Document généré le 11 oct. 2024 22:48

VertigO
La revue électronique en sciences de l'environnement

Temps de la métropole, temps des déchets. Le cas de Buenos Aires (Argentine)

Marie-Noëlle Carré

Volume 15, numéro 2, septembre 2015

Temporalités, action environnementale et mobilisations sociales

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1035825ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Carré, M.-N. (2015). Temps de la métropole, temps des déchets. Le cas de Buenos Aires (Argentine). *VertigO*, *15*(2).

Résumé de l'article

La gestion des déchets à Buenos Aires, métropole argentine de 14,5 millions d'habitants, a connu des reconfigurations importantes depuis les années 2000. Les revendications citoyennes en faveur d'une gestion plus respectueuse de l'environnement émergent en pleine crise de 2001, et ne sont pas sans rappeler les débuts du système sociotechnique instauré en 1977. Au lendemain du coup d'État militaire, le gouvernement *de facto* lançait l'un des projets d'aménagement du territoire métropolitain des plus amples. Les déchets participent durant plusieurs décennies à la construction physique des territoires, avant que les accusations d'atteinte à la sécurité sanitaire des riverains n'entravent ce processus. L'article part de l'hypothèse que ces phases de rupture et de réorganisation de la gestion des déchets sont liées aux dynamiques spatiales et temporelles de la métropole. Les crises permettent donc de comprendre l'évolution différenciée d'une agglomération inégalement reliée au reste du monde, mais dépendante des recommandations internationales pour planifier son devenir. Dans le but de montrer ce que le temps « fait » à l'action publique territoriale des déchets, le travail se divise en trois parties. La première présente la construction du *cinturón ecológico* en 1977. La seconde montre comment ce dispositif est ébranlé par les changements des territoires métropolitains, du paradigme environnemental et des modalités de la gouvernance territoriale. La dernière présente les interrogations inédites que suscitent les transformations mises en oeuvre suite à cette crise. Elles portent sur la manière de « bien faire » dans le futur, tout en invitant à tirer des enseignements du passé.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2015

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Marie-Noëlle Carré

Temps de la métropole, temps des déchets. Le cas de Buenos Aires (Argentine)

Introduction

1 La gestion des déchets constitue une catégorie de l'action publique (Barles, 1999) cantonnée à « l'urbain » depuis le XVIIIe siècle, lors de l'avènement de l'hygiénisme. Elle est souvent analysée comme telle, y compris dans de grandes métropoles, sans que le facteur « métropolisation » constitue un axe de lecture prééminent. Or ce dernier a introduit de profonds bouleversements qualitatifs et quantitatifs dans le fonctionnement des agglomérations. Largement analysés sous l'angle de la fragmentation socio-économique et morphologique, ces derniers ont donné lieu à d'importants débats sur l'accès à plusieurs vitesses aux services urbains. Cependant, les discussions sur la privatisation et la marchandisation se sont concentrées sur les services d'eau, de transport ou de télécommunication, vecteurs, pour certains, d'un « *splintering urbanism* » (Graham, Marvin, 2001). Assurant surtout un service de propreté pour les espaces publics, la gestion des déchets a aussi connu des mutations, mais elles sont passées plus inaperçues dans les discussions et n'ont pas suscité les mêmes débats. En effet, il existe bien de profonds contrastes inter- et intra-urbains dans la qualité et les modalités de prestation du service. Cependant, en vertu du maintien de la sécurité sanitaire, le passage du véhicule ou de l'agent de collecte – motorisé, pédestre, à traction animale, formel ou informel, privé ou public - est maintenu, qu'il s'agisse des conditions définies par une prestation conventionnelle ou d'« arrangements locaux » (Jaglin, 2005) destinés à contourner l'insolvabilité des usagers ou l'informalité des quartiers desservis. En effet, ce service, « parent pauvre de l'ingénierie sanitaire », exige peu de moyens logistiques, mis à part ceux investis dans la construction d'« équipements fixes » (sites d'enfouissement techniques, stations de transfert, centres d'incinération), lorsqu'ils existent. Néanmoins, loin d'être désolidarisée des débats et des dynamiques des métropoles comme traductions spatiales de la mondialisation, la gestion des déchets constitue un terrain d'observation, d'analyse et de discussion de la gouvernance de territoires situés entre local et global (Dorier-Apprill, Jaglin, 2002). Ainsi, les décideurs et les acteurs de nombreuses métropoles sont contraints d'adapter leur gestion et d'infléchir leurs programmes de gestion des déchets pour répondre aux recommandations formulées par des organisations supranationales telles la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Autant la rationalisation des dépenses de l'État dans les années 1970 et 1980 que la lutte actuelle contre le réchauffement climatique ont pu servir à légitimer ces décisions. Loin d'en rester au stade discursif, elles ont aussi introduit de profonds contrastes dans la prestation de service entre les territoires les mieux reliés au reste du monde, et ceux plus en retrait. Aussi la gestion des déchets dans les métropoles ne semble pas comparable à celle de grandes agglomérations moins bien connectées aux réseaux communicationnels et financiers ou aux dynamiques mondiales. Les changements dans la gestion engagent bien plus que le seul service urbain des déchets : ils comprennent aussi le rapport des sociétés métropolitaines aux territoires, au milieu, aux prises de décision et au comportement des usagers.

2 L'analyse des temporalités du système sociotechnique de gestion des déchets constitue un angle d'approche pertinent pour comprendre les interactions des transformations des territoires métropolitains et du service urbain. Le système sociotechnique désigne un réseau à l'intégration fonctionnelle, doté d'une emprise spatiale (Mayntz, Hughes (ed.), 1989 : 7). Face aux transformations morphologiques et qualitatives des métropoles, notamment au cours du dernier demi-siècle, il est donc important de s'interroger sur les modalités d'adéquation de ces grands dispositifs techniques aux réalités contemporaines de la production et de

la gestion des déchets. À Buenos Aires, l'agglomération est composée de 14,5 millions d'habitants. Elle couvre la ville autonome de Buenos Aires (municipalité et capitale fédérale jusqu'en 1996) ainsi que la Région métropolitaine de Buenos Aires (RMBA), dont les 34 municipalités actuelles se localisent dans la Province de Buenos Aires et sont de signe politique opposé à la ville-centre. Cet ensemble, regroupé sous le nom de *conurbano*, peut aussi faire l'objet d'une acception plus restreinte. On parle alors de Grand Buenos Aires lorsque l'on se réfère aux 24 municipalités les plus proches de la ville-centre ou aux périmètres plus réduits (19 municipalités en 1976) que cet ensemble a pu recouvrir (figure 1). Le dispositif de gestion des déchets y est composé d'équipements fixes (les décharges contrôlées ; les stations de transfert), mobiles (camions), et de personnel, qui connectent les zones desservies aux installations de traitement. Une partie du système repose aussi sur la collecte informelle, pratiquée par des récupérateurs urbains, ou c*artoneros* et sur l'existence de décharges non contrôlées, dont l'inventaire est difficile à établir (Carré, 2013 : 102). Cependant, on n'abordera ces deux dimensions du problème que dans la mesure où elles servent à éclairer les discussions autour de la gouvernance territoriale du service conventionnel de traitement des déchets et à en souligner les limites. D'une part, une très large majorité des 17 000 tonnes quotidiennes de déchets ménagers (80 à 90 %) est absorbée par ce dernier. D'autre part, les blocages récurrents dans la définition des échelles de l'action, la redéfinition des paradigmes environnementaux et l'ajustement des modalités de l'action publique territoriale peuvent être lus efficacement à partir de l'observation du fonctionnement et des dysfonctionnements du dispositif institutionnel, technique et géostratégique de gestion des déchets instauré en 1977. Les débats mettent en jeu autant la compétitivité et l'attractivité mondiale des territoires face aux investisseurs étrangers que les réalités sociales, politiques, institutionnelles expérimentées au niveau local. Ils peuvent être appréhendés comme des phases de « passage de seuils ». Facteurs de discontinuités dans l'appréhension individuelle et collective des temps des déchets et de la métropole, ils renseignent sur un potentiel « changement d'historicité » (Hartog, 1995), comme façon de dire et de vivre notre propre temps (Élissalde, 2000 : 225).

Figure 1. Buenos Aires. Ville-centre, aire métropolitaine et région métropolitaine.

Sources : INDEC, 2003 ; Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.
Conception et réalisation : Carré, 2012 avec ArcGIS et Adobe Illustrator

3 Buenos Aires offre un intérêt particulier pour une analyse sur le temps moyen à long de la gouvernance territoriale métropolitaine des déchets. Alors que dans d'autres villes des mutations similaires se sont produites graduellement, la métropole argentine a expérimenté au cours des quarante dernières années deux phases de tensions et de perturbations importantes au début de la dernière dictature militaire (1976-1983) et au tournant du XXIe siècle. Ces ruptures ouvrent des fenêtres d'analyse et de compréhension des acteurs qui se sont saisis de contextes de bouleversement social, économique et politique pour faire valoir leur vision de l'écologie urbaine ou éroder celle qui prévalait jusqu'alors. Elles s'articulent étroitement avec les temporalités économiques dans le pays, coïncidant avec les débuts d'un libéralisme très prononcé dans les années 1970 et avec le constat de son échec à la fin des années 1990. Jusqu'à la fracture majeure de la « grande crise » (Boyer, 2002) sociale, économique, institutionnelle et politique de 2001, la métropole de Buenos Aires incarne le « résultat territorial de modes de régulation postfordistes alliant incertitude conjoncturelle et flexibilité du marché du travail » (Élissalde, 2004). Dans cette vitrine du néolibéralisme, les décideurs urbains mettent en application les recommandations de gestion efficiente ou en freinent la marche, la gestion des déchets se situant au cœur de ces expériences. Les récits de crise des acteurs interrogent donc aussi plus largement les moyens dont ils disposent pour prendre acte des temps et des transformations des territoires métropolitains, plus rapides et plus complexes que ceux de l'environnement urbain. Ils posent aussi la question des conditions de prise en compte des pratiques passées de leur gestion des déchets, une question importante pour la gestion environnementale, mais souvent passée sous silence en raison du stigmate (Douglas, 1966) qui pèse sur les déchets, les lieux de leur traitement et les opérateurs de leur gestion.

4 Ce travail se consacrera surtout à mettre en évidence les décalages entre les discours sur les cadres de gestion du service des déchets et la gouvernance des territoires d'une part, et

les difficultés que rencontre l'action publique territoriale à se munir d'outils opérationnels destinés à répondre aux défis de la métropolisation, d'autre part. Aussi l'accélération de la connectivité, la fragmentation socio-économique, la configuration de territoires réticulaires en « liens et en lieux » (Veltz, 2002), ainsi que les enjeux de performance économique, d'efficience de la gestion gouvernementale et l'intervention d'un nombre croissant et diversifié d'acteurs seront plus spécifiquement au cœur de cette réflexion. Leur examen permettra de montrer que les mutations de la gestion des déchets informent et enrichissent la compréhension des échelles et des temporalités métropolitaines. La première partie montre comment, de 1977 au début des années 2000, la gestion des déchets prend place dans un cadre sociotechnique et institutionnel métropolitain, centralisé et technocentrique. La seconde partie met en évidence comment cet « univers » connaît une rupture de légitimité au cours de la crise de 2001. La troisième partie souligne comment les réformes du système sociotechnique de gestion des déchets confrontent les décideurs métropolitains aux difficultés de l'articulation des temporalités environnementales, sociales, territoriales dans des territoires métropolitains qui aspirent à se positionner dans la compétition interurbaine mondiale.

