (Buenos Aires, 1947)..

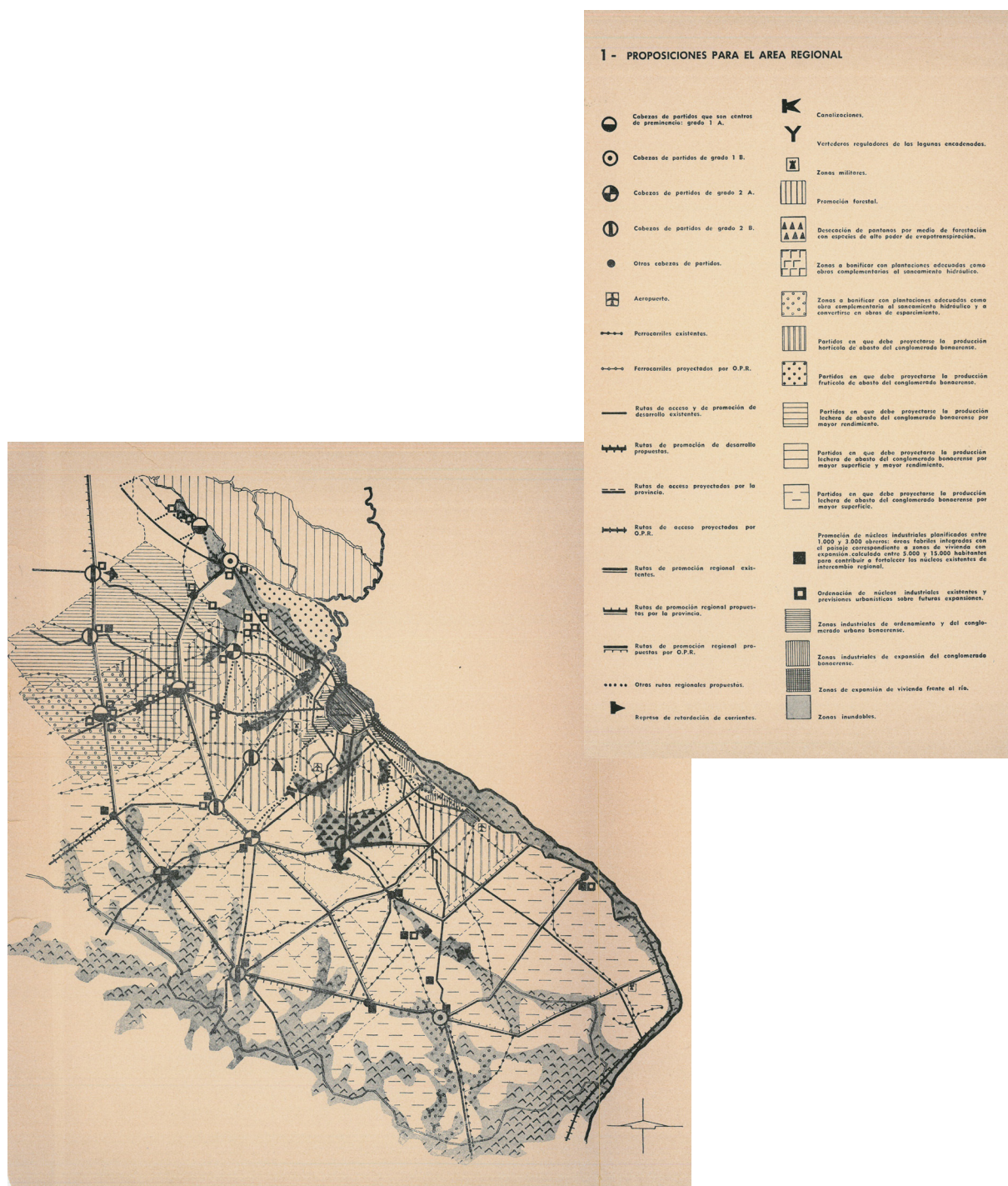
23 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires., "Informe Preliminar 1959-1960," 1968..

24 Luego vendría una crítica morfológica, aunque en términos diferentes a los de Panerai, Philippe Panerai, Jean Castex, and Jean-Charles Depaule, *Formes Urbaines, de l'ilot à La Barre* (Marseille: Editions Parenthèses, n.d.)..

support. Son mandat, tout comme celui du Président, est interrompu par un autre coup d'État militaire au mois de juin 1966.

Ces années apportent aussi un changement visible sur la ville : sortent de terre les tramways, mais s'esquissent également des projets qui se concrétiseront plus tard comme la récupération du marécage du bas Flores, les quartiers de Catalinas Norte ainsi que différentes versions du *Código de Planeamiento Urbano*, modifié et approuvé deux décennies plus tard.

En matière d'habitat, il apparaît alors encore possible déménager les *villas* avec le consentement des habitants et un accompagnement social (Ziccardi, 1977).



Illustrations 1. Le Plan Régulateur à l'échelle régionale et métropolitaine.

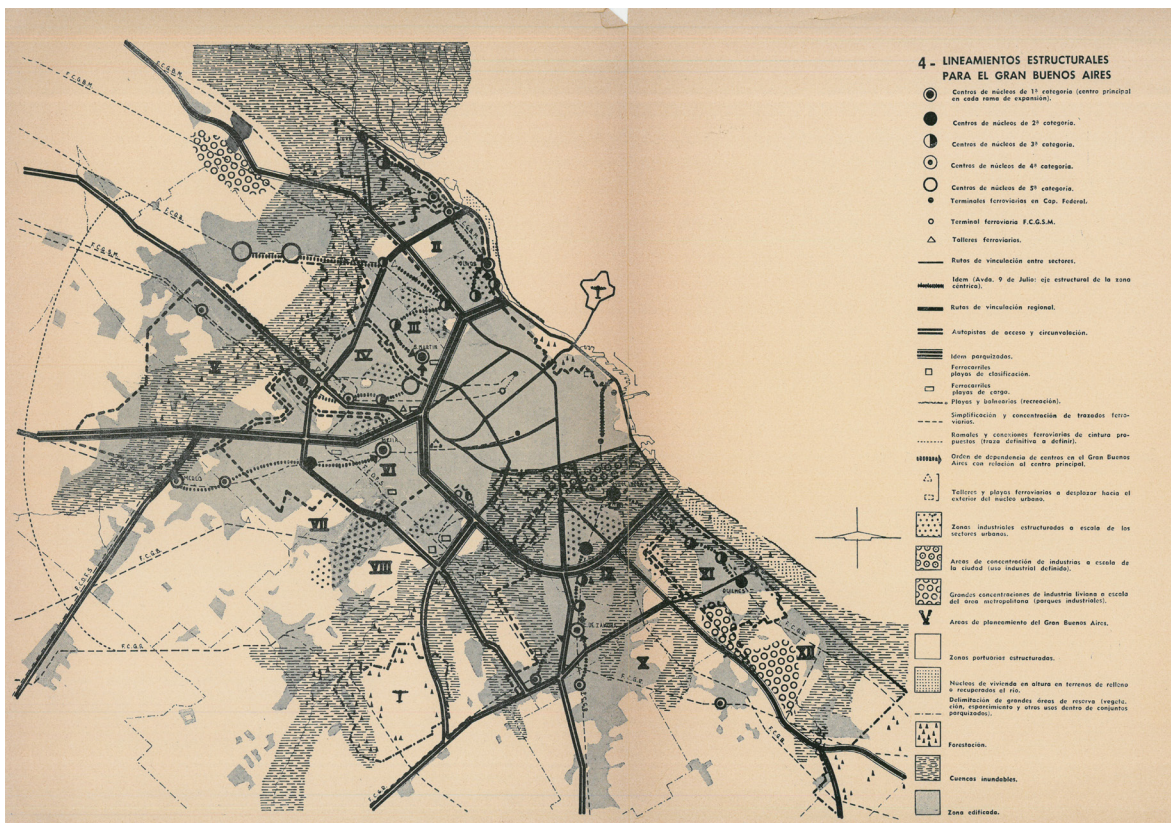


Illustration 2.a Organización del Plan Regulador : l'échelle métropolitaine

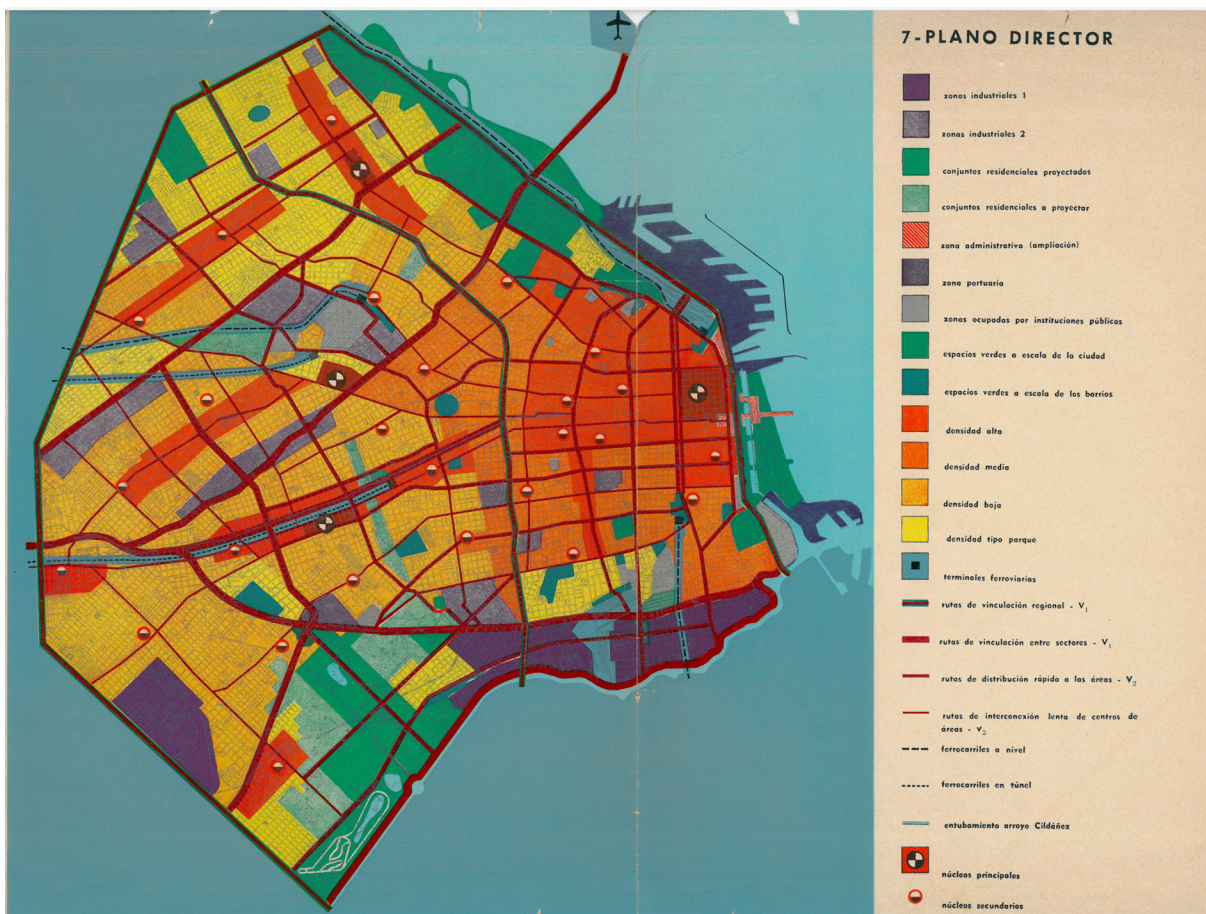


Illustration 2.b Organización del Plan Regulador : l'échelle de la ville

La majorité de l'équipe du *Plan Regulator* est bien présente sur le plan universitaire. Mais face au coup d'État de 1966 et l'intervention de la police au sein de l'université, ils ont démissionné²⁵.

3.1.2. L'Esquema Director de 1967-1969. Une innovation méthodologique

Entre le début et la fin de l'élaboration du document, le pouvoir militaire au gouvernement se fragilise rapidement. Peu après, suite à une succession interne, le général Lanusse, ouvre la voie à une sortie démocratique en 1973.²⁶ Si une partie de l'équipe précédente est maintenue dans ses fonctions, l'*Esquema Director*, développé depuis un bureau de la *Comisión Nacional de Planificación* (CONADE), qui comptait un service métropolitain, s'inscrit dans une toute autre ligne. Un architecte, Juan Ballester Peña, à la tête de la nouvelle équipe, se réclame comme faisant partie du gouvernement de la "révolution argentine".²⁷ Sa proposition d'*Esquema Director*, se basant sur l'échelle métropolitaine, bénéficie d'un accord formel avec l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP) lequel venait de rendre différentes études pour les plans de Paris de 1960-1965.