Une gestion des déchets fonctionnelle aux temps métropolitains

5 La première forme de métropolisation des déchets se produit à Buenos Aires au cours de la dernière dictature militaire (1976-1983). Cette mutation se caractérise par sa vitesse, son ampleur et surtout par la profondeur et les pérennités des cadres décidés au cours du régime *de facto*, encore largement valides aujourd'hui. Le gouvernement introduit de manière inédite et autoritaire le facteur métropolitain dans les temporalités de l'action publique territoriale en instaurant un programme de modernisation urbaine. Ce processus a pour objectif de faire accéder la plus grande ville argentine au statut de « système urbain dont la configuration rend possible l'accès à un niveau d'excellence à l'échelle mondiale » (Lévy, 1995 : 58). Aussi, dans un contexte d'ouverture économique libérale qui succède au protectionnisme des décennies précédentes, la junte militaire au pouvoir encourage la naissance de centralités secondaires (parc industriel de Pilar) dans la métropole. Il investit dans la construction d'équipements renforçant la connectivité (autoroutes), la concentration, la sélection, la mise en réseau, la territorialisation et la polynucléarisation (Leroy, 2000) de l'agglomération de Buenos Aires. Mais dans le même temps, il réforme profondément les institutions publiques, tentant de faire correspondre leur aire de compétence aux réalités du terrain (Lefevre, Jouve, 1999). Le projet de gestion des déchets du CEAMSE (Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado), ou *cinturón ecológico* s'inscrit dans ce programme de métamorphose métropolitaine. Créé à la veille du Mondial de Football de 1978, dans un contexte d'épuration sociale et d'accélération des réformes territoriales, il renforce le processus de hiérarchisation des espaces entre la ville-centre de Buenos Aires et ses banlieues, le *conurbano*. L'observation de l'urbanisme « au scalpel » (Thuillier, 2006) et de ses modalités économiques, sociales et institutionnelles permet d'interroger le projet de synchronisation de l'espace et des temps de la métropole, deux variables qui, selon la rhétorique dictatoriale fonctionnaient asymétriquement jusqu'au coup d'État.

Le constat de la crise urbaine et la séparation des espaces

6 Le projet d'aménagement du territoire métropolitain développé par la dictature militaire se situe dans un contexte plus large de réflexion sur la crise urbaine en Amérique latine. Ce dernier mérite d'être présenté, autant pour décrire le portrait socio-économique de Buenos Aires au milieu des années 1970 que pour préciser les cadres dans lesquels prennent place les discours de promotion des territoires métropolitains et l'action publique en matière d'urbanisme et de gestion des déchets. Dès les années 1960 à 1970, un grand nombre de pays latino-américains doivent composer avec une forte transition démographique et urbaine, liée à des migrations importantes des espaces ruraux vers les espaces urbanisés. Le processus déclenche autant d'intérêt qu'il soulève d'inquiétudes en matière de développement. Universitaires et décideurs urbains observent la sururbanisation des pays de la région, soit le déséquilibre

entre la croissance rapide de la population et les possibilités d'emplois insuffisantes. Ils sont partagés entre une approche de la pauvreté et de l'informalité en termes d'inadaptation et de pathologie (Hauser (dir.), 1961) et une approche en termes de potentialités d'ascension sociale (Germani, 1969) et d'organisation politique. Cette évolution rapide a également suscité des inquiétudes de la part des techniciens face au sous-équipement en services de base (Valladares, Prates Coelho, 1995). Mexico, Caracas ou encore São Paulo menacent de devenir des « cornes d'abondance des déchets » (Fuentes, 1958), des monstres de circulation automobile, des mouroirs emprisonnés sous une chape de smog et de pollution. À Buenos Aires, les premiers mots du brigadier Cacciatore, placé à la tête de la ville de Buenos Aires en tant qu'intendant (ou maire) en avril 1976, sont pour l'état de déliquescence de la ville : dysfonctionnement des services, personnel administratif pléthorique, sous-équipement en services de santé…

7 Le constat du sous-équipement en infrastructures coïncide, à première vue, avec celui qu'effectuent des experts en d'autres villes du continent. Mais cet état des lieux porte sur le centre de la ville, un espace dans lequel la population, qui avoisine les 3 millions d'habitants, est stable depuis les années 1940 et où l'équipement en services de base a été remarquable. Il est déconnecté de la réalité observée dans le *conurbano*, où se concentrent les trois quarts de la population de l'agglomération, soit environ 6 millions d'habitants et où le taux de pauvreté avoisine 44,6 % en 1976 (INDEC, 1989 : 25). Même en tenant compte de l'étalement de la ville, des migrations et de l'augmentation du logement informel les problèmes de la métropole argentine dans son ensemble sont toutefois moindres que ceux observés dans d'autres villes. Comme l'indiquent Alfredo Rodríguez, Vicente Espinoza et Hilda Herzer (1995), Buenos Aires connaît un taux de croissance trois fois moins important que celui de Mexico dès les années 1960 (1,6 % contre 4 % par an). L'exode rural le plus massif auquel elle doit faire face se déroule lors de la crise de 1930, lorsque le taux d'immigration européenne diminue et qu'affluent près de 200 000 provinciaux entre 1936 et 1947 (Rapoport, 2005 : 240). Par ailleurs, en 1980, 97 % de la population de la ville de Buenos Aires dispose d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement, ces chiffres diminuant à 49 et 25 % dans le *conurbano* (Auge, 2007). Ce discours constitue donc aussi le point de départ d'une transformation des modalités de gestion dans la ville. Il annonce la mise en application de stratégies d'amélioration de l'efficience économique observées par les membres du personnel du gouvernement *de facto* dans certaines villes étatsuniennes, comme New York (Greenberg, 2008). Dans ces conditions, si les problématiques énoncées ressemblent à celles affrontées par les villes latino-américaines, les points de comparaison se situent plutôt en Amérique du Nord ou en Europe. De fait, simultanément aux discours sur le délabrement urbain, le projet d'une ville propre, ordonnée, et efficiente est promu pour faire du centre de Buenos Aires une « vitrine du pouvoir » (Pajoni, 1982 : 2) capable d'entrer en compétition avec les villes les plus performantes économiquement dans le monde.

8 Comme l'indiquent les urbanistes Graciela Silvestri et Adrián Gorelik (2000) et l'historien Jorge Francisco Liernur (2001), la métaphore hygiénique et le vocabulaire du nettoyage utilisé dans les discours et les articles de journaux s'appliquent autant à l'aménagement urbain qu'aux habitants. Un vaste programme d'épuration sociale du centre de la ville de Buenos Aires est mené dans les années qui précèdent la compétition sportive internationale. Guillermo Del Cioppo, responsable de la Commission municipale du logement (CMV) annonce dès la première année de la dictature que « concrètement : tout le monde ne peut pas vivre à Buenos Aires ; seuls ceux qui le méritent, qui acceptent les conditions d'une vie agréable et efficace peuvent y vivre. Nous devons avoir une ville meilleure, pour les meilleures personnes » (Del Cioppo, 1980). Il est difficile de définir précisément ce que recouvre cette frange « méritante » de la population, mais à partir du plan de réforme économique, mis en place sous la houlette du ministre Martínez de Hoz (Schvarzer, 1983), il est possible de déduire que ses membres appartiennent à la « classe moyenne ». Ils travaillent dans le secteur formel et peuvent avoir accès au marché de la consommation immobilière et automobile. Ce sont de bons *vecinos* (ou habitants) propriétaires, d'origine européenne, à la natalité maîtrisée et peu subversifs politiquement. En revanche, les autres habitants, jugés « non méritants », et surtout les plus pauvres, issus de l'immigration du nord du pays, de Bolivie, du Pérou et

du Paraguay sont soumis à une politique de ségrégation violente. Entre 1968 et 1973, des politiques de déplacement entraînent le départ forcé et la réinstallation de près de 48 000 personnes (Yujnovsky, 1984). Les logements sont arasés et leurs occupants emmenés de force en camion dans les périphéries urbaines, aux frontières ou dans leur province d'origine. Dans un contexte où les grandes métropoles du monde connaissent une transformation profonde de leur structure, avec une extension de leur aire d'influence, l'élargissement des espaces de provenance de leur population et de leurs ressources, le gouvernement militaire fait le pari du contrôle de l'agglomération avec le *cinturón ecológico*. Conçu comme un demi-anneau d'infrastructure continue situé dans un rayon de 30 km autour de la ville-centre, l'équipement doit dresser une « muraille verte » comme glacis de protection entre les migrants et le centre de la ville.

Fonctionnalisme, sanitarisme et centralisation de la gestion des déchets

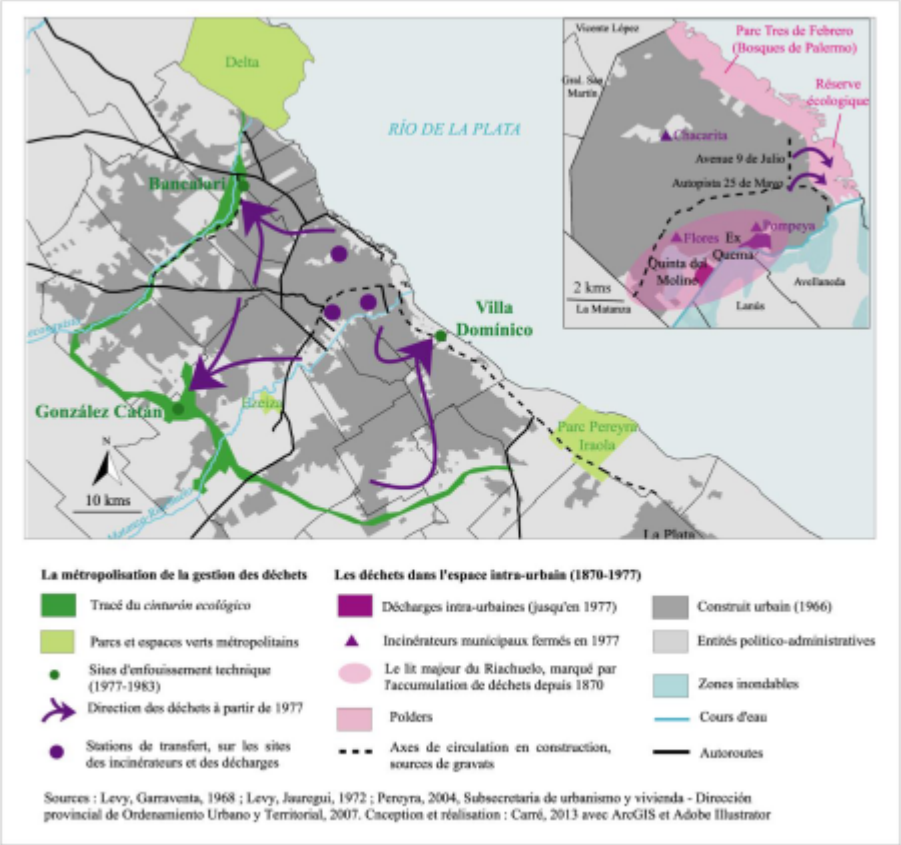
9 Ce programme de hiérarchisation socio-spatiale, de renforcement de la dualité et de contrôle de l'urbanisation s'appuie sur la valorisation des avantages compétitifs de la ville-centre de Buenos Aires et sur la transformation du *conurbano* en réceptacle des externalités négatives de la production d'une ville moderne et compétitive. Cette stratégie repose sur la mise en œuvre d'un programme d'aménagement du territoire et de gestion des déchets largement inspiré du courant fonctionnaliste. Ce dernier fait résurgence lorsque les travaux de son chef de file argentin, Carlos M. della Paolera (1890-1960) sont republiés par un géographe proche du gouvernement *de facto*, Patricio Randle. À la veille du Mondial de Football de 1978, c'est dans ces articles destinés au grand public que les aménageurs de la ville puisent leur inspiration pour conjurer le pronostic hasardeux de la « ville sans espoir » énoncé par l'architecte-urbaniste Le Corbusier quarante ans plus tôt. Le gouvernement militaire souhaite exporter l'image d'une ville où « il n'est pas question de flâner en dehors des endroits réservés chacun à une fonction » et où il faut « rationaliser, mesurer, organiser scientifiquement » (Ascher, 1995 : 87). L'expropriation et la destruction massive d'îlots urbains laissent la place à la construction d'autoroutes urbaines qui améliorent la connectivité ; l'édification de gratte-ciel audacieux et la conception du *cinturón ecológico* changent le paysage urbain tout en donnant des « marques urbaines » (*landmarks*) destinées à améliorer le regard des visiteurs sur la ville à l'occasion du Mondial de Football de 1978.

10 À ce titre, le projet du *cinturón ecológico* est doté de plusieurs missions. Plus particulièrement, les nouvelles dispositions de gestion des déchets se matérialisent à travers l'adoption d'une politique de concentration des résidus dans les franges lointaines de l'agglomération. Sur le plan opérationnel, quatre sites d'enfouissement technique des déchets sont construits successivement sur le tracé encore hypothétique de l'anneau semi-circulaire présenté ci-dessus : Villa Dominico, Bancalari (aujourd'hui remplacé par Norte III), González Catan, et Ensenada, près de la ville de La Plata. Il s'agit de séparer les déchets des espaces construits et de proposer des modalités techniques de gestion novatrices et performantes. Le projet a donc pour objectif de relever le défi de la ville saine et moderne, tout en redonnant à la profession du génie urbain la place privilégiée qu'elle occupait dès les débuts du XIXe siècle dans l'aménagement de la ville argentine. Ces préoccupations permettent de placer la construction du *cinturón ecológico* sous le signe du sanitarisme. En effet, comme au Brésil (Fonseca, 2005), les débats des contemporains sur les politiques de santé publique s'articulent très étroitement avec la volonté des gouvernements dictatoriaux de consolider leur maîtrise des territoires et des sociétés à l'échelle régionale. À la suite de Michel Foucault, des historiens comme Georges Vigarello (1987) et des urbanistes tels Georges Knaebel (1992) ont dénoncé la répression sociale qui a pu accompagner des dispositifs similaires édifiés par l'Europe urbaine en soulignant son caractère biopolitique et en le désignant parfois sous le nom de « sanitarisme » (Fijalkow, 1992). À Buenos Aires, les travaux d'Oscar Oszlak (1991) ont montré la pertinence de cette analyse durant la dictature militaire. Aussi, la construction du nouveau dispositif de gestion des déchets modifie le rapport des urbains à leurs déchets. Alors qu'il n'existe pas de discours réflexif sur la production croissante de résidus qui

accompagne l'accès à la consommation, le recyclage informel des matériaux par les *cirujas*, ou chiffonniers qui opéraient sur les décharges intra-urbaines est présenté comme « problème posé par le progrès » (*La Nación*, 25 août 1977), comme une déplorable « conséquence de la modernité » (Giddens, 1994). Outre l'interdiction de cette activité, l'ensemble de la population est contraint à une standardisation de ses pratiques. Elle doit utiliser des sacs plastiques au lieu de paniers et doit déposer quotidiennement ses résidus sur le trottoir entre 21 h et 23 h.

11 Ce contrôle politique et social homogène est possible non seulement parce que la répression pratiquée par la dictature est importante, mais aussi parce que le discours sur l'efficience économique et opérationnelle conduit à la centralisation et à la coordination des activités de gestion des déchets par une seule structure institutionnelle. Sa création procède de l'actualisation d'un débat ancien sur les modalités de gouvernement d'un espace métropolitain divisé, et rejoint les préconisations centralisatrices mises à l'œuvre par les équipes libérales d'autres villes, comme New York. En 1978, c'est en mesurant les conséquences négatives de la séparation entre la capitale fédérale et ses banlieues d'une part et l'absence de coupure entre le *conurbano* et le reste de la province de Buenos Aires d'autre part que le gouverneur de cette dernière constate que le système de division politico-administrative en municipalités « n'y fonctionne plus ». Certains intellectuels proches des milieux décisionnels vont même plus loin, parlant d'une balkanisation de l'espace métropolitain pour caractériser la forte fragmentation politico-administrative. C'est dans cet esprit directement hérité des recommandations d'ajustement des cadres de gestion formulés par l'école « réformatrice » (Jouve, Lefevre, 1999) que l'institution coordinatrice du *cinturón ecológico*, le CEAMSE, est créé. Cette entreprise d'État dispose d'une compétence transjuridictionnelle qui lui permet d'intégrer fonctionnellement le service de traitement des déchets dans le Grand Buenos Aires et de la ville-centre, ou capitale fédérale. Il s'agit d'une création unique : le transport, même, ne bénéficie pas d'un organisme coordinateur à l'échelle de l'agglomération (Gutiérrez, 2012). Les 19 entités politico-administratives et la ville-centre se voient retirer leur compétence de traitement des ordures ménagères, qu'elles incinéraient ou bien stockaient dans des sites semi-contrôlés (ordonnance 33 581 dans la ville de Buenos Aires ; décret-loi 9111/77 dans la Province de Buenos Aires) (figure 2). Ces mesures sont approuvées par les environnementalistes, qui protestaient contre la forte pollution qu'engendraient les 16 400 incinérateurs individuels et les stations municipales de Pompeya, Chacarita et Colegiales (Coronado Della Palma, 1974 : 172). Cependant, ces dispositions contraignantes répondent surtout au programme de valorisation foncière et économique exclusive des résidus métropolitains.

Figure 2. La métropolisation des déchets à Buenos Aires en 1977. Du centre vers les périphéries.



Le verrouillage économique et technique d'un système métropolitain

12 À la suite d'Oliver Williamson (Williamson, 1975 ; Williamson, Fremeaux, 1994), on peut observer le fonctionnement économique du CEAMSE sous l'angle de la théorie des coûts de transaction. En effet, en tant que structure de gouvernance, elle gère et coordonne des transactions plutôt qu'elle n'assure des fonctions de production. Comme l'indique María Inés Bombal, « le CEAMSE a été présenté à l'opinion publique comme un exemple de subsidiarité étatique, mais en réalité, c'était un cas de privatisation périphérique, dans la mesure où les tâches ont été confiées à des concessionnaires et sous-traitants privés » (Bombal, 1988 : 25). Aussi, à l'image de nombreuses sociétés d'État qui avaient déjà eu recours à la sous-traitance de certaines de leurs activités, le CEAMSE s'appuie sur des formes de structures de gouvernance hybrides. Son organisation interne a vocation à centraliser des transactions jusqu'alors éparpillées (recherche d'informations, analyse des défaillances du service). Ses relations avec le marché mondial des déchets en « croissance sauvage » (Lorrain, 1998 ; 20) s'organisent autour de contrats de délégation du service à des firmes d'infrastructures recrutées sur appel d'offres international. De fait, à partir de 1976, la politique économique exerce une forte pression « sur toutes les entreprises et les organismes étatiques pour qu'ils privatisent le plus grand nombre d'activités auparavant exécutées sous forme directe. » (Schvarzer, 1982 : 61). En raison de sa localisation dans la métropole, le CEAMSE représente l'un des exemples les plus aboutis de ce processus qui a touché d'autres secteurs de l'économie argentine : « les potentialités offertes par un marché de près de dix millions d'habitants, comme celui de Buenos Aires, ont permis la conception de projets presque impensables en tout autre endroit du pays. » (Schvarzer, 1982 : 75). Ainsi, c'est sous son égide que la prestataire spécialisée Waste Management est retenue pour procéder à la collecte des déchets dans la ville-centre de Buenos Aires en 1980. L'entité agit comme un organisme facilitateur des activités des investisseurs privés (Jouve, Lefevre, 2002 : 15) tout en permettant à la métropole d'accéder à des services auxquels aucune des entités politico-administratives en présence n'aurait pu accéder seule.

13 Le projet urbanistique repose en effet sur un modelage pharaonique de l'environnement naturel métropolitain par la technologie. Il s'appuie sur le paradigme technocentrique, qui reconnaît « l'existence des problèmes environnementaux tout en croyant sans restrictions que l'homme sera toujours en mesure de les résoudre par des moyens technologiques et de poursuivre une croissance illimitée » (Pepper, 1996 : 336). La « muraille verte » mentionnée précédemment doit être localisée sur des terrains vacants, de faible cote topographique, non seulement pour faire barrage au développement potentiel de noyaux d'urbanisation informelle, mais aussi pour prévoir la revalorisation de ces espaces à moyen terme. Près de 14 750 hectares sur 150 km doivent être expropriés et comblés par des résidus afin que le *cinturón ecológico* devienne le support à une autoroute périphérique à Buenos Aires et que les cellules d'enfouissement des déchets, alors construites en zones inondables, fournissent les remblais nécessaires à la protection face aux inondations potentielles. Enfin, de part et d'autre du ruban autoroutier, doivent se déployer des parcs récréatifs destinés à rétablir un rapport satisfaisant entre le nombre d'habitants et les superficies d'espaces verts. Le principal concepteur et responsable de la matérialisation du projet, l'avocat Guillermo Laura, intitule même son ouvrage programmatique *El cinturón ecológico. Del residuo al árbol* soit « la ceinture écologique. Du déchet à l'arbre ». La formulation suppose qu'il s'agit de faire des ordures de Buenos Aires le futur terreau propice à la croissance de milliers de végétaux.