Il existe deux versions de l'*Esquema Director*. L'une est publiée en espagnol comme document officiel en 1969 : *Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Esquema Director Año 2000*.²⁸ L'autre est publiée en français en 1972 dans les cahiers de l'IAURP. Les études présentent de nouveaux outils d'analyse : un recensement plus récent réalisé en 1960, une systématisation de l'échelle d'étude métropolitaine, de nouvelles méthodes de prospective et une expérience internationale de travail au niveau régional. Tandis que la population avoisine les 7 millions d'habitants, c'est une métropole de 13 millions d'habitants qui était alors projetée pour l'an 2000.²⁹

Le concept d'aménagement est celui d'un axe de développement d'une vingtaine de kilomètres dans le sens Sud-Est Nord-Est le long du fleuve. Ce plan s'appuie sur une lecture d'un centre métropolitain fort et de qualité s'opposant à une périphérie diffuse et insuffisamment dotée en équipements. Il souligne les effets du transport, "ossature" de la croissance métropolitaine et propose un système d'infrastructures lourdes, en particulier un *Red Expresa Regional* (RER) - comme celui envisagé à Paris - et deux autoroutes parallèles au fleuve.³⁰

Ce plan est pourtant critiqué pour ses propositions coûteuses, pour son manque de considération d'une croissance urbaine vers l'Ouest et pour son manque de la participation sociale.³¹ Au-delà de ces observations, plusieurs arguments soutiennent le concept du *Esquema Director*

25 Rodolfo Zibell, "Grandes Maestros," *UBA Encrucijadas*, no. 55 (2012): 84-91..

26 Romero, *Breve Historia Contemporánea de La Argentina 1916-2016*..

27 Nom que se donnait le coup d'état de 1966, avec le général Onganía en tête.

28 CONADE, "Organización Del Espacio de La Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000," 1969..

29 13.025.000 pour l'année 2000. CONADE.. p. 86.

30 IAURP, "Le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos Aires.," *Les Cahiers Du IAURP, Volume 26*, 1972..

31 Por ejemplo, por su costo Odilia Suárez, *Planes y Códigos Para Buenos Aires 1925-1985* (Buenos Aires: FADU - UBA, 1986).o por el proceso de desarrollo en Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, "Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires.," 2007..

: si les infrastructures s'étaient effectivement construites, les coûts résultants de l'urbanisation aurait pu se réduire. *L'Esquema Director* réalise notamment une fine analyse sur le rôle du centre métropolitain. Les considérations sur la manière de voir le développement et l'importance de l'échelle régionale demeurent en vigueur, en plus d'asseoir les bases de référence pour deux plans postérieurs.

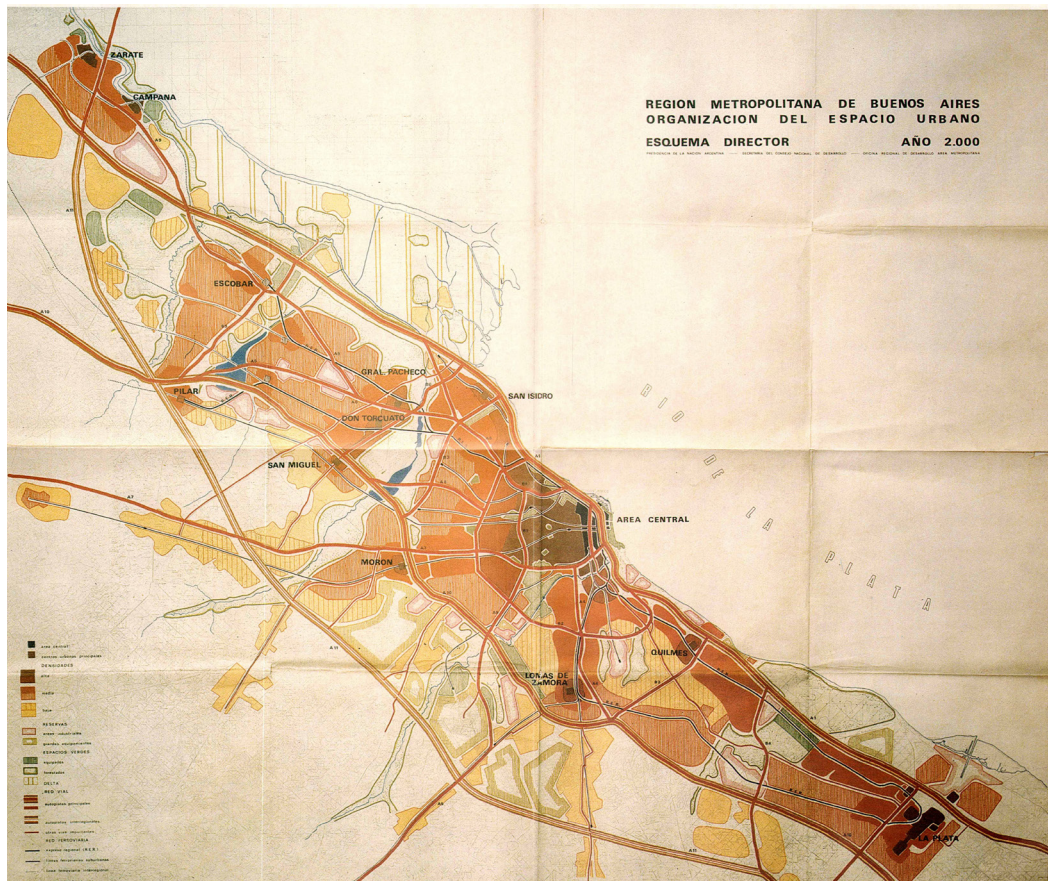


Illustration 3. La parti d'aménagement du Schéma directeur.

Source : CONADE. "Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000", 1969.

Dans la version française, ressortait clairement le peu d'importance politique donnée à l'urbanisme, y compris sur le plan politique, dans le milieu métropolitain, dont on signalait l'absence d'un sujet politique. Le peu d'importance politique accordée à l'urbanisme, auquel faisait référence l'étude, se reflète justement dans le traitement réservé à ce même document : il n'a pas eu de suite dans la prise de décisions.

3.1.3. *L'Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (EPTRM)*

L'équipe de l'EPTRM, conduite surtout par un groupe d'ingénieurs, assez jeunes à l'époque, réunit pour la première fois un ensemble de données qui permet d'offrir un panorama complet des transports métropolitains. On compte non seulement des données sur l'origine et la destination des déplacements mais aussi les chiffres de l'investissement viaire et ferroviaire de

la décennie précédente au sein des budgets national, provincial et municipal.³² C'est à l'initiative du directeur du projet, Ezequiel Ogueta, qui retournait d'une formation et d'une expérience professionnelle en Californie, que le rapport entre la planification du transport et l'urbanisme a été établi.³³

L'EPTRM est une étude de référence parmi les plans régionaux de Buenos Aires. Son contenu approfondit et développe l'idée de *Red Expresa Regional* (RER) combinée à une extension du réseau de métro en relation avec l'ensemble du système de transports incluant la gestion des marchandises, les centres d'échanges et autres infrastructures logistiques. Il permet d'asseoir certaines bases à l'attention des urbanistes et offre des éléments clairs pour justifier certaines décisions. Il reste en faveur des options de transport public et de l'augmentation de la capacité du réseau existant.

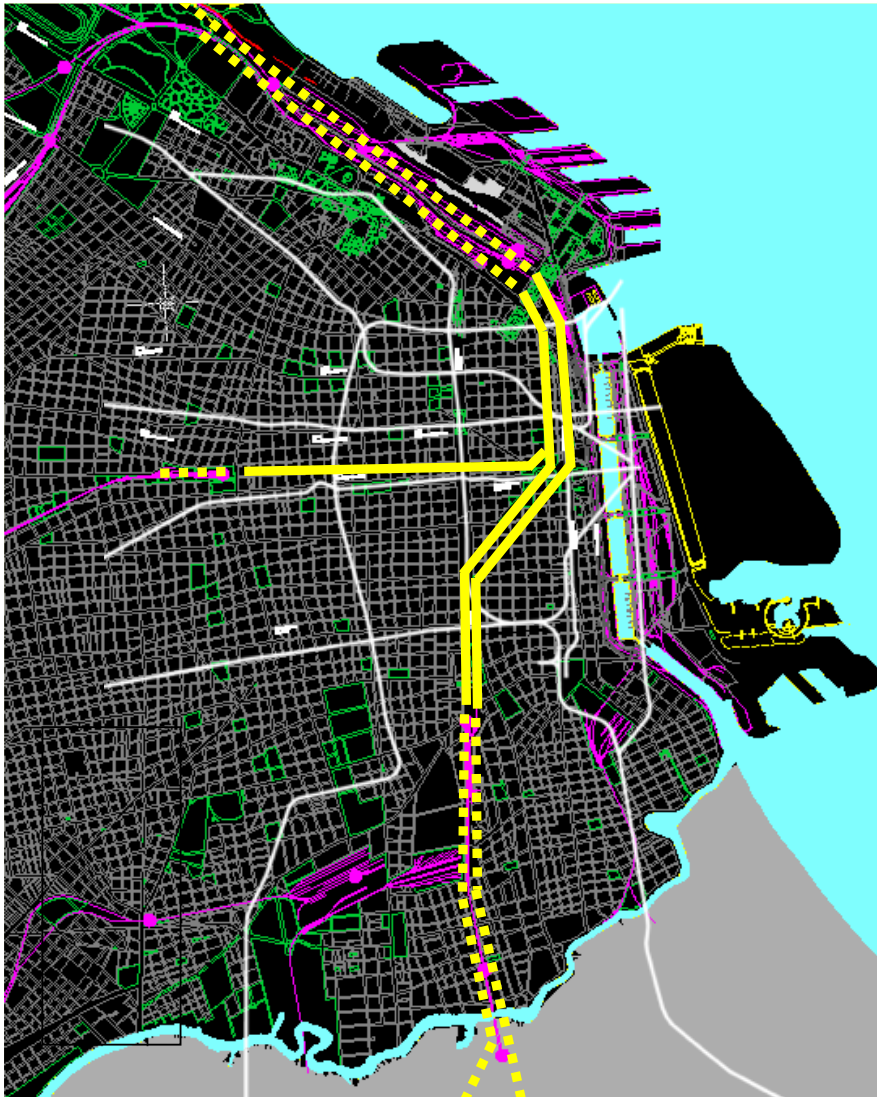


Illustration 4. Réinterprétation de l'EPTRM dans le tracé du RER.
Source : Ingénieur Juan Pablo Martínez (2012).

32 Francisco A. Boteri, "Análisis Estadístico Para Un Censo de Origen y Destino Del Transporte Automotor de Pasajeros," 1971.

33 Il s'agit d'Ezequiel Ogueta qui a fait appel à Ballester Peña, directeur de l'étude sur le *Esquema Director*. Voir aussi les équipes dans les annexes I et II.

3.1.4. Le Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)

Cette étude, la dernière de cette série, développée par la *Provincia de Buenos Aires* dans le cadre d'un accord avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) fait profession de foi des deux études précédentes l'*Esquema Director* et l'EPTRM.³⁴ Le SIMEB apporte quelques nouveautés : la projection d'un développement de la Province sur l'axe Zárate-Brazo Largo et une étude historique des antécédents d'organisation institutionnelle apportant des références pour l'un des points clé de toutes ces propositions : l'organisation métropolitaine et le sujet de l'urbanisme à cette échelle. L'étude du SIMEB est aussi dirigée par un architecte et une équipe qui laissera sa trace dans les futures lois d'usage des sols dans la province. C'est une composition de professionnels engagés, ayant pris position sur un ensemble de projets, y compris sur les logements sociaux.

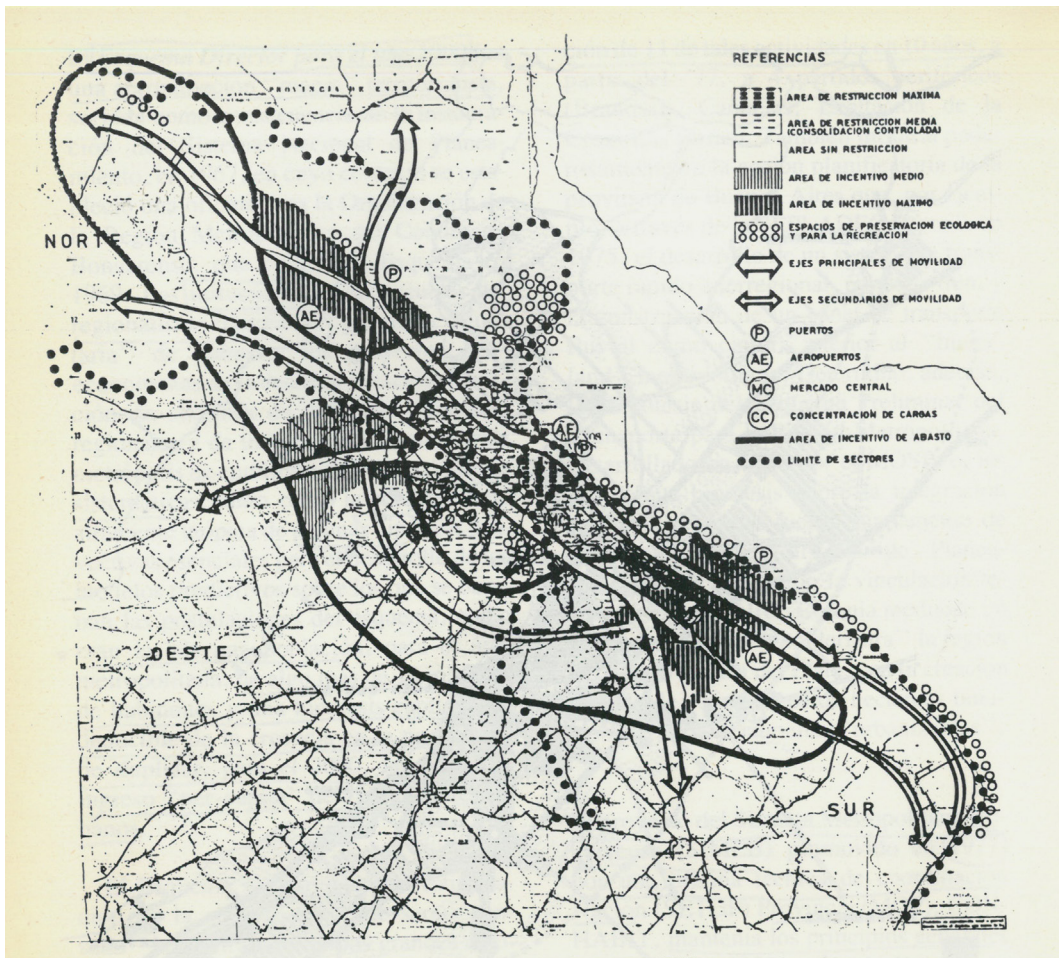


Illustration 5. Sur le même langage du schéma directeur, une extension vers la Mesopotamia.³⁵

Source : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento, and Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda. "Sistema Metropolitano Bonaerense", 1977.