14 Ce programme écologique trace un pont rhétorique entre les dynamiques métropolitaines escomptées par les gouvernants et les cycles supposés de la nature. Néanmoins, l'analyse du financement montre qu'il repose sur une base très inégalitaire qui fait peser sur les municipalités du *conurbano* une modalité de gestion souvent inadaptée à leurs besoins et surtout destinée aux habitants de la ville-centre. En effet, malgré une augmentation plus générale des ressources et des dépenses publiques sur la même période, les territoires politico-administratifs actionnaires de l'entité transjuridictionnelle du CEAMSE (capitale fédérale et province de Buenos Aires) n'ont investi que deux milliards de pesos de 1977 dans sa création. Ce montant est faible. À titre de comparaison, il représente à peine 10 % des ressources investies dans l'expropriation sur le tracé des autoroutes urbaines dans la ville-centre (Clarín, 9 mai 1977 : 18-19). Mais ce montant initial n'est pas un problème dans la mesure où l'échelonnement chronologique de la construction du *cinturón ecológico* doit permettre le financement des opérations d'expropriation par les prélèvements effectués auprès des municipalités, d'un montant de 10 dollars (US) par tonne enfouie. Alors que la municipalité de Buenos Aires affrontait un véritable problème d'espace pour gérer ses déchets à la fin des années 1970, ce n'était pas le cas des municipalités périurbaines qui avaient recours aux espaces vacants de leur territoire pour y édifier des dépôts non contrôlés, aux coûts extrêmement limités en termes de transport et de maintenance. L'obligation de collecter les déchets, de les acheminer jusqu'à des sites distants de plusieurs dizaines de kilomètres, de payer un tarif fixe a engendré un accroissement des coûts. Alberto Porto et Santiago Urbiztondo (1995) indiquent que les dépenses en services, dont la gestion des déchets, passent de 28,4 % à 46,1 % du budget total des municipalités du Grand Buenos Aires entre 1976 et 1980.

15 La gestion métropolitaine des déchets est mise en œuvre à Buenos Aires en 1977 autour de la pièce maîtresse de la modernisation de l'agglomération. En empruntant au fonctionnalisme des années 1930 et 1940, le gouvernement militaire avait essayé de faire barrage aux nouvelles logiques métropolitaines qui se dessinaient dans la Buenos Aires des années 1970, à l'aide d'un outil centralisé et inégal, fondé sur la valorisation foncière, la connectivité et la promotion territoriale. Cependant, même s'il reçoit un certain consensus, tout au moins dans la classe politique au service du gouvernement *de facto*, le dispositif du CEAMSE s'est vite désolidarisé du schéma toujours plus émietté et étalé de la métropole à partir de la fin des années 1980. Dans ces conditions, la diffusion de la métropole au-delà de la limite du *cinturon ecológico* a obligé l'entité transjuridictionnelle du CEAMSE à ajuster son périmètre de compétence à l'aire de rayonnement métropolitain et à incorporer par la force quinze nouvelles municipalités en vertu du décret-loi 91111/77 et jusqu'à son abrogation en 2010 (voir ci-dessous). Or, ce

n'est qu'au lendemain de la crise de 2001 que les contradictions de ce système anachronique dès sa création se font le jour sur la scène métropolitaine.

La crise de 2001, révélatrice des injustices environnementales métropolitaines

16 La crise économique, sociale, politique et institutionnelle de 2001 catalyse le bilan critique et rétrospectif de l'agencement spatial, institutionnel et environnemental de la gestion des déchets à Buenos Aires qui se faisait le jour depuis le début des années 1990. Elle devient aussi l'espace-temps au cours duquel les décideurs métropolitains constatent qu'il est « de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics » (Duran, Thoenig, 1996 : 580). En effet, bien que des frictions croissantes portent sur la sécurité sanitaire des installations de traitement, elles engagent aussi plus largement la démarche procédurale centralisée et monopolistique du CEAMSE, qui devient la CEAMSE en 1984 (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, Sociedad de Estado). Cette entité est jugée toujours plus opaque et peu démocratique par les gouvernements locaux et les citoyens. Ces blocages soulignent surtout l'inadéquation croissante entre un modèle de gestion adopté dans les années 1970 et les mutations de l'agglomération, marquée par un renforcement des contrastes socio-économiques, un changement de morphologie et une diversification des acteurs de la gouvernance métropolitaine. Ils traduisent aussi la redéfinition des rapports de force démographiques, économiques et fonciers entre les différents niveaux de décision dans la métropole, exprimée de manière polysémique, mais souvent regroupée sous la question plus large de la justice. Aussi, plus qu'un problème de rééchelonnement (*rescaling*) des politiques publiques, ces mutations traduisent aussi la nécessité de la réorganisation de la gouvernance. À la suite de Neil Brenner (2004), on peut dire que l'énonciation de problèmes publics jusqu'alors peu visibles dans les arènes de discussion met en évidence que les équilibres entre les échelles de gestion territoriale se reconfigurent autour de la prééminence métropolitaine et du retrait partiel du niveau fédéral.

Les sites d'enfouissement : une injustice distributive ?

17 Le premier problème temporel qui apparaît dans les controverses et les tensions territoriales est celui de la distribution spatiale des équipements, jugée inadéquate par leurs riverains en matière de sécurité sanitaire et environnementale. Énoncés en termes d'injustice par les riverains des sites d'enfouissement dès la fin des années 1990, ces enjeux rejoignent les préoccupations des mouvements de justice environnementale nés aux États-Unis dans les années 1960. Ces derniers « pose[nt] la question de la localisation de tout équipement pollueur, de la répartition des coûts externes au sein de la population urbaine » (Ghorra-Gobin, 2005 : 17). En mettant en question le modèle centre-périphérie qui avait prévalu lors de la conception du *cinturón ecológico*, les mouvements de citoyens dénoncent les schémas inégaux de localisation des installations des déchets. Cette question plus large qui anime nombre de protestations contre les décharges (Walker, 2012), ne peut être résumée à un conflit de type « NIMBY » (Not In My Backyard). En effet, aux incertitudes sanitaires et environnementales se combinent d'autres revendications recensées par Jean-Marc Dziedzicki. Elles peuvent être de nature substantielle (porte sur les conséquences de la décision), procédurale (mise en cause du processus de décision) et structurelle (concerne les relations de pouvoir) (Dziedzicki, 2003). L'ensemble de ces controverses suscite donc plus largement une redéfinition des cadres et des modalités d'action d'intérêt général dans un contexte démocratique, post-dictatorial et dans lequel les plus pauvres et les plus marginalisés des territoires du *conurbano* aspirent aussi à bénéficier des mêmes services que la ville centre et à attirer des investissements étrangers.

18 Les débats ont lieu d'abord autour de la décharge de Villa Dominico (1997-2004), puis de celle de González Catán (2003-2008). Ils mettent en scène des groupes sociaux riverains des décharges contrôlées qui protestent contre la proximité et le fonctionnement des équipements d'enfouissement. Ces groupes utilisent l'étiquette de l'« environnementalisme, mais les formes d'injustice qu'ils expriment ne portent pas uniquement sur une relation « déséquilibrée »

entre l'Homme et la nature. Comme l'ont repéré Antonio Azuela et Paula Mussetta dans des cas de controverses socio-environnementales au Mexique (2008), elles impliquent « quelque chose de plus que l'environnement ». Leurs revendications embrassent plus largement leurs conditions de vie quotidiennes, la valeur de leurs terrains et impliquent les pratiques de ségrégation et d'oppression à long terme (Young, 1990). Ils s'estiment victimes d'une injustice qui a conduit à ce que la qualité de leur environnement proche soit grevée par l'enfouissement régulier de plusieurs millions de tonnes de déchets. Outre les nuisances atmosphériques, sonores, olfactives, certains d'entre eux affirment que les sites n'ont pas été gérés correctement. Les riverains, inquiets des affections pathologiques qu'ils observent dans leurs territoires de proximité, procèdent à des enquêtes d'épidémiologie populaire dans le voisinage constatant la surreprésentation de certaines affections chroniques respiratoires et dermatologiques (Tableau 1). Ils observent les allées et venues des camions dans les sites, cherchant à identifier ceux dont le contenu n'est pas autorisé au stockage. Ils reconstituent l'histoire de la gestion des sites pour détecter les anomalies techniques de la construction des décharges : absence de géomembrane en polyéthylène de haute densité au fond des cellules, défaut de traitement des lixiviats (entretiens à González Catán et Villa Dominico, 2011). Mais ils constatent aussi leur sous-équipement en services de base (eau, assainissement) et leur mauvaise connexion aux services de santé, deux facteurs aggravants de leur vulnérabilité générale. Sur le site d'Ensenada, à la demande du médiateur des habitants de la ville de La Plata, et de l'ONG Nuevo Ambiente, l'autorité provinciale de l'eau effectue des contrôles. Ces derniers mettent à jour « la présence de polluants, et de métaux lourds, comme le plomb, le mercure et le cadmium, bien au-delà des seuils autorisés » (Suárez, 2011 : 60).

Tableau 1. Une enquête d'épidémiologie populaire à González Catán (2004).

Maux relevés	Nombre de malades
Cancer	20
Leucémie	5
Purpura (lésion hémorragique de la peau et des muqueuses)	4
Lupus (maladie chronique auto-immune)	3
Allergie respiratoire	92
Allergie dermatologique	46
Troubles gastriques et intestinaux	66
Troubles respiratoires	28
Pneumonie	8
Hépatite	21
Dystrophie musculaire	3
Tuberculose	2
Total (dans 252 foyers)	298

Sources. Entretien avec l'association des habitants de González Catán, 30 juillet 2010 ; recensement des pathologies mené par l'association des habitants de González Catán, 2004. Confection : Carré, 2013

19 Les frictions autour de la proximité entre logements et des lieux de traitement sont principalement liées à l'expansion de l'agglomération et à la densification de certains quartiers au cours des années 1990. Les logements ont peu à peu encerclé les équipements, ces dynamiques foncières tirant parti de la faible valeur des sols environnants et de l'existence d'une forte demande immobilière pour des produits peu coûteux. Les dirigeants de la CEAMSE eux-mêmes reconnaissent que la localisation actuelle des décharges, enkystées dans le tissu urbain, est devenue facteur de tensions sociales (Fundación Metropolitana, 2004 : 76). En sus de la progression du tissu urbain formel, la plupart des dépôts de déchets sont aussi cernés par des quartiers informels. Ceux-ci se sont consolidés suite à l'occupation illégale de terrains publics par des mouvements sociaux et ils sont occupés par des populations très précaires, venues des pays limitrophes ou bien des provinces septentrionales du pays au cours des années 1990. Ainsi en va-t-il du quartier Nicole (« *ni colegio, ni colectivo* » : pas d'école ni de bus) construit à quelques dizaines de mètres du site de González Catan (La Matanza).

C'est aussi le cas de villa La Cárcova (San Martín), peuplée de 80 000 habitants et construite dans une zone inondable, séparée du site de Norte III par l'autoroute Camino al Buen Ayre. En outre, les ingénieurs responsables de leur gestion constatent eux-mêmes, parfois avec impuissance, la saturation des équipements, trop vite emplis par des déchets en croissance volumique exponentielle et la difficulté à trouver de nouveaux sites de traitement des déchets, et la difficulté à changer de modèle et de paradigmes de gestion. (voir ci-dessous).