34 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento, and Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda, "Sistema Metropolitano Bonaerense," 1977, <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-8912.html>.

35 L'espace entre les fleuves Paraná et Uruguay, qui comprend les provinces d'Entre Ríos, Corrientes y Misiones.

3.2. 1977-1983 : un tournant autoritaire

Cette période coïncide avec l'affirmation du pouvoir d'un gouvernement autoritaire se voyant comme modernisateur. Concernant la gestion urbaine, Guillaume Laura, à la tête du *Secretaría de Obras Públicas* de la mairie, auteur de *La Ciudad Arterial* et le *Cinturón Ecológico* et fils d'un ingénieur des voiries très impliqué dans la construction de l'Avenue General Paz, joue un rôle déterminant. Dans le même temps, des tentatives de régulations prennent forme aux niveaux municipal et de la *Provincia* avec le *Código de Planeamiento* et le décret-loi 8912.

Un trait distinctif de cette époque est l'émergence d'une voix professionnelle indépendante depuis les collèges professionnels - l'université restant fermée aux débats urbains - avec l'articulation d'un mouvement de résistance face au projet d'*autopistas*. La fin du cycle, marquée par la crise économique et l'endettement, reste associée dans la mémoire collective, aux interventions autoritaristes.

Quelques éléments de synthèse thématique sont, en matière de transport, des plans d'autoroutes est mis en oeuvre; en matière de logement, l'éradication forcée des implantations précaires, la construction de grands ensembles en périphérie; en matière de centralités, finalement, une tentative d'expansion du centre-ville, une politique de décentralisation et d'expansion territoriale.

Le court intervalle démocratique, fortement malmené en interne, est rapidement remplacé par une nouvelle dictature, différente et plus extrême que les précédentes. Le brigadier Osvaldo Andrés Cacciatore a connu l'un des plus longs mandats à la tête de la municipalité, jusqu'au deux mandats de Mauricio Macri au début du XXIème. En outre, le régime autoritaire sous lequel il officie lui permet d'avoir un haut niveau de concentration du pouvoir. S'il tente de laisser sa trace dans différents plans, sa gestion est bien critiquée malgré la censure.³⁶

3.2.1. *Código de planeamiento urbano, autoroutes urbaines et CEAMSE*³⁷

La concentration du pouvoir et la préparation d'un grand événement international offre une opportunité d'intervention à grande échelle. Toutefois les changements mis en œuvre au niveau de la ville, ne correspondent pas aux éléments présents dans les études et plans précédents, sauf de manière sélective et partielle dans le *Código de Planeamiento Urbano*, qui reprenait quelques éléments du plan de 1958. Parmi eux, le titre VI de ce même code ouvrait la voie à la construction des autoroutes urbaines.³⁸ D'autres traces laissées par l'administration du Brigadier Cacciatore sont : le *Cinturón Ecológico* (aussi connu comme CEAMSE) - développé en même temps que la privatisation de la collecte des déchets-, un plan de construction d'écoles, un projet non-réalisé de RER et d'extension du réseau de métros et un projet d'extension du centre-ville sur le *Río de la Plata*, une vieille idée du plan directeur de 1938. En matière de logement, l'intervention sur les bidonvilles au sein de la *Capital Federal* reste marquée par l'expulsion d'une grande partie de leurs habitants.

36 La Nación, "Cacciatore, El Militar Que Cambió La Ciudad," 30 de Julio 2007, n.d., <https://www.lanacion.com.ar/930166-cacciatore-el-militar-que-cambio-la-ciudad>.

37 Actuellement Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado.

38 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, "Código de Planeamiento Urbano 2012," Pub. L. No. LEY N° 449, B.O.C.B.A. N° 1.044, Pub. 09/12/2000 (2012)..

Toutefois, ce qui marque profondément la ville, après un mandat de six ans, c'est par-dessus tout la construction des autoroutes urbaines. A ce sujet, la différence avec l'*Esquema Director* ne saurait être plus criante. Il convient de citer ce dernier pour le comparer avec les écrits et fondements développés par l'équipe municipale de l'époque :³⁹ "le réseau routier s'efforce de répondre aux orientations du schéma directeur tout en tenant compte avec réalisme des caractéristiques particulières que présente le centre de Buenos Aires par la résistance de son tissu urbain à la pénétration d'autoroutes".⁴⁰

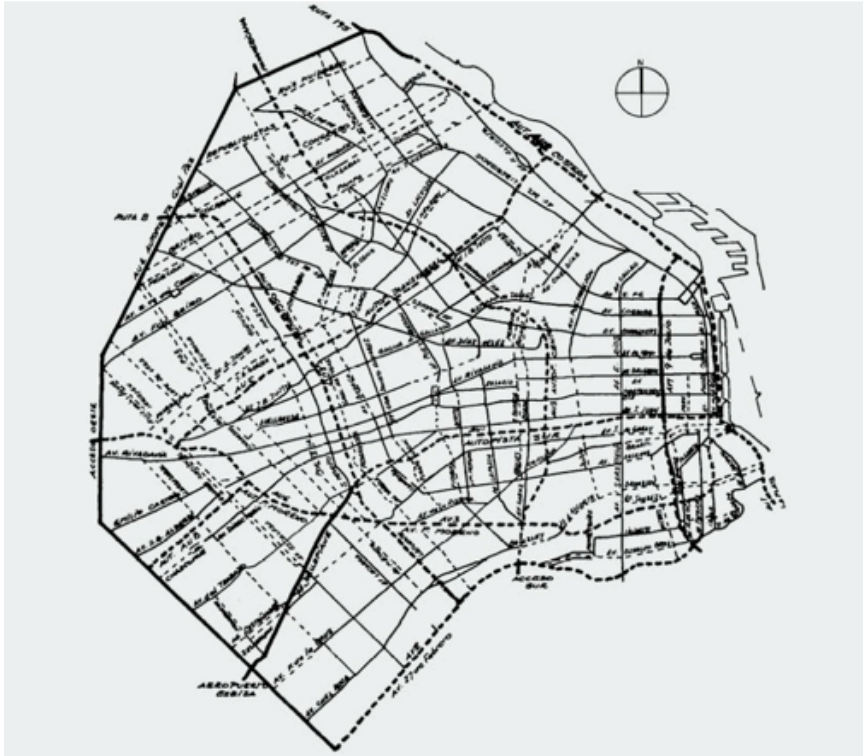


Illustration 6. Les autoroutes dans le code de 1977
Source : Código de Planeamiento Urbano.

Au moment du lancement de cette intervention, le questionnement sur des solutions pour offrir un plus grand espace à l'automobile était résolu. Il existait d'ailleurs plusieurs précédents mis en oeuvre dans la région, comme celle de Doxiadis pour Río de Janeiro, ou de Parroquia qui avait fait une proposition relativement similaire pour Santiago du Chili. Néanmoins, à New York, plusieurs projets de Moses étaient déjà abandonnés et la *West Side Highway* en cours de démolition.

Le *Código de Planeamiento Urbano*, pour sa part, justifie l'établissement de limites à la superficie occupée par les terrains, aux volumes et aux hauteurs constructibles, par des arguments hygiénistes, d'ouverture à l'air libre et de lumière naturelle. Il s'agit là d'un changement restrictif par rapport aux normes précédentes, autorisant la croissance verticale uniquement si les parcelles sont englobées et qu'une partie du périmètre demeure libre. La principale critique formulée à ce plan est qu'il rompt le tissu urbain en permettant une configuration hétérogène des

39 Guillermo Domingo Laura, *La Ciudad Arterial* (Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970).

40 IAURP, "Le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos Aires."

hauteurs.⁴¹ Par ailleurs, puisqu'on peut augmenter la capacité de construire en regroupant des terrains, une autre critique est qu'il favorisait une concentration de l'industrie de la construction.⁴²

La mise en œuvre de ce code présente des modifications significatives par rapport aux propositions du *Plan Regulador* de la OPRBA. Cependant, il en reprend quelques points et ce afin de revendiquer son appartenance à la "lignée des plans". Cela permettait en théorie au régime de s'appuyer sur un consensus professionnel tacite, même si les urbanistes questionnaient publiquement une de ses initiatives centrales, à savoir la création d'autoroutes urbaines. Même si elles n'observaient que très partiellement les plans précédents, les conséquences de ces interventions sont loin d'être celles de la croissance spontanée.

3.2.2. *Le décret-loi 8912*

Prenant la même direction que le *Código de Planeamiento Urbano*, mais destiné à la *Provincia de Buenos Aires*, ce décret-loi présente une logique contradictoire. Même s'il établit des limites à la spéculation immobilière, notamment sur la manière de diviser les parcelles et la construction en lots sur des zones inondables, il laisse une grande partie des logements se retrouver ainsi dans une zone illégale sans pour autant que s'arrête l'inertie spéculative.

Néanmoins, ce décret-loi demeure le principal instrument de politiques urbaines et d'urbanisme à disposition des différentes équipes municipales de la région. Cette norme définit la manière de diviser les terrains dans les communes de la *Provincia de Buenos Aires*, rend obligatoire l'existence d'un plan régulateur (peu observé) et précise une série de procédures. Elle interdit la subdivision des terrains situés en zone inondables, établit des dimensions minimales de construction et des règles pour l'ouverture des voies publiques et la préservation d'une partie des terrains destinés à l'intérêt commun. Les opérateurs immobiliers résistent et rejettent les principes de ce décret-loi.⁴³

Le décret-loi 8912 est une norme à la fois défendue et critiquée, avec véhémence dans les deux cas, même si les deux camps s'accordent à dire que le décret-loi entre en vigueur tardivement, après que la plupart des terrains aient été divisés. De plus, ses multiples modifications maintiennent une interdiction de divisions plus dure pour les quartiers populaires alors que ses normes étaient utilisées pour rendre légales les résidences fermées pour les secteurs à revenus plus élevés. Pour certains, comme par exemple Eduardo Reese, la solution devait venir d'une nouvelle loi.⁴⁴ Pour d'autres, notamment Alfredo Garay, le décret a ses défauts mais il s'agissait d'un outil d'intervention perfectible dans le temps.⁴⁵ Un point à souligner ici, au-delà du décret-loi en lui-même, est l'absence d'autres politiques publiques complémentaires et l'impact

41 Fernando Diez, *Buenos Aires y Algunas Constantes En Las Transformaciones Urbanas* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996)..

42 Entrevista, Alfredo Garay.

43 Nora Clichevsky, "Acceso a La Tierra Urbana y Políticas de Suelo En El Buenos Aires Metropolitano. Apuntes Para La Reflexión," *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, no. 8 (2012): 59–72, http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/13034/1/08_04_Clichevsky.pdf.

44 Eduardo Reese, "La Situación Actual de La Gestión Urbana y La Agenda de Las Ciudades En La Argentina," 2003.

45 Francisco García Vásquez, "Una Perspectiva Urbanística," in *Buenos Aires, Historia de Cuatro Siglos*, ed. Luis Alberto Romero and José Luis Romero (Editorial Abril, 1981).

territorial de politiques effectivement adoptées en matière de mobilité urbaine. À l'échelle nationale, l'économie industrielle est sensiblement affectée par les politiques internes mais aussi par le contexte international. L'institutionnalisation *de facto* entre en crise, tout d'abord avec les changements à la tête du régime. La société, en partie anesthésiée par une éphémère stabilisation économique, un important dispositif répressif et une propagande bien contrôlée et la réalisation d'événements comme la Coupe du Monde en 1978 commence à reprendre ses manifestations publiques. Une tentative désespérée de légitimation du régime est suivie d'un discrédit absolu lorsque la population accède à l'information réelle sur l'évolution de la guerre de Malouines.⁴⁶

3.3. 1983-1992 Un optimisme à l'épreuve

Le retour de la démocratie, s'exprime par un changement visible dans la vie de l'espace public et par l'ouverture de l'université et de la politique urbaine en général.

Sont envisagées aussi de nouvelles formes de politique territoriale. Les tentatives de contrôle de l'occupation des sols créées par le décret-loi 8912 se retrouvent rapidement débordées dans la *Provincia de Buenos Aires*. Les efforts menés pour mettre en place des politiques sociales plus actives, atténuent mais ne parviennent pas à surmonter une situation sociale qui continue à se dégrader.⁴⁷ La dette héritée du régime autoritaire et les blessures urbaines conditionnent les marges d'action.

Une analyse thématique laisse apercevoir, en matière de transports, une lente réouverture des politiques en faveur du métro et un ralentissement temporaire des politiques en faveur des autoroutes; en matière de logement, une attitude tolérante et promotrice du logement social dans un contexte marqué le faible accès au crédit et des règles d'urbanisme qui connaissent leur première évolution avec la réforme du *Código* en 1989; en matière de centralités, une loi de transfert de la *Capital Federal* est votée quoique sans conséquences dans la pratique.

Le discours sur le futur est ancré dans une vision sociale-démocrate, avec une affinité plutôt solide entre le parti au pouvoir et l'aile rénovatrice du *Partido Justicialista*, qui gouverne la *Provincia de Buenos Aires*. Cependant, la crise de l'hyperinflation marque un point d'inflexion important au sein même de la période.

Le retour de la démocratie, avec l'élection de Raúl Alfonsín le 30 Octobre 1983, s'exprime, dès le début du mandat, par une récupération de l'espace public au sens large. En matière d'urbanisme, une partie de l'ancienne équipe du plan de 1958 revient aux responsabilités : Odilia Suárez au *Consejo de Planificación Urbana* de la Ville, et Francisco García Vázquez à une fonction nationale couvrant le logement et l'aménagement du territoire.

Même s'il existait l'illusion d'une politique alternative et nombre de projets d'accompagnement social des populations les plus défavorisées, les attentes se heurtent pourtant rapidement à la réalité. Au niveau de la ville, la concession des autoroutes urbaines figure parmi les dettes privées les plus élevées dont hérite la démocratie, les avoirs fiscaux garantissant un

46 Romero, *Breve Historia Contemporánea de La Argentina: 1916-2016*.

47 Ver, por ejemplo, Daniela Soldano and María Ignacia Costa, "El Conurbano Bonaerense Como Territorio Asistido. Pobreza, Crisis y Planes Sociales.," in *El Gran Buenos Aires*, ed. Gabriel Kessler (Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015), 433–64.

montant minimum de recouvrement qui n'avait pas été atteint jusqu'alors.⁴⁸

Se développent alors des études pour la démilitarisation de Puerto Madero en partie fondées sur des échanges entre le Secrétariat aux Transports et l'Université de Buenos Aires. Plusieurs concours, notamment "20 ideas par Buenos Aires", organisés dans le cadre d'un échange d'expériences inspirées par la transition démocratique en Espagne, tentent de réaffirmer l'importance du projet en urbanisme.⁴⁹

3.3.1. Une capitale pour la deuxième république

Au cours de ces premières années de retour à la démocratie, est promue l'idée d'un transfert de la *Capital Federal* de Buenos Aires à Viedma - Carmen de Patagones au Sud du pays. Ce projet se conçoit aussi comme un catalyseur des réformes institutionnelles dans la région métropolitaine de Buenos Aires. Mais, les résultats des élections législatives 1987 combinées à celles des gouverneurs de provinces met en péril le gouvernement et le changement de priorités fait que le projet tombe vite dans l'oubli. L'illusion d'une seconde république fondatrice s'est donc avérée éphémère, même si elle a fait l'objet d'une loi.⁵⁰

3.3.2. Entre la norme et l'exception

La gestion du nouveau *Código*, avec ses limites sur la superficie constructible, donne lieu, comme c'était déjà le cas sous le régime militaire, à un mécanisme informel et officieux permettant d'approuver des plans avec une série d'exceptions, largement répandue. Cette pratique, sévèrement critiquée, donnera naissance à une modification partielle du *Código* et à un ensemble de mesures de prévention dans la Constitution municipale de 1996.⁵¹

3.3.3. Projet urbain à Puerto Madero

L'ancien port, objet d'une polémique historique à la fin du XIX siècle et construit sur un système de barrages, perd peu à peu son activité. Situé dans la continuité de l'aire centrale de la ville, avec des terrains de 170 hectares et un patrimoine bâti en contact avec le fleuve, il était présent dans les débats et les pressions exercées sur le futur de la ville.

Dans ce contexte une nouvelle équipe municipale, commence à développer une stratégie de contrôle des instruments existants mais aussi un projet urbain (incluant une corporation de gestion). Un accord avec la ville de Barcelone, est signé et apporte une étude complète tout en générant de nombreux questionnements entre les professionnels locaux. Par la suite, est organisé un concours national par le biais de la *Sociedad Central de Arquitectos*.⁵²

48 Entretien avec Jorge Casabé.

49 Comunidad de Madrid - Municipalidad de Buenos Aires, *Veinte Ideas Para Buenos Aires* (Buenos Aires, 1988).

50 Congreso de la Nación Argentina, "Ley 23.512" (1987).. Ibid.

51 Ceferino Reato, *El Gran Botín. El Negocio de Gobernar La Capital* (Buenos Aires: Sudamericana, 1996).

52 Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. and Sociedad Central de Arquitectos., "Bases Del Concurso Nacional de Ideas Para Puerto Madero" (Buenos Aires, 1991)..

La génération de grands projets urbains trouve ici une intervention emblématique.⁵³ On observe cependant que la distribution des fonctions d'un point de vue social n'est pas suffisante, tout comme l'investissement infrastructurel.⁵⁴ Beatriz Cuenya (2011) évoque trois grandes réserves face au succès apparent du projet de Puerto Madero : le transfert de terrains publics à un groupe restreint d'investisseurs privés ; les plus-values captées par l'État sont en grande partie réinvesties au profit de ces mêmes investisseurs ; le caractère de droit privé de l'entreprise de gestion qui n'a pas à rendre de comptes précis aux institutions de tutelle.

Une autre objection se pose au sujet de la relation entre projets ponctuels et projets généraux. Il intervient sur une zone spécifique de la ville, toujours plus ouverte aux capitaux privés. Cependant, les opérations proposées *a posteriori*, plutôt que d'apprendre des erreurs passées, offrent une vision régressive pour les finances publiques comme le montre la proposition plus récente formulée pour Catalinas II.⁵⁵



Illustration 7. Puerto Madero dans la couverture de la revue d'architecture, SCA, 20 ans après
Source : "Revista de Arquitectura n° 242. 20 Años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero", Revista de Arquitectura. Buenos Aires, 2011.

53 Beatriz Cuenya, Pedro Novais, and Carlos Vainer, *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas Críticas Sobre La Experiencia Argentina y Brasileña*, ed. Beatriz Cuenya, Pedro Novais, and Carlos Vainer (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

54 Juan Manuel Borthagaray, "Madero Hoy," *Revista de Arquitectura*, no. 242 20 años del concurso nacional de ideas para Puerto Madero (2011): 85–95.. Pp. 85-95.

55 Heriberto Allende, "A 20 Años de La Formulación de Las Bases Del Concurso," *Revista de Arquitectura*, no. 242 2 años del concurso nacional de ideas de Puerto Madero (2011): 75–77. Entrevista, Heriberto Allende.

3.4. 1992 - 1996 : un retour au retrait de l'État

Suite à une profonde crise d'hyperinflation et une année d'incertitudes sur le cap économique, l'Argentine fait l'objet d'un programme de privatisations et d'ouverture des marchés, combiné à un système de parité fixe *peso-dollar*.⁵⁶ Cela a des conséquences à tout niveau, visibles également dans les questions sociales et urbaines. La dérégulation et la privatisation se convertissent en mots d'ordre de l'action publique. Dans ce contexte, est lancée une seconde phase de concession d'autoroutes, en continuité des concessions octroyées à l'intérieur de la ville à la fin des années 70, dont les conséquences sur le territoire seront plus marquées que celles d'un bon nombre de documents d'urbanisme.

Le discours modernisateur inclut de nouveaux outils de gestion, une sophistication financière inédite et de hauts niveaux d'endettement public et privé. En termes de secteurs, on dénote des variations sensibles. Concernant le transport, la concession et la construction des accès routiers à Buenos Aires, la fermeture de plusieurs lignes ferroviaires. En matière de logement, la privatisation de la *Banco Hipotecario* et l'octroi de crédits (plutôt restreint aux franges les plus aisées) ainsi qu'une série de programme de régularisation de la possession de terres ; le transfert de la compétence de l'habitat aux Provinces et un type de croissance marqué par la pression sur l'expansion urbaine de basse intensité.

3.4.1. Le plan d'accès par autoroute et la privatisation des chemins de fer

Une série de réformes marque la fin du 20ème siècle : la concession de routes existantes, l'élargissement des accès autoroutiers à Buenos Aires financé par un système de péages, la concession et la fermeture de certaines voies ferroviaires ou encore l'avancement de la privatisation d'espaces publics.⁵⁷

Ainsi, dans un contexte de "réforme de l'État" promue par les organismes internationaux de crédit sous différentes dénominations comme le "Consensus de Washington", on tente de réduire la présence publique dans l'économie et dans les prestations directes de services, une politique qui est prise de manières différentes dans la région. En Uruguay, par exemple, une proposition de privatisations est rejetée par référendum.

Dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, les effets de ces changements ne tardent pas à apparaître. A ce moment, s'instaurent des changements profonds dans le système des centralités : les traditionnelles autour des gares ferroviaires font face à l'émergence de nouvelles centralités au croisement des autoroutes.⁵⁸ Il s'agit là de conséquences prévisibles..

Dans une période de gouvernements conservateurs, et ce sous différentes latitudes, l'action de ces derniers demeurent en partie limitée par leur propre contexte. Avec quelques années de décalage, cela coïncide avec l'époque de Heseltine comme Ministre de l'Environnement en

56 Alain Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*. (Paris: Seuil, 2016).

57 Ministerio de Economía, "Concesión de Las Vías de Acceso Norte, Oeste y Riccheri a La Ciudad de Buenos Aires," 1994, 15–18..

58 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), "El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis."

A. Abba, *Metrópolis Argentinas. Agenda Política, Institucionalidad y Gestión de Las Aglomeraciones Urbanas Interjurisdiccionales*. (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

Grande-Bretagne. A cette époque, on entre aussi dans la phase finale d'élaboration et d'approbation du Schéma Directeur pour la Région Île de France. En dépit d'un gouvernement de droite, ce dernier supposait une forte intervention étatique, avant d'être décentralisé au profit de la Région et d'autres instances locales.

3.5. 1996 à nos jours

Les chemins ouverts par la réforme de la Constitution nationale en 1994 et de la Constitution de la ville en 1996 récupèrent une série de droits et affirment un discours sur le futur, exprimé ensuite partiellement dans les lois-cadre et les actions de la Ville. Elle ouvre ainsi le champ à une série de réformes et de revendications comme la consécration de l'autonomie et le poids croissant des questions environnementales. La justice acquiert un nouveau rôle et se voit attribuer une forme d'action urbaine. L'un de ses produits par exemple est la création et le développement d'une agence de gestion du bassin du Riachuelo-Matanza (ACUMAR).

Se développe dès lors une nouvelle génération de plans formels mais aussi d'outils d'intervention ayant un discours urbanistique implicite. La marge d'interprétation discrétionnaire ne disparaît pas, mais prend d'autres formes, comme des dispositions d'interprétation urbanistique. Il persiste une difficulté pour exprimer formellement un plan d'action articulé au niveau métropolitain. Il y a, en revanche, des justifications à prises de décisions isolées, sans les filtres de la représentation politique ou de légitimité des experts savants.

Concernant la perspective thématique, il y a dans cette période une coexistence de discours parallèles. Le transport public est défendu comme jamais, mais l'automobile se développe d'avantage. L'idée d'une urbanisation des *villas* se consolide avec le développement de programmes d'amélioration de ces quartiers. Dans le même temps, on continue de financer des opérations sans politique intégrée d'usage des sols. L'un des effets territoriaux les plus significatifs est la polarité entre différents types de centralités métropolitaines.

Des lois comme cadre de l'autonomie de la Ville

La nouvelle Constitution de la ville, votée en 1996, est ambitieuse. Tout d'abord elle proclame la démocratie participative. Elle affirme l'autonomie de la ville est pléthorique en ce qui concerne la consécration de droits de nature diverse. En ce qui concerne la question strictement urbaine, est établi un plan urbain environnemental devant servir de base pour une nouvelle norme urbaine. Concernant la décentralisation, la Constitution crée un système de *comunas*, dont les résultats restent bien en deçà des références.⁵⁹

Au même moment, le rythme de développement des transports publics s'accélère partiellement, en particulier avec l'expansion du métro. En même temps que des travaux publics avec un impact sur les quartiers, comme ceux de la prévention d'inondations, et une récupération partielle de l'usage public du bord du *Río de la Plata*, il existe l'illusion que les problèmes historiques vont être réglés, notamment grâce à l'exercice d'une démocratie de proximité. Tou-

59 Por ejemplo, Adrián Gorelik, "Buenos Aires Necesita Futuro. La Izquierda Porteña, La Política Urbana y La Reforma Constitucional," *Punto de Vista* Abril, no. 48 (1994).

tefois, la majeure partie des défis structurels, comme l'intégration métropolitaine ou l'assainissement des bassins hydrographiques reste loin de trouver une réponse satisfaisante.