20 Ces réclamations ont lieu dans un contexte politique post-dictatorial où la démarche procédurale du haut vers le bas (« top down ») qui permet à l'État d'imposer de manière autoritaire la localisation équitable (ou non) des équipements pollueurs ne fonctionne plus. D'une part, les organisations citoyennes revendiquent une conception élargie de l'environnement qui sert à exprimer des problèmes plus larges, portant sur le bien-être et le développement local plutôt que sur le bon fonctionnement de toute la métropole ou *a fortiori*, de son centre économique. Les habitants réclament donc la reconnaissance des torts causés et la participation aux prises de décisions, garanties d'une meilleure application de la justice environnementale selon David Schlosberg (20 007). D'autre part, exprimées au présent, mais portant sur les choix passés effectués par la CEAMSE, ces revendications relatent aussi le déplacement du centre de gravité des relations hommes-milieu et l'ébranlement du paradigme technocentrique. Enfin, l'intégration dans la constitution de 1994 du droit à un environnement sain (article 41) constitue un ressort sur lequel les habitants s'appuient pour construire et légitimer leurs revendications de clôture des sites d'enfouissement. Celui-ci coïncide avec un mouvement plus large de judiciarisation et de juridicisation des revendications citoyennes (Azuela, Cancini (coord.), 2015 ; Merlinksy, 2009), observé dans l'ensemble de la région latino-américaine. Aussi, plus que l'ingénieur ou l'urbaniste, c'est le juge qui devient la figure centrale de la médiation entre les décideurs urbains et les populations pour arbitrer sur la gestion des déchets. Les répertoires d'action s'étoffent en conséquence. On observe des manifestations et des blocages de rues devant les dépôts de déchets gérés par la CEAMSE, au centre des municipalités concernées et au cœur de la ville de Buenos Aires, devant le palais présidentiel de la Casa Rosada, sur la Plaza de Mayo. Mais à ces dernières, s'ajoutent aussi la participation des citoyens à des audiences publiques organisées par les organismes médiateurs (*defensoría del pueblo*) ainsi que des dépôts de plainte en justice auprès des cours provinciale et fédérale. La contestation citoyenne peut donc être considérée comme un facteur de régulation des projets d'aménagement du territoire dans la métropole. En exprimant des incertitudes environnementales, les riverains des dépôts de déchets ouvrent la discussion sur des enjeux plus complexes, qui engage le développement hétérogène des territoires métropolitains et invite les décideurs urbains à prendre en compte l'ensemble des paramètres sociaux, économiques et environnementaux qui soutiennent les grands projets urbains.

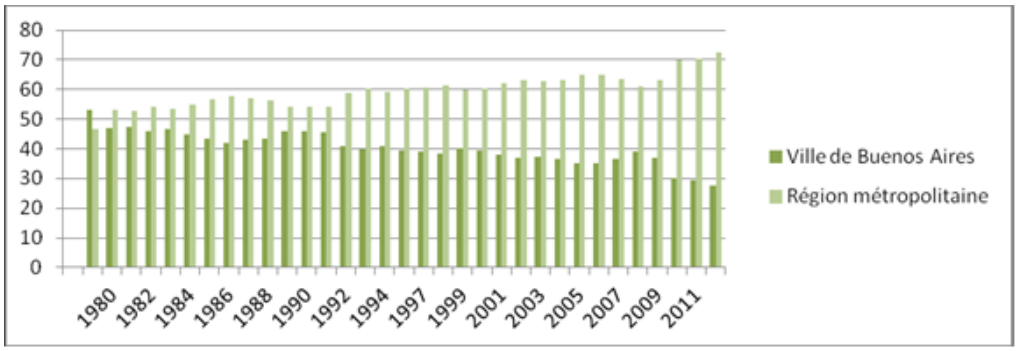
La décentralisation et l'« affirmation municipale » (Prévôt-Schapira, 2003a)

21 Parallèlement à cette montée des mouvements citoyens, et dès le milieu des années 1990, les analystes de Buenos Aires diagnostiquent l'émergence d'un « nouvel ordre politique » métropolitain (Prévôt-Schapira, 2001) et d'une affirmation municipale qui bousculent les équilibres dans la gestion des territoires. Dans un contexte économique vacillant, le gouvernement ultralibéral de Carlos S. Menem (1989-1999) met en place une politique de décentralisation, déléguant certains services comme la santé aux gouvernements locaux. Certains chercheurs ont évoqué sous un angle critique une « municipalisation de la crise » (Catenazzi, Reese, 1998), plusieurs épisodes violents, comme les émeutes de la faim et l'hyperinflation de 1989, annonçant déjà les difficultés majeures de 2001. Cependant, cette décision s'inscrit aussi dans le cadre d'un souci plus général d'adéquation de l'action publique aux territoires dans lesquels elle prend place de manière effective. Selon Alain Faure (2011), l'action publique territoriale et tout particulièrement sa dimension « territoriale » est « la promesse d'une action collective avec plus de responsabilités pour les grandes collectivités locales, une meilleure capacité d'expertise des citoyens sur les décisions publiques et même

une vigilance accrue face aux dérives bureaucratiques ou idéologiques. Le terme suggère une conception morale du vivre ensemble où se précisent des croyances précises sur le bien commun ». Aussi, prenant à contre-pied les recommandations de centralisation des années 1970, plusieurs gouvernements locaux tentent de tirer leur épingle du jeu en faisant le pari du « choix public », soit de l'approbation ou de la réprobation par le vote local des décisions prises au cours de leur mandat. Il s'agit ainsi de jouer la carte des avantages compétitifs de son territoire en soulignant ses spécificités et ses atouts plutôt que sa similarité avec les autres territoires de l'agglomération. La municipalité de Morón en est un cas exemplaire : elle met en place de manière précoce la gestion participative de son budget, se prévalant des résultats positifs des expériences brésiliennes de Porto Alegre et Curitiba (Annunziata, 2013). Elle joue aussi la carte de la transparence dans les concessions de ses services urbains, comme la collecte des déchets. Cette image positive en matière de « bonnes pratiques » de gestion lui permet par exemple d'être retenue comme ville d'accueil du douzième Sommet des Mercociudades du Mercosur en 2006 et de recevoir des investissements externes à ce titre.

22 Ces changements entament aussi la légitimité de la CEAMSE, qui s'inscrit en décalage croissant avec les politiques de décentralisation. Ainsi, les municipalités contraintes d'envoyer leurs résidus dans les installations de traitement n'ont aucun pouvoir consultatif ou participatif, cette mission étant assurée directement par la ville de Buenos Aires et la Province de Buenos Aires. Le consensus relatif qui régnait jusqu'à la fin des années 1990 se craquelle graduellement, en raison de la redéfinition des rapports de force financiers et fonciers entre les deux principaux territoires politico-administratifs impliqués. Tout d'abord, comme le montre la figure 3, la distribution territoriale de la production de déchets s'est graduellement inversée, conduisant aussi à une fragilisation insoutenable des finances de la CEAMSE. De 1989 à 2001, l'entité parvient à équilibrer ses comptes parce que la ville de Buenos Aires, qui produit alors environ 45 % des déchets de toute l'agglomération, finance proportionnellement son fonctionnement. Elle paye pour l'enfouissement de ses résidus et pour le transfert de ces derniers. Cependant, en raison de l'élargissement du périmètre de compétence de la CEAMSE et de l'accroissement démographique plus important dans les municipalités périurbaines, ces dernières deviennent les principales contributrices en quantité de déchets et en ressources. En 2010, la ville de Buenos Aires ne contribue plus qu'à hauteur de 27 % au total des déchets enfouis, alors que les municipalités du *conurbano* sont responsables de 72 % d'entre eux. Or, en raison de leurs budgets étriqués, de la faillite de 2001 et de l'insolvabilité de leurs contribuables, proportionnellement plus pauvres qu'au centre de la ville, les municipalités périurbaines cessent régulièrement de payer le service (CEAMSE, 2001).

Figure 3. Production de déchets dans la ville de Buenos Aires et dans sa région métropolitaine (%) (1980-2011).



Source. CEAMSE, 1980-2011.

23 La fermeture complète ou partielle de trois des quatre équipements d'enfouissement aggrave la situation à partir de 2004. Les municipalités les plus pauvres, celles du sud, ne parviennent pas à contribuer financièrement à l'envoi de leurs déchets dans le seul site de Norte III, au nord-ouest de l'agglomération, à plus de 150 km aller-retour. Les gouvernants constatent la recrudescence des pratiques de dépôt clandestin des déchets parmi les entreprises concessionnaires du service, avec l'accumulation des résidus dans des sites non contrôlés,

mais plus proches. Ils demandent la construction d'une station de transfert ainsi que la compensation des frais de transport par l'instauration d'un fonds environnemental provincial pour résorber leurs propres difficultés à accéder aux équipements métropolitains. Ces deux réclamations proclament toutes deux l'injustice distributive de la localisation des décharges – trop proche pour les riverains ou trop lointaines pour les gouvernements locaux. Pour résoudre la situation, la Province de Buenos Aires prend en charge le paiement de l'enfouissement pour les municipalités du *conurbano* dès 2008. Mais elle doit aussi instaurer un programme de prévention des décharges sauvages. Ces mesures corrigent en partie les injustices environnementales causées par un dispositif transjuridictionnel de valorisation foncière. Néanmoins, et comme le montrera la troisième partie, cet aménagement qui devait bénéficier à la ville-centre a des conséquences techniques négatives pour tout l'environnement métropolitain. Cette expérience désastreuse a eu comme principal impact de conduire au blocage politique et à l'impasse toutes les tentatives de renouvellement du parc des équipements de traitement des déchets.

Un circuit alternatif : le recyclage des déchets

24 Enfin, à l'émergence de la contestation comme mode de régulation de l'aménagement du territoire métropolitain, et à la décentralisation comme reconfiguration des rapports de force entre niveaux de décision, s'ajoute l'apparition d'un nouvel acteur, le *cartonero* ou récupérateur urbain. À Buenos Aires, la récupération informelle des matériaux recyclables désigne les activités de collecte sélective du carton, du papier, du métal et du plastique par des individus en situation de grande précarité économique et sociale. Elle avait été interdite dans la ville-centre lors de la mise en place du *cinturón ecológico* et de l'éradication des *cirujas* (voir ci-dessus) et le reste jusqu'en 2003. Après une disparition presque totale, l'activité reprend de la vigueur lorsque le pays entre en récession puis bascule dans la « grande crise » (Boyer, 2002) économique, sociale, institutionnelle et politique de 2001. L'Enquête permanente des foyers (EPH) de mai 2002 recense que 10 800 personnes dans la ville de Buenos Aires et 62 000 dans le *conurbano* se consacrent entre autres à cette activité informelle (Paiva, 2008 : 98). Ces acteurs informels incarnent la face la plus visible de la « débâcle fédérale » (Prévôt-Schapira, 2003b), des 25 % d'Argentins au chômage et des 42 % d'entre eux sous le seuil de pauvreté (INDEC, 2001). Pour la plupart de la population, ils personnifient « l'échec historique d'un système [économique] pervers » (Schvarzer, 2003).