Les premières élections pour le choix d'un Chef du Gouvernement de la Ville permettent la tenue d'un débat sur le rôle de l'État, sur la préservation du patrimoine et de l'environnement, ou encore sur les limites à la spéculation et à la corruption avec une consécration avancée de droits démocratiques et sociaux. L'Assemblée constituante, élue quelques mois plus tard, amplifie ces débats, en s'appuyant sur des expériences internationales relativement proches culturellement.

Un changement de cycle marqué par des difficultés croissantes pour certains groupes, de par la situation macroéconomique. En particulier, pour ceux qui avaient perdu leurs sources de travail avec les privatisations, qui commencent à gagner la rue. En tous les cas, le consensus autour d'un cycle politique marqué par les privatisations et le retrait de l'État, se retrouve mise en question par les urnes.

Comunas et intégration métropolitaine

Le titre VI de la Constitution de la Ville, consacre les communes et leur donne un rôle central dans le régime de démocratie participative.⁶⁰ En accord avec une clause transitoire, elle devait commencer à fonctionner au plus tard en 2001. Mais c'est seulement en 2011, suite à un long processus judiciaire, que leurs autorités sont finalement élues.⁶¹ La Constitution de la *Provincia de Buenos Aires* avait été réformée peu de temps avant. Mais la réforme se limite à des changements mineurs, notamment la possibilité de réélection du gouverneur.

La crise de 2001/2002 a des effets importants sur la politique et la société en général mais aussi sur la forme de la ville en elle-même. Les programmes alimentaires et d'aide sociale se multiplient. Le gouvernement de la Ville, élu en 2000 et faisant partie de la coalition au pouvoir, se réinvente comme faisant partie de la nouvelle coalition en 2003 avant d'être destitué à mi-parcours de son second mandat. Le gouvernement de la *Provincia de Buenos Aires* est lui aussi affecté par la crise.

Dans ce contexte, les instances de proximité dans la ville devaient être un catalyseur de la démocratie participative et de la transformation de la vieille municipalité dans une ville autonome.⁶² Mais la reprise économique ne s'est pas accompagné finalement d'un changement stable dans les politiques urbaines.

3.5.1. Plan Urbano Ambiental et réforme réglementaire

L'initiative, lancée à partir de l'adoption de la Constitution de la ville et de sa loi réglementaire, se divise en au moins trois étapes : l'une d'étude et de proposition avortée ; l'autre, qui se réfère à la réforme du *Código de Planeamiento*, promue et votée en parallèle ; la dernière l'adoption de la loi plusieurs années plus tard. C'est justement suite à une objection du non-res-

60 Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, "Constitución de La Ciudad de Buenos Aires" (1996), <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>). Título sexto, artículos 127 a 131

61 Ibid. Cláusula transitoria decimoséptima.

62 Eduardo Reese, intervention dans une séance de travail en 1997.

pect des procédures participatives que le premier projet est rejeté. En revanche, la réforme du *Código* est finalement votée en 2000.⁶³

En général, sont pris plusieurs précautions dans le traitement de la Constitution, dont l’objectif est d’empêcher la prise de décisions discrétionnaires. Cependant, ces pratiques trouvent de nouveaux canaux et les situations “ambiguës” finissent par survivre, malgré les bonnes intentions des constituants, en particulier dans l’interprétation des différents codes. Sur la proposition de *Plan Urbano Ambiental*, une série d’études en profondeur aboutissent à la production d’un diagnostic. La proposition avance avec un ensemble de définitions, et d’études approfondies (comme celui de l’image) bien que sa mise en oeuvre soit très relative.

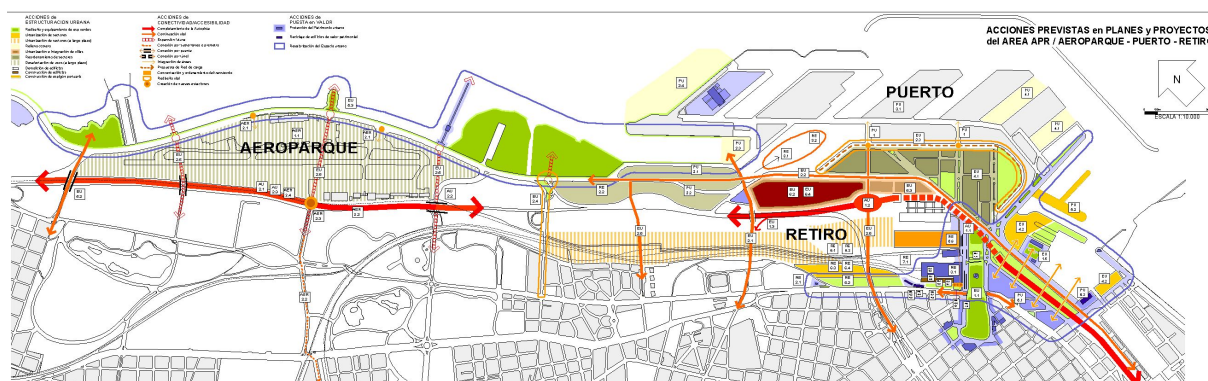


Illustration 8. Une étude sur Aeroparque-Puerto-Retiro en accord avec l’Atelier parisien d’urbanisme en 2001.⁶⁴

Source : Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR y CPAU. “Convenio SPU/GCBA–CPAU–APUR–URBA–CoPUA/GCBA n° 1”, Buenos Aires, 2001.

Le projet de loi finalement voté en 2008 fait tout pour éliminer les sujets potentiellement conflictuels, au point de ne pas y intégrer de plans. Pour le reste, mise à part quelques exceptions, il conserve les grandes lignes de la proposition développée en 1999/2000.⁶⁵

Cependant, il contient des orientations qui expriment une direction, comme la priorité donnée au transport public, à la protection de l’espace public, à l’inclusion sociale, à la préservation de l’environnement et des zones littorales entre autres. Néanmoins, ce *Plan* est par la suite souvent invoqué pour justifier des dispositions allant dans le sens inverse. En ce sens, ce sont près de 14 000 dispositions d’interprétation qui sont approuvées entre 2007 et 2014.⁶⁶ Plus récemment, est formalisé un code urbanistique, faisant fi de l’étape d’un modèle territorial, pourtant prévu dans la loi.

63 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley 449” (2000), <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley449.html>.

64 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR, and CPAU, “Convenio SPU/GCBA–CPAU–APUR–URBA–CoPUA/GCBA 1” (Buenos Aires, 2001).

65 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley N° 2930. Plan Urbano Ambiental” (2008). Ibid.

66 A partir d’une recherche dans la base de données du bulletin officiel de la ville de Buenos Aires

3.5.2. Initiatives sur la région métropolitaine

Alors que le territoire de la région métropolitaine vit une transformation importante, sous la pression immobilière suite aux nouveaux élargissements des accès routiers, est réalisé en 1995 une analyse du *conurbano*.⁶⁷ Une fois de plus, une initiative de la *Provincia de Buenos Aires*, dix ans après l'analyse du *conurbano* et près de trente années après le SIMEB, se propose d'encadrer le futur métropolitain. Il propose une série de scénarios futurs et d'instruments réglementaires, en particulier une proposition de réglementation du décret-loi 8912, développée par une équipe conduite par l'architecte Alfredo Garay.

Le document fait également une analyse rétrospective des différents plans et propositions. Il reste prudent quant aux grandes hypothèses d'investissement ; notamment sur les infrastructures de transports incitatives de l'urbanisation.



Illustration 9. Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires
Source: Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

67 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis.”

3.5.3. *Un essai de reprendre l'aménagement à partir de l'État : Le Plan Estratégico Territorial*

Pendant ce temps, le gouvernement national commence un processus pour un *Plan Estratégico Territorial* (PET), à la charge d'un sous-secrétariat consacré à l'assignation territoriale des dépenses conduit par une architecte au sein du *Ministerio de Planificación Federal*. L'étude avance avec des diagnostics et des documents qui recueillaient des initiatives de toutes les provinces. Ce plan se développe dans le cadre d'un nouveau discours sur le rôle de l'État. Cependant, il n'y a pas d'alignement des investissements territoriaux sur la voie esquissée par le PET.



Illustration 10. Ensemble Monteagudo: une intervention réussie combinant emplacement, action coopérative et projet
Source : foto Google Earth

Dans la ville, un nouveau gouvernement municipal gagne les élections en 2007. Politiquement conservateur, il bénéficie, comme le gouvernement national auquel il se présente à l'époque comme opposition, d'une longue de stabilité politique. En 2015, il se projette à l'échelle nationale et provinciale.

4. Planification implicite, en dehors des énoncés formels

Même quand la volonté de planification est énoncée clairement dans toutes une série d'initiatives et de normes, la pratique reste toujours loin des principes d'une anticipation à moyen terme. Cela est surtout lié à un manque de coordination avec les autres instruments publics,

comme l'allocation des ressources ou l'existence d'une culture de planification au sein de l'administration. Pourtant, la distance entre le discours de planification formelle et la prise de décision, avec de grands effets sur le territoire et la structure de la ville, est le produit d'un type de planification basée sur des éléments peu explicites dans les discours, sauf ponctuellement dans la justification d'une décision déterminée.

Partie III : Mobilité, logement et centralités

Dans cette section, sont présentés les axes thématiques développés dans les différents plans et formulations de politiques publiques : la mobilité et sa relation avec les activités spatiales, en particulier le logement et les centralités. En effet, ce sont des thèmes centraux présents dans chaque proposition urbaine.

a- La mobilité : facteur structurant de la croissance métropolitaine

Depuis 1958, la manière de se déplacer à Buenos Aires a évolué de plusieurs manières tout comme les priorités des planificateurs, les instruments et la logique de prise de décision et les sensibilités sociales et politiques. Si cette période est marquée par le développement de l'automobile - renforcée par une politique orientée vers les investissements moteurs pétroliers (installation de raffineries, usines automobiles, suppression des tramways) - se maintient une coexistence avec les moyens de transport sur rails jusqu'à la fin des années 1970. Se développe même, au cours de années suivantes, une vision en profondeur des problèmes de transport, d'analyse des politiques publiques et des défis de gestion des entreprises en charge des réseaux ferrés (trains et métros). Cependant, c'est paradoxalement suite aux mesures prises par l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole) et en pleine prise de conscience des risques environnementaux, que la priorité dominante à l'infrastructure routière et à l'automobile se concrétise. La ville se saigne pour mettre en œuvre un plan d'autoroutes urbaines, partiellement réalisé et qui laissera un lourd héritage à la future démocratie. Le gouvernement élu en 1983 essaye de reprendre une vision plus équilibrée concernant l'ensemble des déplacements, avec la volonté de récupérer sa place dans le domaine des transports publics et ferrés. Sa réussite est toute relative, notamment à cause des difficultés budgétaires et de coordination macroéconomique.

Mais c'est surtout la crise de l'hyperinflation et le contexte de réforme de l'État - faisant suite à l'arrivée au pouvoir du gouvernement justicialiste de Carlos Menem⁶⁸ - qui changent la donne. D'un côté, le réseau d'autoroutes urbaines s'étend aux accès métropolitains à Buenos Aires. De l'autre, le réseau ferré est l'objet de la fermeture de nombreux services et du démantèlement de l'entreprise publique *Ferrocarriles Argentinos*. Parallèlement, le *Subte* recommence son extension, lente mais néanmoins continue.

La combinaison entre les effets de ces décisions, les suppressions d'emploi, la polarisation des revenus avec l'augmentation du niveau de pauvreté ainsi qu'un taux de motorisation en hausse, change profondément le modèle d'intervention. La crise de la convertibilité (système de parité fixe entre le peso et le dollar américain) se traduit par une pression montante sur les équations budgétaires et une généralisation des subventions, qui vont s'accroître progressivement.

68 Au pouvoir de 1989 à 1999.

Par ailleurs, la situation critique du réseau de trains de banlieue, ressentie quotidiennement par les habitants, mais mise en évidence par une série de graves accidents, a donné lieu à une nouvelle nationalisation menée par le gouvernement suite à un grave accident en 2012. Un sujet qui a toujours attiré l'attention des études internationales sur Buenos Aires est l'absence d'un plan d'ensemble pour la région métropolitaine et d'une agence de coordination. En parallèle, la situation se complexifie avec un mécontentement croissant quant à la qualité des services.⁶⁹

Face à ce constat, la situation en 2012 commence à changer partiellement. En premier lieu, le contrôle de la concession du réseau de métro et du petit réseau de *premetro* est transféré à la ville. Puis, est adopté un système de billet électronique ou SUBE (Sistema Unico de Boleto Electronico), remplaçant le système traditionnel de petite monnaie. Plus tard, un accord entre l'État central et les gouvernements de la province et de la ville de Buenos Aires pour la création d'une agence métropolitaine du transport - conditionnant un prêt de la Banque Mondiale - est signé.⁷⁰ Finalement, se mettent en marche une modernisation, lente et tardive, du transport ferré ainsi qu'une série de mesures contradictoires pour l'emblématique *Avenida 9 de Julio*, qui commence par un appel d'offres pour une autoroute en tunnel et se termine par la construction d'un système de voies prioritaires et exclusives pour autobus, nommé Metrobus.