25 Pour la gestion des déchets et la métropole de Buenos Aires, ils consacrent le fonctionnement d'une activité de valorisation des résidus ancrée sur des dynamiques transjuridictionnelles. L'arrivée des pauvres au centre a particulièrement frappé les esprits parce que jusqu'alors, le creusement des écarts socio-économiques entre la ville-centre et ses banlieues s'était traduit par leur concentration dans les périphéries les plus lointaines. En outre, il avait engendré une « immobilisation de la pauvreté aux confins de la ville » (Prévôt-Schapira, 2002 : 195) dans les *villas*, ou quartiers informels, situés sur les bords de l'espace construit métropolitain ou alors dans le lit majeur des cours d'eau. Par ailleurs, les municipalités qui enregistrent les taux les plus élevés de pauvreté, entre 38 et 53 % de la population lors du recensement de 2001, sont celles de la seconde couronne, où le morcellement physique social et spatial de l'espace est très important. C'est de ces espaces lointains ou interstitiels que proviennent les *cartoneros* en train ou en camion à la tombée de la nuit. Dans la ville-centre, ils collectent jusqu'à 30 % des déchets, pratiqués dans les sacs-poubelle déposés sur le trottoir ou au porte-à-porte. De retour dans leur quartier au milieu de la nuit, ils les trient et les revendent à des intermédiaires spécialisés. Ceux-ci classifient les produits, les conditionnent et les réinjectent dans les filières du recyclage en Argentine (papier, carton) ou en Chine (plastique) (Suárez *et al*, à paraître). L'activité des récupérateurs de déchets entre en friction, notamment avec la collecte conventionnelle des déchets. D'une part, les *cartoneros* sont souvent sujets à des arrestations ou à la confiscation de leur matériel. D'autre part, les entreprises concessionnaires de la collecte soulignent leur fragilisation par le développement de cette activité concurrente et par la diminution de la production totale de déchets, liée à la crise et à la moindre consommation générale. Celles qui opèrent au centre de la ville de Buenos Aires appartiennent

à de grands groupes transnationaux, comme Urbaser (ACS) ou ont passé des alliances avec ces derniers (Veolia est actionnaire de l'entreprise Proactiva). Néanmoins, les acteurs informels bénéficient du soutien des citoyens puis de nombreuses ONG environnementalistes, comme Green Peace, qui font la promotion de la dimension environnementale de leur travail. Au-delà de ces tensions, les dynamiques de recyclage soulignent surtout la possibilité de dédoubler le service en un circuit pour les matériaux recyclables et un autre pour les matériaux qu'il n'est pas possible de réintégrer dans les circuits de production. Cette possibilité avait été écartée par les concepteurs de la CEAMSE dès sa création, en raison de la valorisation foncière des déchets comme matériau de remblai, puis durant les années 1990, en raison des coûts importants et de la faible rentabilité du recyclage.

26 La ville autonome de Buenos Aires lève l'interdiction qui pesait sur la récupération dès 2003. En effet, à cette date est promulguée la loi 992, ou loi des récupérateurs urbains, rédigée par ceux d'entre eux qui opèrent dans cette circonscription. Le gouvernement urbain encourage les récupérateurs à se rassembler en coopératives pour consolider leurs activités, aucune formule institutionnelle ne donne de cadres territoriaux satisfaisants à la récupération informelle des déchets jusqu'à aujourd'hui. D'une part, la CEAMSE n'intervient pas dans la gestion de ce que la plupart des décideurs considèrent encore largement comme un problème social. Par ailleurs, la décentralisation vers les municipalités a conduit au redéploiement de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté, de formalisation et d'aide à la consommation à l'intérieur des limites politico-administratives locales. Les récupérateurs de déchets ne sont que faiblement impliqués dans la mesure où ils travaillent dans une circonscription politico-administrative distincte de celle où ils résident. Ils opèrent donc de manière complètement informelle, ou alors en fonction d'accords passés entre la structure dans laquelle ils travaillent et les territoires qu'ils ciblent pour la collecte – quartiers aisés sécurisés, ville de Buenos Aires. Par ailleurs, même s'ils bénéficient d'une forme d'institutionnalisation, les récupérateurs opèrent surtout dans l'informalité, ce qui les place dans une situation de précarité chronique. Leur revenu reste tributaire des variations internationales des cours des matières premières secondaires à partir desquels les entreprises de recyclage fixent les prix d'achat.

27 La crise des années 2000 a déclenché une profonde rupture dans le fonctionnement du système métropolitain de gestion des déchets conçu au cours des années 1970. Territoriale, paradigmatique, institutionnelle, cette tension plurielle s'appuie sur un bilan critique des choix effectués plus de trente ans auparavant, dans le cadre d'une gestion dictatoriale. Ce bilan met en opposition une conception monolithique et technique de la métropole, avec un dispositif d'aménagement du territoire tracé au cordeau, sans interaction avec les acteurs sociaux et municipaux, et la demande pour une plus grande prise en compte du développement local. Les bouleversements liés à l'apparition des récupérateurs de déchets ont fortement contribué à l'ouverture de questions comme celle du recyclage et ont permis de sensibiliser les habitants à la diversité des formes de valorisation des déchets. Malgré tout, la prise en charge de cette éducation est très fragile : les ONG militantes mènent à bien des programmes bien-fondés, mais sporadiques de sensibilisation des enfants, mais estiment que les gouvernements devraient prendre en charge cette mission. Or, si ces derniers effectuent des efforts conditionnés par leur budget et leur programme politique, la priorité reste celle de la propreté urbaine. À partir de 2008 et de l'élection du candidat libéral Mauricio Macri au gouvernement de la ville de Buenos Aires, une vaste campagne sur l'hygiène urbaine a été lancée au détriment de celle sur le recyclage.

Le passé de la gestion des déchets pour prévoir le futur

28 Selon Antoine Grandjean (2012), la transition écologique désigne le passage vers un nouveau modèle socio-économique plus durable, qui prend en compte l'épuisement des ressources naturelles. Cet horizon, considéré comme difficilement atteignable, constitue pourtant un horizon d'attente pour les métropoles qui aspirent au statut « post-Kyoto ». L'attribution de celui-ci reconnaît leur capacité à prendre acte de la finitude des ressources naturelles. Dans le cadre de la gestion des déchets, et au vu du constat des limites du modèle de gestion sociotechnique présenté précédemment, on peut se demander si, à Buenos Aires, on observe

un réagencement des temps de fonctionnement de la métropole et de ceux des déchets. Les mutations actuelles de la gestion peuvent être observées au prisme du passé récent et notamment des décisions prises en 1977. Comme le proposent Julien Delord et Léa Sébastien dans leur analyse de la dette écologique, il est judicieux d'observer les transformations au prisme du passé, en ré-explorant « la mémoire écologique des catastrophes en cours et passées pour refonder les normes du vivre futur » (Delord, Sébastien, 2010). En effet, à Buenos Aires, la prise en compte de la crise des déchets a surtout conduit à ce que le système de la CEAMSE fasse l'objet d'un nouveau réétalonnage. D'une part, il ne constitue plus un réseau à l'intégration fonctionnelle pertinente dans la mesure où son fonctionnement ne lui permet pas de prendre acte des processus de diffusion morphologique, et de compétition interterritoriale à l'intérieur de la métropole de Buenos Aires. D'autre part, le paradigme technocentrique a été fortement mis à mal, requérant l'adaptation de son fonctionnement à l'impératif de la durabilité.

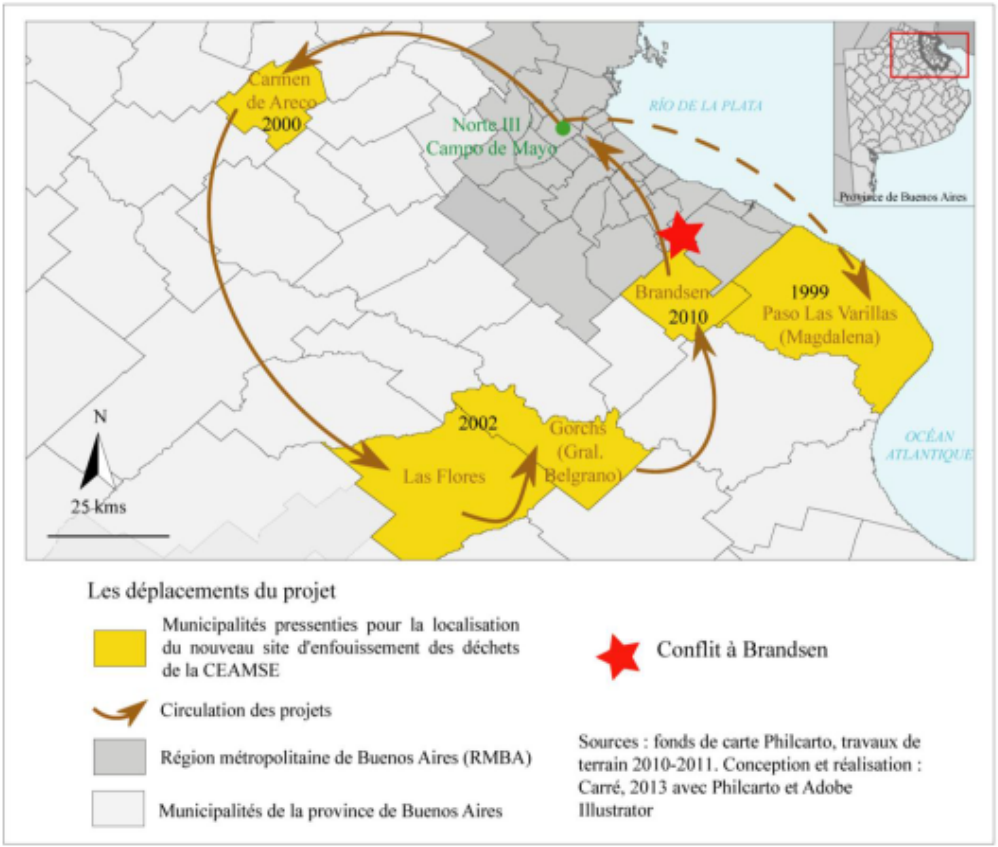
Les compensations territoriales

29 La première mutation importante porte sur la redistribution des compétences territoriales et du monopole de la CEAMSE sur les déchets. La ville autonome de Buenos Aires et la Province de Buenos Aires, sur lesquelles s'étend l'agglomération, promulguent respectivement la loi 1854 en 2006 et la loi 13592 en 2010. Celles-ci les libèrent partiellement du monopole qu'exerce la CEAMSE sur leurs déchets. Les municipalités obtiennent notamment le droit de séparer les matières résiduelles et de les acheminer vers d'autres directions (recyclage, réutilisation). Enfin elles peuvent avoir recours à des coopératives de récupérateurs informels, en plus des entreprises de collecte conventionnelle. Cet assouplissement n'en est pas moins mineur par rapport au destin quotidien des millions de tonnes de déchets produites dans l'agglomération. La CEAMSE conserve le pouvoir de planifier la construction ou l'extension de nouveaux équipements. Face aux fermetures en chaîne des sites de Villa Dominico et González Catán, l'entreprise prévoit de construire un nouveau site à partir du milieu des années 2000. Tout comme en 1977, cet organisme cherche à localiser le prochain équipement d'enfouissement technique à distance de l'agglomération de Buenos Aires. Le rayon des recherches s'étend jusqu'à 300 km autour de la Ville de Buenos Aires, comme l'indique la carte 3. Le critère de choix est celui de l'absence ou de la rareté des enjeux sociaux. Aussi, une première démarche prospective a lieu dans d'anciennes mines situées dans la municipalité très faiblement peuplée de Paso las Varillas. Cependant, la crise de 2001 entraîne une profonde perturbation dans le fonctionnement des activités de planification territoriale de l'institution. La restriction budgétaire et la reconfiguration des différents services se traduisent par un ralentissement des recherches. Les ambitieux projets de transport ferroviaire des déchets, peu coûteux, mais gourmands en investissements initiaux, sont revus à la baisse et des sites moins éloignés de l'agglomération sont approchés.