La manière d'introduire les sujets à l'ordre du jour illustre le poids des questions conjoncturelles dans l'adoption d'une politique publique.⁷¹ Dans ce sens, il est intéressant de comparer les résultats de trois études dans lesquelles est intervenue l'APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme) à Séoul, Río de Janeiro et Buenos Aires. Dans chaque cas, les propositions se sont basées sur des principes communs. Mais, tandis que pour Río et Séoul ces stratégies sont suivies par la démolition des autoroutes existantes, à Buenos Aires le projet consistant à résoudre le nœud d'articulation Retiro-Puerto par un boulevard, est ouvertement contredit.⁷² Ainsi, comme entre 1969 et 1977, quand une politique urbaine se fait à contre-courant des postulats du plan réalisé avec l'IAURP, l'histoire se répète en 2016 avec l'APUR. Mais si la décision contredit un plan, elle est quand même une décision et non pas le produit d'une croissance spontanée.

Mais si les discours semblent avoir évolué, certaines pratiques se sont maintenues de manière constante. Celles-ci semblent plus être dans la continuité d'une nostalgie anachronique de l'ère du pétrole que dans l'ordre du jour de la lutte contre l'effet de serre.⁷³ À nouveau, comme le signale Orfeuil (2012) - s'appuyant lui-même sur plusieurs auteurs -, la logique de prise de décision des politiques publiques, et a fortiori de celles concernant la mobilité urbaine, va bien au-delà du simple énoncé explicite.

69 Citado entre otros antecedentes por Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, "Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires." P. 116.

70 Une évaluation illustrative à ce sujet est celle de : Auditoría General de la Nación, "Proyecto de Transporte Urbano Para Áreas Metropolitanas (PTUMA) Contrato de Préstamo BIRF N° 7794 - Oc / Ar," 2016, <https://www.agn.gov.ar/informes/proyecto-de-transporte-urbano-para-areas-metropolitanas-ptuma-contrato-de-prestamo-birf>.

71 Par exemple le débat sur la construction des autoroutes à New York, marqué par l'affrontement public entre Moses et Jacobs est contemporaine au début de la phase d'étude. Sur une vision classique de Moses :

Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. (New York: Knopf, 1975).

72 Fabiana Izaga, "Los Infortunios de La Perimetral y Las Aspiraciones de Las Vías Urbanas," in *Revista R, Número Monográfico "Passages, Espacios de Transición Del Siglo XXI,"* 2014.

73 C 40, organisation réunissant 86 villes parmi les plus importantes agissant sur le climat, présidé par la maire de Paris.

Toutefois, une lecture qui expliquerait les politiques publiques par des changements erratiques dans son orientation, ou par la simple discontinuité institutionnelle est insuffisante. Il est possible de trouver une logique d'aménagement implicite dans laquelle ces politiques publiques s'inscrivent, qui s'explique à partir des conséquences prévisibles que génèrent ces dernières. Même si dans plusieurs cas cette logique a été contrecarrée au bon moment - comme les polémiques en pleine période de dictature face aux autoroutes urbaines -, les effets ne sont apparus que plus tard.

b- Le logement, droit social et urbain

Au cours des différents plans développés dans notre période, ont existé des prévisions pour une ville en pleine croissance. Elles ont été influencées par différents modèles : la production massive des années d'après-guerre, les idées et les modes de production locaux qui passèrent d'une production artisanale à une grande concentration et industrialisation. Les politiques des banques multilatérales d'investissement ont aussi commencé à avoir de plus en plus d'influence. Ainsi, on passe de solutions ponctuelles et localisées à des mécanismes de financement à grande échelle, ce qui change les relations et les acteurs de la construction. Dans le même temps, on passe à une acceptation plus pragmatique des limites de la capacité d'action publique. Le contexte d'assimilation se fait de plus en plus abrupte. L'accession à des lots, d'abord associée au tramway puis au chemin de fer et largement subventionnée entre la fin des années 40 et les années 50, a permis, sans régulation majeure de l'usage de sols, la concrétisation du rêve du "terrain à soi" dans un moment de grande expansion.⁷⁴ Le coût de cette urbanisation devient visible à la fin des années 50, alors que subsiste l'illusion d'un futur sans *villas*⁷⁵ grâce aux capacités des acteurs sociaux et des institutions publiques dans une économie certes cyclique, mais globalement en croissance.⁷⁶

À la fin des années 60, les positions se radicalisent. D'un côté, on assiste à de lourdes interventions comme Lugano I et II;⁷⁷ de l'autre se développent des stratégies de proximité. Néanmoins, l'action publique perd, en général, sa vocation d'accompagnement social. Cette situation ne s'inverse pas dans le bref intermède démocratique, rapidement secoué par des affrontements internes. Dans un contexte de désindustrialisation et de perte de pouvoir d'achat, les programmes d'assistance social doivent s'adresser à une population toujours plus nombreuse.

Le retour de la démocratie apporte avec lui une politique plus complaisante avec l'occupation des terrains et le développement de nouvelles implantations. En même temps que des solutions formelles, accompagnées du transfert de compétences aux instituts de logement de la Province, des solutions informelles se multiplient. La propriété des terrains pouvait être régu-

74 Torres, *El Mapa Social de Buenos Aires 1940-1990*.

75 quartiers précaires ou informels, version locale de favelas brésiliennes ou bidonvilles.

76 Alicia Ziccardi, "Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El Caso de Buenos Aires (1963 - 1973)" (Instituto Torcuato di Tella. Centro de estudios urbanos y regionales, 1977).

77 Deux grands ensembles de logements sociaux construits de manière industrielle dans le quartier de Lugano.

lière ou le fruit d'une installation informelle. Dans d'autres cas, en général au sein même de la ville de Buenos Aires ou dans la première couronne, les *villas* ou les locations étaient les formes les plus récurrentes. Malgré un système avancé et divers de programmes sociaux ainsi que les va et viens économiques ont été des facteurs aggravants de la précarisation.⁷⁸

A la fin des années 1990, une série de politiques de régularisation des sols occupés, la privatisation de la Banque Hypothécaire et la tentative de développer un marché du crédit sur le modèle américain des titres secondaires marquent un tournant. Cependant, dans le cadre de la politique de convertibilité et de restrictions à l'accès au crédit, ces politiques ne bénéficient qu'aux ménages les plus aisés en termes de revenus. Par ailleurs, à mesure qu'augmente le déficit fiscal des provinces, ces dernières sont exceptionnellement autorisées à utiliser le (FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) pour des nécessités budgétaires hors du champ de l'habitat.⁷⁹

Au cours de la décennie suivante, s'alignent un discours revendicatif et d'affirmation des droits avec une disponibilité des ressources. Plusieurs politiques destinées aux groupes défavorisés (*Plan Federal*), à la construction d'infrastructures dans les quartiers existants (par exemple *Promebea*), à l'accès au crédit pour les propriétaires de terrains (*Procrear*) et montrent la diversité des directions pouvant être prises. Cependant, la production globale de solutions au logement ne répond pas à l'importance d'un problème qui grandit dans toutes ses dimensions depuis des décennies. De plus, le divorce entre les politiques d'occupation des sols et celles du logement se fait de plus en plus criant. Encore une fois, même si l'évolution des politiques de logement est loin des prévisions des plans, elle est, dans une grande mesure, une combinaison de choix de politique publique et de stratégies d'adaptation des différents acteurs.

c- Centralités, noueds d'articulation institutionnelle et physique

À la fois cause et conséquence de la structure des déplacements, noeuds des réseaux de transports, les centralités et leur système de hiérarchie ont toujours constitué un chapitre important des plans, codes et autres stratégies urbaines. Centralités et divisions administratives, niveaux de proximité et participation citoyenne, centralisme porté et métropolitain ou encore équilibre territorial sont des thèmes qui apparaissent autant dans les documents de planification que dans les essais ou les préoccupations politiques et territoriales.

Un premier niveau de centralité est la zone délimitée par les terminaux des chemins de fer de Retiro, Once et Constitución - respectivement au Nord, à l'Ouest et au Sud - et le port et le fleuve à l'Est. L'idée, ancienne, d'une expansion de l'aire centrale sur le Río de la Plata, déjà présente dans le plan directeur du Corbusier et de ses collègues locaux, est reprise par l'Intendance de Cacciatore, à partir de la *Costanera Sur*. Plus tard, l'idée de déménager le

78 Soldano and Costa, "El Conurbano Bonaerense Como Territorio Asistido. Pobreza, Crisis y Planes Sociales."

79 Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía, "Evaluación Del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)," 2000.

Raúl Fernández Wagner, *Democracia y Ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)* (Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008).

siège du gouvernement municipal au Sud est une nouvelle fois réinterprétée par l'ingénieur Macri.

Les interventions mises en œuvre à partir de 1958 étendent le cœur de la ville vers *Catalinas Norte*, près de *Retiro*. Cette idée ne change pas avec le Schéma Directeur (*Esquema Director*) même si celui-ci développe de nouvelles perspectives concernant l'importance stratégique du centre de Buenos Aires pour le fonctionnement de la métropole dans son ensemble. En proposant un schéma de transport comme squelette de la croissance métropolitaine, il insiste sur l'importance de doter l'urbanisation future d'un système cohérent de centralités. Ce Schéma Directeur pointe aussi du doigt l'absence d'un sujet politique métropolitain et d'un centre de décisions au niveau régional. L'EPTRM, quant à lui, analyse les centralités du point de vue des déplacements, développant des alternatives pour les centres de transferts de passagers et de marchandises.

A travers une série de mesures, on peut analyser, identifier et délimiter le rôle des différentes subdivisions dans l'organisation de la gestion urbaine. On peut donner plusieurs exemples à cela : la réforme des Conseils de Quartiers (*Consejos Vecinales*) en 1972, les Centres de Gestion et de Participation en 1996 et plus récemment à partir de 2011 les *Comunas* (sorte de mairies d'arrondissements). Les documents d'anticipation accordent une importance majeure aux centralités, ils les classent et leur octroient diverses hiérarchies : le Code de 1977 propose une classification des centralités tout comme le *Plan Urbano Ambiental*. Puis, l'analyse du *Conurbano* et les *Lineamientos* porte l'analyse au niveau métropolitain, distinguant les centralités traditionnelles des centralités nouvelles créées par un système ferroviaire mis sur la touche et un système d'autoroutes en pleine expansion.

Le *Plan Regulador* de 1958 et les différents plans qui lui succèdent ne proposent ni la création de villes nouvelles mais plutôt la consolidation des villes existantes à un niveau régional. Une exception est celle du projet *Nordelta*, aujourd'hui quartier résidentiel fermé emblématique, qui trouve au départ une justification dans l'idée d'une ville nouvelle, et qui avait été l'objet d'un projet de coopération internationale.⁸⁰

Le centralisme portègne a été signalé, au-delà des différents documents de planification, d'une manière négative. *La Cabeza de Goliath*, de Ezequiel Martínez Estrada (1940), est un essai représentatif à ce sujet.⁸¹ Point de convergence du réseau de chemin de fer - associé entre autres aux capitaux britanniques -, le port consolide son rôle structurel avec la décision de la fédéralisation et la construction de Puerto Madero à la fin du 19ème siècle.⁸²

Les arguments ne sont pas nécessairement originaux et les réserves sont similaires aux effets négatifs de la concentration présenté dans *Paris et le désert français* ou dans le rapport Barlow pour Londres.⁸³ Toutefois, dans un pays fédéral, la question du centralisme est liée de manière plus directe aux institutions. La fédéralisation de Buenos Aires est alors une porte de sortie pour la "question capitale" que la Constitution de 1853 n'avait pas pu régler. Ainsi, après une série de débats la province de Buenos Aires cède le territoire de la Capital Federal à la Nation en 1887 avec un périmètre étendu qui recouvrait presque entièrement la région métro-

80 Orillard, "Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l'export."

81 Ezequiel Martínez Estrada, *La Cabeza de Goliath* (Buenos Aires: Losada, 1994 [1940]).

82 James R. Scobie, *Buenos Aires: Del Centro a Los Barrios* (Buenos Aires: Ediciones Solar, 1977).

83 Jean-François Gravier, *Paris et Le Désert Français* (Paris: Flammarion, 1972 [1947]).

Great Britain Royal Commission, "Barlow Report. Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population." (London, 1940).

politaine de l'époque.⁸⁴ Aujourd'hui, la ville représente seulement 1/5ème de la population métropolitaine. Le sujet institutionnel de la centralité de Buenos Aires et de son organisation dans le système fédéral et métropolitain a pourtant été repris dans le discours des différents plans et de temps à autres dans certaines initiatives territoriales.

Un moment clé dans ces considérations est l'initiative avortée de déplacement de la capitale qui, avec le changement de statut de la ville de Buenos Aires, avait ouvert le champ des alternatives pour un gouvernement métropolitain et la restructuration de la *Provincia* de Buenos Aires. Mais c'est seulement une décennie plus tard, avec la réforme constitutionnelle de 1994 et la Constitution de la ville en 1996 qui change le statut de la *Capital Federal* pour celui de ville autonome.