30 Soucieuse de restaurer son image de marque, perdue au cours des conflits socio-environnementaux, la CEAMSE prend acte des recommandations internationales en matière de gestion des déchets en concertation avec la Province de Buenos Aires et propose des sites dotés de la meilleure technologie disponible. La ville de Buenos Aires, entité politico-administrative la plus richement dotée du pays, doit financer la construction du site d'enfouissement. La Province de Buenos Aires, riche en terres libres, doit fournir les terrains nécessaires à la construction d'un nouvel équipement, coordonnant l'achat ou par l'expropriation des terrains. Cependant, fortes des expériences précédentes, la loi prévoit de s'assurer de l'approbation des gouvernements locaux ciblés. Par ailleurs, la loi provinciale 13 592 tient compte des demandes de développement territorial local formulées par les associations de lutte contre les décharges. Toutefois, la question éthique de ces compensations, exprimées en termes d'emplois et de ressources économiques pour les municipalités ne peut être contournée. Comme l'indique Julie Gobert (2008) « l'acceptabilité des mesures de compensation ne dérive pas d'un principe automatique, bien au contraire. Une série de conditions qui peuvent changer d'un site à l'autre, malgré quelques impondérables, doit être remplie, au risque sinon de susciter une levée de boucliers ». Cependant, « il est immoral

de payer les malchanceux qui accepteraient des risques que d'autres peuvent payer pour éviter » (Bullard, 2000). Aussi, bien que la CEAMSE planifie un site d'enfouissement des déchets extra-territorial, localisé hors de l'emprise physique de l'agglomération de Buenos Aires, mais dans son périmètre d'influence métropolitaine, la promesse de la compensation ne suffit pas. Le projet est successivement proposé à plusieurs municipalités de la province de Buenos Aires, sans que les gouvernants locaux ne puissent se résoudre à passer outre l'opposition des riverains pour accueillir ce site (figure 4). La dernière décision en date porte donc sur l'extension des installations existantes de Norte III sur les terrains militaires juxtaposés à ceux des cellules d'enfouissement. Cette recherche infructueuse peut être rapprochée d'autres tentatives de localisation des équipements polluants en contexte métropolitain. En France, le cas de la localisation de l'incinérateur de l'aire métropolitaine de Marseille est éloquent. Comme l'indique Nicolas Douay (2009), la recherche d'un site de localisation pour celui-ci dans la commune de Fos-sur-Mer occasionne de fortes tensions entre élus, défenseurs de l'environnement et citoyens. Les débats aboutissent à la construction de l'incinérateur, mais à l'interdiction de son usage, faute de cadres juridiques.

Figure 4. La recherche infructueuse d'un nouveau site d'enfouissement des déchets (1999-2010)*



Légende : *La flèche marron en pointillés signale une tentative inaboutie d'approche de la municipalité de Paso las Varillas pour la localisation d'un nouveau site d'enfouissement technique.

Les générations futures : une externalité difficilement internalisable

31 Cette opposition farouche à la construction de nouveaux sites d'enfouissement, y compris dans le cadre d'une politique de compensation destinée à avoir des retombées positives sur les territoires impactés, ouvre la question du changement des modalités de la gestion. À partir de 2008, la CEAMSE se lance dans une politique d'adoption des Mécanismes de développement propre (MDP) et de production de bons de carbone, escomptant devenir le premier acquéreur de cette ressource dans le pays. Une entreprise italienne finance l'exploitation de la station d'extraction du méthane de Norte III, laquelle fait l'objet d'un protocole de surveillance de la part des Nations unies. Des réseaux de collecte du méthane sont implantés dans les

cellules d'enfouissement, des cheminées de combustion installées à proximité de ces dernières. Depuis 2012, l'énergie de ce gaz est transformée en électricité et introduite dans les circuits d'approvisionnement de l'aire métropolitaine. Des dizaines d'arbres sont également plantés sur le site de Villa Dominico afin de créer un puits de carbone sur ce dépôt de déchets fermé en 2004.

32 L'entreprise compte sur ces initiatives pour faire basculer sa mission de la simple gestion technique des déchets à celle d'action en faveur du développement durable métropolitain. Concrètement, elle module l'activité d'enfouissement en ajoutant des unités de compostage des résidus verts (feuilles, branchages) des municipalités, en fournissant à quelques coopératives de récupération et des entreprises de recyclage des emplacements, des locaux et des équipements de tri des déchets recyclables. Néanmoins, la majorité des déchets reste traitée par l'intermédiaire des sites de stockage surveillés. Ces derniers ont connu de notables améliorations, et le site de Norte III est équipé de toutes les installations de traitement des lixiviats et de protection du milieu. Néanmoins, comme en 1970, le problème de l'horizon temporel intergénérationnel continue de se poser dans le cadre de la gestion des déchets : que deviendront ces sites d'enfouissement dans quelques dizaines d'années ? Ce problème est d'autant plus crucial à Buenos Aires que désormais, le seul site complètement actif de Norte III, géré en délégation de service par TecSan, une filiale du grand groupe argentin de services urbains Cliba, concentre près de 17 000 tonnes de déchets par jour, composé de matériaux beaucoup plus diversifiés qu'en 1970, plus longs à se dégrader et plus nocifs : plastiques, peintures, solvants, métaux, couches pour bébé, etc. Comme l'indique Jacques Méry (2010), « concernant la gestion des déchets, les analyses de cycles de vie considèrent des périodes allant de 15 ans à l'infini », les périodes d'émission des lixiviats et du méthane s'étalant « potentiellement » sur plusieurs siècles.

33 De fait, malgré ces ajustements à la marge, l'activité initiale de valorisation foncière de l'entité transjuridictionnelle n'a pas été abandonnée, et pose elle aussi des problèmes en termes d'équité intergénérationnelle. En effet, en 2004, les 320 hectares du site de Villa Dominico, le plus vaste des centres d'enfouissement technique aménagé dans le cadre du projet du *cinturón ecológico*, sont remis à l'entreprise argentine Techint, qui a géré le terrassement et l'entretien du centre d'enfouissement technique de 1978 à 2004. Elle obtient ces terrains non construits et stratégiquement situés, à moins de 15 minutes en voiture du centre économique de la métropole, en rétribution de ses services. Elle lance alors un projet urbanistique doté d'un investissement de 1,7 milliard de dollars. Il s'agit de valoriser autant la situation que le site de l'ancien équipement d'enfouissement. Et de tirer parti du dynamisme immobilier récent du sud de l'agglomération. Sur les conseils du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, l'entreprise Techint décide donc de consacrer les anciennes cellules d'enfouissement à la confection d'un parc métropolitain public et de dédier la bande de terre saine située le long du Rio de la Plata à l'aménagement d'un *waterfront* immobilier doté d'une vue imprenable sur l'embouchure du Paraná et destiné à des populations aisées. Ce projet fait écho à nombre d'initiatives similaires dans les métropoles du Nord ou du Sud : Al-Azhar au Caire, Fresh Kills à New York, Saint-Michel à Montréal, Bordo Poniente à Mexico, etc. Face aux incertitudes techniques présentées ci-dessus, on peut s'interroger sur les conséquences de la transformation des sites d'enfouissement en parcs publics. Néanmoins, même si l'accès à un équipement vert peut contribuer à corriger un environnement jugé « traumatisant » par les aménageurs, on peut se demander si le verdissement des sites d'enfouissement n'aboutira pas à l'accroissement de la vulnérabilité des générations à venir, en produisant de l'éviction sociale ou d'accroissement des risques (explosion du méthane, pollutions souterraines).

Temps des agendas

34 L'exemple de planification à long terme (quarante ans) de la valorisation foncière des déchets présenté précédemment invite donc à réfléchir sur les modalités du façonnement des agendas qui rythment la mise en place des politiques publiques, et entre autres, celles des déchets. La formulation d'étapes à atteindre dans les temps impartis apparaît comme un synonyme de bonne gestion. En matière de développement durable, le plus fameux des agendas est

probablement l'Agenda 21, et sa déclinaison locale, l'agenda 21 local, tous deux créés en 1992. À Buenos Aires, le constat des difficultés de la CEAMSE à assurer l'enfouissement de tous les déchets, à des coûts raisonnables et sans compromettre la qualité des ressources naturelles a donné lieu à la formulation d'agendas de gestion des déchets au lendemain de la crise de 2001. Comme en attestent les délibérations à la chambre législative, ce sont moins les temps des changements dans la gestion des déchets qui sont pris en compte que la coïncidence des étapes franchies avec d'autres évènements importants. Cette stratégie est aussi récurrente dans le cas des grands projets urbains, comme l'article l'a montré dans le cas du Mondial de Football de 1978 et de l'embellissement urbanistique de Buenos Aires. On la repère aussi à Montréal (Québec, Canada), dans le cadre de l'aménagement du dépôt de déchets fermé de Saint-Michel. L'inauguration du parc urbain qui doit le remplacer devrait coïncider avec le 375e anniversaire de la fondation de la ville. Dans ces conditions, la formulation des agendas correspond moins à un processus d'organisation de la gestion sur le moyen à long terme qu'à un outil de promotion territoriale et de mise en scène de l'efficacité de l'action publique. De fait, les travaux de Muriel Rosemberg-Lasorne sur quatre villes françaises (2000) ont mis en évidence à quel point les projets d'aménagement constituaient des ressorts discursifs importants dans les projets de changement d'image et de renaissance urbaine.

35 En 2004, les législateurs décident de fixer l'objectif de 2010 pour la réduction de 30 % du volume des déchets enfouis. Comme l'un d'entre eux l'explique, cette date coïncide avec la célébration du bicentenaire de la République argentine et de grandes festivités sont prévues à cette occasion. Il s'agit d'un argument de plus pour mettre en valeur l'efficacité de la gestion urbaine. Par ailleurs, la province de Buenos Aires, en compétition politique avec la ville de Buenos Aires produit-elle aussi un agenda de gestion. Néanmoins, celui-ci porte davantage sur la diminution du nombre de décharges à ciel ouvert que sur la réduction du volume des déchets. Ensuite, la construction d'agendas locaux dans les municipalités périurbaines ou encore dans les institutions transjuridictionnelles, comme l'ACUMAR (Autorité de Gestion du Bassin-Versant du Matanza-Riachuelo, un cours d'eau très pollué dans l'agglomération) multiplie par autant la construction du temps linéaire de la gestion des déchets. Enfin, ces agendas contrastent avec les temporalités suggérées au moment de la construction du *cinturón ecológico* : celui-ci s'arrêtait temporellement à la construction de l'autoroute périphérique métropolitaine et de la ceinture d'équipements verts. Aucune autre borne intermédiaire n'avait été définie.