En plus du mouvement de décentralisation, il était prévu dans la Constitution de la ville la mise en oeuvre de formes participatives de gouvernance jusqu'à aujourd'hui faiblement développées. La consécration des droits de la démocratie participative a interagi de diverses manières avec les processus de planification. Cependant, le processus participatif concernant la formulation de stratégies générales a été reçu avec réserve par les planificateurs plus traditionnels.

La justification d'intervenir sur les centralités est un point récurrent, avec une hiérarchie depuis le centre métropolitain vers les centres des quartiers et du *Conurbano*. Catalinas, Puerto Madero et plus tard Patricios au vu de leur importance territoriale expriment une volonté explicite d'intervenir sur la zone centrale. Les centralités générées autour des accès routiers et la décadence des centres ferroviaires sont des conséquences attendues du dynamisme à faveur ou contre les conditions d'accessibilité. Ce changement dans la dynamique du territoire a été prévue dans les différents diagnostics et plan depuis le milieu des années 90 et incorporé à la façon de lire le territoire.

Tout au long de notre période d'étude, le centre métropolitain est considéré successivement comme une ressource positive, comme un noyau devant être agrandi, comme un facteur de congestion devant être déplacé ou comme partie prenante d'un réseau de centralités dans une ville polycentrique devant être mieux intégrée. Les centralités locales ou métropolitaines divisent en fragments identifiables la lecture du territoire, structurée autour des noeuds et des réseaux de transport. L'évolution de la structure de centralités est ainsi le produit d'une combinaison entre une série de décisions sur les infrastructures de transport, de localisation d'équipements et des stratégies d'adaptation aux conséquences de ces décisions, plus que la conséquence de ce qui était envisagé par les plans.

84 Congreso de la Nación Argentina, "Ley 2089 Límites Interprovinciales" (1887).

Partie IV : Un récit alternatif à partir des décisions adoptées

I. Les personnes, les arguments et les plans

Si la place de l'urbanisme devait se mesurer par l'incidence des plans formels sur la réalité urbaine, celui-ci occuperait probablement une place plus marginale que ce à quoi il aspirait. Quand bien même la présence des urbanistes est une réalité, l'urbanisme apparaît fréquemment au second plan, comme un outil justifiant des décisions prises en amont.

Du point de vue du développement, même si le pouvoir étatique est plus faible par rapport à d'autres grandes villes du monde comme Paris, Londres ou Singapour, plusieurs modes d'intervention ont des conséquences territoriales concrètes.⁸⁵ Mesures d'encadrement de l'épargne pour le logement à travers des fonds spécifiques (*Fondo Nacional de la Vivienda* ou *FONAVI*), systèmes de concession de travaux publics, mesures concernant les systèmes de transport, subventions explicites ou implicites à différents services publics, degré de contrôle sur de nouvelles constructions en hauteur ou au sol. Bien entendu, comme cela a été démontré, l'exercice discrétionnaire de la capacité de contrôle s'est exprimé dans une pratique de corruption. Cependant, il ne s'agit pas ici d'un laissez-faire absolu mais d'un schéma de régulations laissant lieu à des ajustements multiples.

Il y eut des choix très clairement assumés, derrière lesquelles se manifeste une construction des idées et des justifications, alimentée en partie par les professionnels de la planification. Ils peuvent avoir des convictions mais aussi, dans certains cas, des encouragements contraires les empêchant de rendre explicites leurs valeurs, que ce soit pour des questions de hiérarchie par rapport aux autorités ou des raisons économiques en lien avec les développeurs immobiliers. Dans certaines situations ont été dénoncées les pratiques de certains d'entre-eux qui intervenaient simultanément dans les deux cas.⁸⁶

Ainsi, l'idée d'un manifeste rétrospectif peut être un instrument utile pour questionner la narration d'un certain nombre de documents, tandis que les actions concrètes vont dans d'autres directions. Ce récit fictif, comme celui rapporté par Rem Koolhaas (1978) pour Manhattan, pourrait permettre de trouver une explication cohérente à une série d'actions qui, bien que n'ayant pas un discours explicite, s'inscrivent dans une certaine logique.⁸⁷ La priorité donnée à l'investissement pour les autoroutes urbaines plutôt qu'à l'extension du réseau de métro peut avoir des justifications ; mais dans la logique décisionnelle sous-jacente on trouvera nécessairement d'autres déterminants : la facilité de contratation, la pression d'un secteur économique ou l'espérance que la visibilité puisse être un argument politique persuasif.

85 Amandine Toussaint, "The Consequences of Transport and Land Use Planning for Spatial Exclusion and Social Segregation in Market-Oriented Societies" (The New School, 2014).

86 Osvaldo Guerrica Echeverría, "Audiencia Pública, Plan Urbano Ambiental" (2008).

87 Rem Koolhaas, *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan*, 1978..

Une autre manière de lire la réalité urbaine est celle suggérée par Antonio Azuela (2016) et qui concerne un “néoréalisme”. Il ne faudrait pas voir la réalité en accord avec les normes mais comprendre le système de normes urbaines tel qu’il fonctionne dans la pratique.⁸⁸

Il est aussi certain que le contexte de changement de régime institutionnel et l’instabilité économique rend plus complexe l’évaluation des méthodes formelles de prospection et d’anticipation qui ont malgré tout existé.

Dans ce contexte, la formation professionnelle, la spécialisation d’un savoir déterminé et le développement d’un système institutionnel permettant de penser le long terme, ont été marqués par ces évolutions. Mais dans l’ensemble, dans un contexte opaque d’institutions chargées d’une régulation parfois arbitraire, une analyse des relations de pouvoir et de conflits d’intérêts, est aussi nécessaire que l’analyse des idées strictement urbanistiques.

Au cœur des questionnements, se situe finalement l’interrogation de savoir pourquoi l’urbanisme n’a pu se construire comme une question politique centrale, sauf dans des cas de conflits urgents. Suite à ce tour d’horizon, surgissent de nombreuses réponses institutionnelles. Toutefois, il faut aussi noter la difficulté à se faire comprendre : de par sa propre hétérogénéité et ses difficultés à recourir à des imaginaires possibles sans une articulation politique les mettant en valeur. L’invocation de la raison scientifique pour justifier des initiatives difficilement conciliables avec le bien commun parfois imprégnées de corruption est peu capable de réveiller l’intérêt. En acceptant la subjectivité, la possibilité d’aligner des justifications d’un côté ou de l’autre d’un plan ou d’un projet pourrait augmenter l’intérêt et la crédibilité des professionnels.

2. Une clé rétrospective d’interprétation

L’opportunité de formuler de façon explicite de grands plans se fait sporadiquement, avec une incidence toute relative sur sa mise en œuvre. Mais les conséquences spatiales des choix assumés, bien que prévisibles, ne font pas partie du discours, sauf dans de cas particuliers. Il s’agit ici de faire de ces conséquences une grille de lecture de l’évolution urbaine.

On peut ainsi donner une double lecture entre les ambitions imaginées - auxquelles font références les différents plans - et une interprétation de la *realpolitik* urbaine. Cette lecture de notre période d’études permet de confronter deux types de discours intentionnels au lieu d’un discours face à un action improvisée.

Si Buenos Aires a connu un développement prématuré et des tentatives de planification précoces, elle converge rapidement vers un développement commun aux métropoles de la région, en particulier dans la nouvelle périphérie. Mais, une constante, que *l’Esquema Director* de 1969 avait clairement identifié, s’impose : le transport est l’ossature de la croissance métropolitaine, au travers de ses centralités, équipements, logements, quartiers et relations avec l’environnement. Sauf qu’au lieu d’un squelette structuré autour des axes ferroviaires sur une ligne parallèle à la côte qui donnerait naissance à une ville bien équipée, les décisions prises ont

88 Antonio Azuela, *La Ciudad y Sus Reglas Sobre La Huella Del Derecho En El Orden Urbano* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016).

conduit au développement d'une ossature tentaculaire, bien plus routière que ferroviaire, induisant un développement peu dense, une forte consommation d'espace, d'énergie et de ressources et polarisante en termes de revenus.

3. Une tentative de prosopographie des planificateurs

Le groupe des planificateurs présente des traits communs avec d'autres secteurs professionnels, comme les juristes et les économistes. Leur rôle d'arbitre est sujet à diverses pressions et leur savoir provient de bases théoriques et scientifiques mais aussi de notions plus subjectives. Avec une forte représentation d'architectes, la pratique des planificateurs s'est peu à peu éloignée de la conception et du traitement de l'espace par rapport à leurs prédécesseurs des *beaux-arts*, du *city beautiful* ou du mouvement moderniste.

Les valeurs s'expriment sur différents plans : social, environnemental, économique, communautaire, démocratique et politique. Le discours et l'action ont ainsi un rôle social, plus ou moins présent selon les personnalités. L'impératif environnemental traverse la profession y compris avant qu'il soit formulé comme concept dans ses termes contemporains. En revanche, face à cet impératif, les urbanistes ont eu des niveaux d'engagement différents.

Les convictions démocratiques divisent elles-aussi les professionnels. Des postures éthiques de démissions au sein de l'université face à l'intervention de la dictature en 1966, jusqu'à la participation à des plans au moment des gouvernements *de facto* ; enthousiastes de la participation ou objecteurs de certaines formules - qui selon certains mettent en avant les seuls intérêts personnels - ; leaders de mouvements revendicatifs ou défenseurs de projets face auxquels l'opposition grondait ; les urbanistes se situent bien souvent d'un côté ou de l'autre d'un débat public. Voix qui s'élèvent au nom de la planification face aux initiatives prédéterminées, voix de protestation au sein des associations revendiquant des causes spécifiques.⁸⁹ Il est également proposé de suivre une ligne à travers d'un échantillon de personnes, étudiés plus en profondeur l'annexe 2.

L'identité et la nature des interventions des urbanistes mettent en évidence différentes conceptions du rôle de l'État. Différentes attitudes face à la gestion des terrains de propriété publique peuvent aussi être identifiées. Pour certains, c'est leur valeur en tant que telle qui est revendiquée. Pour d'autres, il s'agit d'actifs non utilisés qui doivent être mis sur le marché via la vente et le développement immobilier.

89 Connus comme "gestores".

4. La ville contemporaine est bien le produit d'une planification

Il s'agissait de trouver ici, au travers de la superposition des visions, un angle permettant d'aborder d'une autre manière les logiques à l'oeuvre derrière la justification des décisions concernant le futur de la ville ; cela permettant aussi d'enrichir les débats. Dès lors, plusieurs exemples passés et présents se révèlent dans ce prisme d'observation : les discussions sur les plans en vigueur, justifiés par des discours avancés sur les nouveaux agendas urbains, le droit à la ville et les accords internationaux sur le climat qui contrastent avec l'allocation des ressources derrière des grands projets d'infrastructures, comme les remplissages successifs du *Río de la Plata*, les nouvelles autoroutes, tracés ferroviaires en hauteur et codes d'urbanisme erratiques.

Encore une fois, il convient d'insister sur le fait que les défis actuels et passés ne sont pas le produit d'une absence de planification mais d'une planification déterminée qui, même quand elle n'est pas explicite, s'inscrit inévitablement dans des formes de justifications et de représentations de l'évolution urbaine. C'est justement le jeu de logiques, présent entre les énoncés et les décisions qu'il s'agissait d'étudier ici, tout autant - voire plus - que les documents formels de planification.

Glossaire (par ordre d'apparence)

Pour des raisons de commodités, de compréhension

Esquema Director : Schéma Directeur

Plan Urbano Ambiental : Plan Urbain Environnemental

Vivienda : logement, habitat

Comunas : entités administratives divisant la ville de Buenos Aires à la manière des arrondissements parisiens.

Plan Regulator : Plan Régulateur

Organización del espacio metropolitano de Buenos Aires. Esquema Director año 2000 : Organisation de l'espace métropolitain de Buenos Aires. Schéma Directeur pour l'an 2000.

Sistema Metropolitano de Buenos Aires : Système Métropolitain de Buenos Aires

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires : Code de planification urbaine de la ville de Buenos Aires.

Decreto-ley : décret-loi

Fondo Nacional de la Vivienda : Fond National pour le Logement

Capital federal : capitale fédérale de l'Argentine, nom souvent donné à Buenos Aires.

constitución : constitution (nationale c'est à dire fédérale, mais aussi de la ville ou de la province)

Plan Director para Puerto Madero : Plan Directeur pour le Puerto Madero

Plan Estratégico Territorial : Plan Stratégique Territorial

Proyecto de Modelo Territorial : Projet de Modèle Territorial

Provincia de Buenos Aires : Il s'agit de la province, de la région qui entoure la ville de Buenos Aires. L'Argentine est un Etat fédéral qui fonctionne avec des *provincias* (sur le modèle des landers allemands, des états mexicains ou étatsuniens) indépendantes.

Unión Cívica Radical Intransigente : une scission du parti radical, conduite par Arturo Frondizi.

Radicalismo : le nom le plus générique du parti radical ou de l' *Unión Cívica Radical*.

Universidad de Buenos Aires : Fondée en 1821, il s'agit de la principale université publique nationale de Buenos Aires

Plan Trienal Nacional : un des efforts d'anticipation présenté fin 1973 par le président Perón.

Sociedad Central de Arquitectos : La Société Centrale des Architectes est l'organe corporatiste des architectes en Argentine.

Aeroparque : Situé au Nord de la capitale (Palermo) et à vocation nationale et régionale, c'est le seul aéroport situé dans la capitale.

Avenida 9 de Julio : Avenue emblématique de Buenos Aires, longtemps considérée comme la

plus large avenue du monde. Construite en 1936, elle s'inspire de la vision des architectes modernistes.

Avenida General Paz : Il s'agit d'une autoroute périphérique de 24 km construite entre 1937 et 1941 et qui sépare le Nord et l'Ouest de la Ville de sa banlieue.

Secretario Ejecutiva CEPAL : secrétariat exécutif de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) est l'une des cinq commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies.

Villas de emergencia: ensemble d'habitations précaires et informelles

Consejo Nacional de Desarrollo : Conseil national de développement

Río de la Plata : il s'agit de l'estuaire, du "fleuve" qui borde Buenos Aires et qui sépare l'Argentine de l'Uruguay

Cinturón Ecológico : ceinture verte périphérique à Buenos Aires, dite aussi CEAMSE, à cause de la société chargée de sa gestion

Secretaria de Obras Públicas: adjoint au maire pour les travaux publics

Autopistas : autoroutes, se référant ici aux autoroutes urbaines et ou d'accès à la ville.

Partido Justicialista : il s'agit du parti politique fondé par Perón en 1947 et du principal parti péroniste.

Consejos Vecinales : la division de la ville de Buenos Aires en 14 conseils d'arrondissement, prévue entre 1973 et 1995.

Amigos del Lago de Palermo : association citoyenne de défense du lac de Palermo. Se distingue pour ses oppositions à plusieurs projets urbains.

Conurbano : Le conurbano est l'ensemble des périphéries constituant l'aire métropolitaine en dehors de la capitale. Banlieue, cordons, couronnes.

Sociedad Rural Argentina : la principale association de producteurs ruraux, particulièrement de bétail.

Mercado de Hacienda de Liniers : Marché de bétail, qui fixe le prix de référence, entre 4000 et 10000 têtes par jour d'opération.

Premetro : Il s'agit d'une ligne de tramway d'environ 7,4 km inaugurée en 1987 et intégrée au système de métros (Subte).

Conventillo : Un type de logement collectif à partir de la sous division de maisons individuelles, où il existait une situation de passage des familles immigrés. D'un côté, des chambres surpeuplées, d'un autre une interaction sociale très développée.

Partidos : communes municipalités

Comisión de Casas Baratas : Institution publique de la première moitié du XXème siècle cherchant à développer et impulser la construction de logement collectif social et ouvrier.

Bibliographie

- Allende, Heriberto. "A 20 Años de la formulación de las Bases del Concurso", *Revista de Arquitectura*, nº 242, 2 años del Concurso Nacional de Ideas de Puerto Madero (2011): 75-77.
- Andreatta, Verena. *Ciudades Cuadradas, Paraísos Circulares: Planes de Ordenación y Orígenes de La Urbanística En Río de Janeiro: Importación y Transformación de Paradigmas*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya, 2007.
- Angel, Schlomo. *Planet of Cities*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Azuela, Antonio. *La ciudad y sus reglas sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- Benévolo, Leonardo. *Il Tracollo Dell'Urbanistica Italiana*. Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli, 2012.
- Borthagaray, Andrés y Jean Pierre Orfeuill (editores). *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.
- Borthagaray, Juan Manuel (compilador). *Habitar Buenos Aires: las manzanas, los lotes y las casas*. Editado por Bismar Ediciones. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2011.
- Caldana, Valter. "Ciclo de Debates 'Pensando São Paulo'", San Pablo: Cámara Municipal de São Paulo, 2012.
- Caro, Robert A. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Knopf, 1975.
- Cuenya, Beatriz, Pedro Novais y Carlos Vainer. *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Editado por Beatriz Cuenya, Pedro Novais, y Carlos Vainer. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- Gorelik, Adrián. *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2010.
- Gravier, Jean-François. *Paris et Le Désert Français*. Paris: Flammarion, 1972.
- Guerrica Echeverría, Osvaldo. "Audiencia Pública, Plan Urbano Ambiental", 2008.
- Gutman, Margarita. *Buenos Aires: El poder de la anticipación. Imágenes itinerantes del futuro metropolitano en el Primer Centenario*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2011.
- Herce, Manuel. *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza, 2013.
- Hoyt, Jennifer Tamara. "Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship, 1976-1983", The University of Texas at Austin, 2012. <http://pqdtopen.proquest.com/doc/1432175829.html?FMT=AI>.
- Insolera, Italo. *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo*. Torino: Piccola Biblioteca Einaudi, 2011.
- Izaga, Fabiana. "Los infortunios de la perimetral y las aspiraciones de las vías urbanas", en *Revista R, Número Monográfico "Passages, espacios de transición del Siglo XXI"*, de la

- Revista de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Montevideo: Universidad de la República, 2014: 104-109.
- Kohon, David José. Buenos Aires (1958). Argentina, 1958. <https://www.youtube.com/watch?v=OdBQlqZEvKI>.
- Koolhaas, Rem. *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan* (New York: Oxford University Press, 1978)
- Laura, Guillermo. *La Ciudad Arterial*. Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970.
- Lévy, Jacques, y Michel Lussault. *Dictionnaire de La Géographie et de l'aménagement de l'espace Des Sociétés*. Paris: Berlin, 2013.
- López, Mario J., Jorge E. Waddell y Juan P. Martínez. *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*. Buenos Aires: Lenguaje Claro, 2016.
- Martínez Estrada, Ezequiel. *La Cabeza de Goliat*. Buenos Aires: Losada, 1994 [1940].
- Molina y Vedia, Juan. *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Colihue, 1999.
- Novick, Alicia. "Historias del Urbanismo / Historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía", *Seminario de Crítica Del IAA 137* (2004): 5-26.
- Orfeuill, Jean Pierre y Marc Weil. *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions*. Paris: Scrineo, 2012.
- Orillard, Clément. "Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l'export", *Histoire Urbaine 50*, n° 3 (2018): 143. <https://doi.org/10.3917/rhu.050.0143>.
- Panerai, Philippe, Jean Castex y Jean-Charles Depaule. *Formes Urbaines, de l'ilôt à La Barre*. Marseille: Editions Parenthèses, 1997.
- Piglia, Ricardo. *Las tres vanguardias*. Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2016.
- Reese, Eduardo. "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina", 2003.
- Romero, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Roncayolo, Marcel. *La Ville et Ses Territoires*. Paris: Gallimard, 1997.
- Rouquié, Alain. *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*. Paris: Seuil, 2016.
- Saer, Juan José. *El río sin orillas*. Buenos Aires: Seix Barral, 2003.
- Scobie, James R. *Buenos Aires: del centro a los barrios*. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1977.
- Secchi, Bernardo. *La Città Dei Ricchi e La Città Dei Poveri*. Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli., 2013.
- Suárez, Odilia. *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: FADU-UBA, 1986.
- Taylor, Nigel. *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage, 1998.
- Torres, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*. Buenos Aires: FADU-UBA, 2006.
- Velut, Sébastien. "L'Argentine En Ses Provinces, Disparités Régionales, Systèmes Spatiaux et Finances Publiques Dans Un Etat Fédéral", *Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III*, 2002.

Ward, Stephen. *Planning the XXth Century: the advances capitalist world*. Chichester: Wiley, 2002.

Ziccardi, Alicia. “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963 - 1973)”, Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella. Centro de estudios urbanos y regionales, 1977.

Textes réglementaires

Congreso de la Nación. Traslado de la Capital de la República. Ley 23512, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 8 de junio de 1987.

———. Ley de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Ley 26.168 (2006).

Legislatura Provincia de Buenos Aires. Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14.449 (2013).

Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996). <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura.

———. Ley 148. De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios (1998).

———. Ley 670 (2001). www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley-670.pdf.

———. Ley 2930. Plan Urbano Ambiental (2008).

———. Ley 3060 (2009). Concesión de Obra Pública AUSA. <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3060.html>.

———. Ley 6085 (2018). <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6085.html>.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 6099 (2018). <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6099.html>.

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1167/1994 Obras públicas, accesos Norte, Oeste y Ricchieri (1994). <http://www.infoleg.gov.ar>.

Poder Ejecutivo Nacional. Ley 25181 Fondo Nacional de la Vivienda (1977). servicios.infoleg.gov.ar/.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Plano Director Decreto-Ordenanza N°0964 - 962 (1962).

Provincia de Buenos Aires. Decreto Ley 8912 (1977).

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-8912.html>.

Provincia de Buenos Aires. Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14.449 (2012). <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>.

Rapports

Busquets, Joan y Joan Alemany (directores). “Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero. Buenos Aires 1990”, 1990. <https://www.modernabuenosaires.org/textos/descarga/64>.

- Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), Ministerio del Interior. “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995.
- Comunidad de Madrid - Municipalidad de Buenos Aires. Veinte ideas para Buenos Aires. Buenos Aires, 1988
- CONADE. “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, 1969.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR y CPAU. ‘Convenio SPU/GCBA-CPAU-APUR-A/URBA-CoPUA/GCBA n° 1’, Buenos Aires, 2001.
- IAURP. “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, Les Cahiers du IAURP, Volume 26, 1972.
- Intendencia Municipal de Buenos Aires, Comisión de Estética Edilicia. Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio. Buenos Aires: Talleres Peuser, 1925.
- Le Corbusier. “Plan Director Para Buenos Aires.” La Arquitectura de Hoy. Versión castellana de l’architecture d’aujourd’hui. Buenos Aires, 1947.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos. “Estudio preliminar del Transporte de la Región Metropolitana. Tomo I”, Buenos Aires: República Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Organización del Plan Regulador - etapa 1959-1960. “Descripción sintética del Plan Regulador”, 1968.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. “Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959-1960”, Buenos Aires, 1968.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento, and Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda. “Sistema Metropolitano Bonaerense”, 1977.
- Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.
- . “Revista de Arquitectura n° 242. 20 años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero”, Revista de Arquitectura. Buenos Aires, 2011.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. Plan Estratégico Territorial. Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional mediante la formación de consensos para el despliegue de la inversión pública. Avance. Buenos Aires: Impresora Alona S.R.L., 2008.

L'élaboration du futur urbain à Buenos Aires, de 1958 à nos jours

Une contribution depuis la perspective de l'aménagement

Résumé: L'objectif de cette thèse est de proposer une explication sur l'anticipation de la croissance urbaine de Buenos Aires au cours d'un long demi-siècle, à partir, d'un côté, des propositions institutionnelles et, de l'autre, d'un échantillon de choix stratégiques dont les conséquences ont marqué le développement de la ville. Il s'agit d'enquêter sur l'opposition entre l'explicite et l'implicite dans la volonté d'intervention urbaine. La méthodologie repose sur l'analyse de sources primaires (plans officiels, documents administratifs, cartes, etc.) et des représentations des personnes et des équipes professionnelles qui ont participé aux propositions et initiatives d'aménagement. Le cadre de référence est large, que ce soit dans les contours géographiques d'une ville en expansion permanente ou dans les perspectives d'analyse à partir de l'aménagement urbain. La séquence temporelle retenue se centre sur une période allant de 1958, moment charnière pour la planification urbaine de la ville, à nos jours. L'étude se présente en quatre parties : les perspectives urbaines au cours d'un long demi-siècle ; une analyse de l'évolution des représentations derrière des plans explicites et implicites ; une perspective thématique des mobilités, logements et centralités ; et, finalement, un récit alternatif à partir de la logique des personnes et des arguments qui sous-tendent les plans au cours de la période. La thèse développe un ensemble d'arguments pour démontrer que Buenos Aires est bien le produit des partis pris d'aménagement.

Mots clés: aménagement, urbanisme, plan, croissance, métropole, ville, mobilité, Buenos Aires

Framing Buenos Aires Urban Future, 1958 – present

An urban planning perspective

Abstract: The objective of this thesis is to explore the views that fed the anticipation of the urban growth in Buenos Aires, researched both in institutional proposals for the city's development and from a set of strategic choices whose consequences marked its growth. In order to do so, it explores the opposition between explicit and implicit. In order to do so, it studies primary sources (official plans, administrative documents, charts, etc.) and it studies different representations from people and professional teams who were behind urban planning propositions and initiatives. This work is broad in scope, as it covers a constantly expanding city from an array of perspectives within urban planning as a discipline. It begins in 1958, a key moment for the economic structure of urban planning in Buenos Aires and its surrounding academic environment. The research is presented in four parts: the urban perspectives of a long half century; the relationship between explicit and implicit planning frameworks; a thematic perspective from transport, housing and nodes of centrality; and, finally, an alternative way of framing the debate based on the people and the arguments behind urban planning through this period, as a background for conclusions. The research develops a set of arguments in order to demonstrate the current situation of Buenos Aires as a consequence of planning choices.

Keywords: urbanism, plan, growth, transportation, metropolis, city, mobility, Buenos Aires

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

École Doctorale 122 Europe Latine-Amérique latine

Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA) (UMR 7227)