36 Des entretiens et une enquête de terrain approfondie seraient nécessaires et utiles pour comprendre si, d'une part les acteurs engagés dans la gestion des déchets ont ces différents chronogrammes en mémoire et si, d'autre part, les marges de manœuvre dont ils disposent (en termes de temps, de ressources, et de légitimité politique) leur permettent d'énoncer des objectifs et des recommandations à moyen et long terme. D'autre part, il faudrait évaluer si ces derniers changent la perception de l'environnement métropolitain. Les travaux précédents (Carré, 2013) ont prouvé que le *cinturón ecológico*, image forte et pourtant très largement imaginaire, s'est tellement inséré dans les représentations du temps et de l'espace métropolitains que les responsables des services environnementaux n'hésitent pas le mentionner. Celui-ci sert de point de repère pour décrire la localisation en arc de cercle des décharges contrôlées ainsi que les problématiques environnementales actuelles. Il conviendrait notamment de savoir si ces agendas servent à construire le temps de l'environnement comme un problème public et servent d'outil de dialogue autour des mandats institutionnels et de la capacité de leurs responsables à rendre des comptes (*accountability*). Les interventions publiques de l'ONG Greenpeace, qui proteste publiquement contre l'inapplication de la loi de réduction de la production de déchets dans la ville de Buenos Aires ne permet pas vraiment d'avoir d'espoirs en ce sens.

37 Cette partie a permis de mettre en évidence que, si les temps de la gestion des déchets changent, avec une meilleure « prise en compte des conséquences » (Rumpala, 2010) ils restent ancrés sur les impératifs de la gestion et de la performance métropolitaine. Ces dernières masquent parfois la prise en compte sur le très long terme de l'évolution des sites d'enfouissement des déchets et conduisent la plupart des décideurs à activer des rationalités de court terme, rythmées

par les enjeux électoraux. À Buenos Aires, les acteurs territoriaux, souvent en compétition entre eux, tentent de prendre le tournant du développement durable et de tirer leur épingle du jeu métropolitain pour attirer à eux les potentiels investissements étrangers effectués dans le pays, dont les mécanismes de développement propre, brigués par la CEAMSE tout autant que par des municipalités très peuplées, comme La Matanza, dans le *conurbano*. Cela peut expliquer une redéfinition presque simultanée des objectifs en matière de gestion des déchets. Cependant, cela ne permet pas de résoudre des questions éthiques liées aux compensations, à l'appréhension de la relation homme-milieu dans le futur ou à la gestion par la linéarité de temporalités complexes.

Conclusion

38 L'ensemble de la période considérée par ce travail, étendue sur près de trente ans, a permis de saisir la complexité des articulations entre la gestion dans la durée d'une métropole en développement et d'un service urbain, la gestion des déchets. Il part du fonctionnement d'une entreprise d'État créée au cours de la dernière dictature militaire en Argentine, et tente de comprendre comment elle a répondu au projet utopique de fabrication d'un service des déchets pour des territoires métropolitains performants. La crise de 2001, qui vient interrompre ce projet, constitue une rupture qui concentre la prise de conscience du problème public que sont devenus les déchets au cours des décennies qui précèdent. Même s'ils mettent en évidence les décalages produits par la permanence d'une seule et même politique d'enfouissement des déchets, les conflits ne soulignent pas uniquement les divergences croissantes entre les temporalités du projet d'aménagement lancé en 1977 et celles des dynamiques spatiales, sociales, économiques et politiques métropolitaines. Ils donnent également lieu à l'actualisation des priorités de l'action publique territoriale en mettant en cause le paradigme distributif, environnemental et décisionnel énoncé lors de la création du CEAMSE. Les reconfigurations actuelles mettent surtout en évidence que la gestion des déchets fait l'objet d'une nouvelle énonciation conforme aux recommandations internationales. Néanmoins, la mise en regard des politiques publiques récentes avec les anciennes, et surtout leur échec partiel, conduisent d'une part à insister sur la nécessité de prendre en compte la complexité scalaire et temporelle d'un service qui, *in fine*, contribue au modelage des territoires dans la métropole. Comme l'indique Alain Faure, c'est la dimension territoriale qui donne à l'action publique la possibilité de formuler des enjeux plus éthiques dans la gestion de l'environnement. Même si les territoires métropolitains ont pris acte des changements entérinés par l'incorporation croissante du développement durable dans les politiques publiques, la gestion des déchets reste un secteur marqué par de fortes inerties.

39 Or, aujourd'hui, en passe de devenir un objet « mondial » (Garcier, 2012), les déchets méritent une approche académique et opérationnelle qui intègre autant l'espace que le temps comme des variables stratégiques du devenir des territoires. Face à la multiplication des sites post-décharge, la gestion de la mémoire des déchets s'avère être un enjeu crucial pour l'action publique territoriale qui requiert de penser la prospective en terme de risque technologique et d'éthique environnementale. Il ne suffit pas de prévoir le futur pour s'assurer de ne pas exposer les citoyens aux passifs environnementaux produits par des décisions passées. D'une part, il devient désormais nécessaire de considérer que les déchets font partie intégrante de la « pédosphère » urbaine (sol urbain composé, entre autres, d'infrastructures souterraines) (Barles, 1993). D'autre part, comme l'indique la philosophe Iris Marion Young (1990), il peut s'avérer utile de penser la dénonciation des injustices distributives en matière d'équipements et d'exposition à la pollution comme la face visible d'oppression beaucoup plus anciennes et complexes. Toutes les décisions sur l'aménagement, le zonage urbain, beaucoup plus rapides que les cycles de dégradation des résidus, notamment dans les territoires métropolitains, devront prendre acte du décalage temporel entre temps de la métropole et temps des déchets. Instabilité et danger potentiel des sols, des marques laissées en héritage par des générations de stockage et d'enfouissement des déchets, constituent des enjeux cruciaux pour la gestion future des métropoles. Ils le sont d'autant plus que l'incinération ne constitue pas une alternative envisagée de manière systématique par les décideurs, et ce pour deux raisons. Tout d'abord,

elle reste interdite à l'intérieur des limites de la ville de Buenos Aires et fait l'objet d'une résistance plus virulente que celle qui est exprimée contre l'enfouissement dans le *conurbano*. Par ailleurs, il s'agit d'une option plus coûteuse que l'enfouissement, et pour laquelle les territoires politico-administratifs peinent à réunir les investissements.

Remerciements

40 L'auteure remercie les services d'archives et de documentation de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) pour son aide et sa disponibilité. Une grande partie de cet article s'appuie sur les résultats d'une recherche doctorale en géographie et aménagement du territoire menée entre 2009 et 2013 sous la direction de Marie-France Prévôt-Schapira. Elle a été financée par un contrat doctoral du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (France) (2009-2012) et un contrat d'Attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) de l'université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle (2012-2014), honoré à l'Institut des Hautes Études d'Amérique latine (IHEAL) et au Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA). Enfin, les suggestions et les commentaires très constructifs des évaluateurs de la revue *VertigO* ont permis l'amélioration substantielle de cet article.

Bibliographie

Annunziata, R., 2013, Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón, Nueva Sociedad, n° 243, pp. 119-130.

Ascher, F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob, 1995, 345 p.

Auge, M., 2007, *Agua potable y saneamiento en Argentina,* 21 p. [en ligne] URL : www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/miguel/AguaSaneamiento.pdf, consulté le 12 août 2013.

Azuela, A. et M.A., Cancino (coord.), 2015, *Jueces y conflictos urbanos en América latina*, 341 p. [en ligne] URL : http://www.amazon.com.mx/Jueces-conflictos-urbanos-Am %C3 %A9rica-Latina-ebook/dp/B00UB0947O/ref =sr_1_1 ?s =digital-text&ie =UTF8&qid =1427829260&sr =1-1&keywords =jueces+y+conflictos, consulté le 7 juillet 2015.

Azuela A. et P. Mussetta, 2008, « Quelque chose de plus » que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique. *Problèmes d'Amérique latine*, n° 70, p. 13-39.

Barles, S., 1993, *La pédosphère urbaine. Le sol de Paris XVIII-XXe siècles*, Thèse de Doctorat, ENPC Paris/Université Paris-Est Marne-la-Vallée, 575 p.

Barles, S., 1999, La ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain. XVIIIe et XIXe siècles, Seyssel, Champ-Vallon, 384 p.

Blanc, N., 2010, L'habitabilité urbaine, 15 p. dans : Coutard O. et J.-P. Lévy (dir.), *Écologies urbaines*, Paris, Economica/Anthropos, pp. 169-183.

Bombal, M.I., 1988, *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires. 1982-1983*, Buenos Aires, IDES, 108 p.

Boyer, R., 2002, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 60 p.

Brenner, N., 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood,* Oxford, Oxford University Press, 351 p.

Bullard, R., 2000, *Dumping in Dixie : race, class and environmental quality*, Westview Press, 234 p.

Carré, M.-N., 2013, *Gouverner la métropole par les déchets. Service urbain, action publique territoriale et écologie urbaine*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement du territoire, Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle, 498 p.

Catenazzi, A. et E. Reese, 1998, *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas* [en ligne] URL : www.unq.edu.ar, consulté le 3 janvier 2013.

Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE), 2001, *Memorias y Balances*, Buenos Aires, CEAMSE Ediciones, s.p.

Coronado della Palma, E. J., 1974, Incineradores domiciliarios en la Ciudad de Buenos Aires, 24 p *dans :* Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.), *Seminario sobre la contaminación urbana*, 12-14 novembre 1974, Buenos Aires, Dirección Nacional de Saneamiento, pp. 169-193.

Clarín, 1977, La verdad sobre la autopista, *Clarín*, 9 mai, p. 18-19.

Del Cioppo, G., 1980, s.t. *Competencia*, n° 191, s.p.

Delord J. et L. Sébastien, 2010, Pour une éthique de la dette écologique, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 10, n° 1, URL : http://vertigo.revues.org/9509, consulté le 8 décembre 2014.

Jaglin S. et E. Dorier-Apprill, 2002, Gestion urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux da*ns* Jaglin S., E. Dorier-Apprill (dir.). *Gérer la ville. Entre local et global.* Paris, IRD Editions, 198 p.

Douay N., 2009, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo* [en ligne], n° 459. URL : https://cybergeo.revues.org/22347, consulté le 7 juillet 2015.

Douglas, M., 2005, *De la souillure : Essais sur les notions de pollution et de tabou*, Paris, La Découverte, 205 p.

Duran, P. et J.-C. Thoenig, 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

Dziedzicki, J.-M., 2003, La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation, *Annuaire des collectivités locales*, vol. 23, pp. 635-646 [en ligne], URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2003_num_23_1_1662, consulté le 20 novembre 2014.

Élissalde, B., 2000, Géographie, temps et changement spatial, *Espace Géographique*, n° 29, pp. 224-236.

Élissalde, B., 2004, Métropolisation, *Hypergeo* [en ligne], URL : http://www.hypergeo.eu/spip.php ? article257, consulté le 5 juillet 2013.

Faure, A., 2011, Action publique territoriale *dans* Cole A., S. Guigne et R. Pasquier (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Science Po, pp. 25-33.

Fijalkow, Y., 1992, Mesurer l'hygiène en épargnant les propriétaires. Le casier sanitaire des maisons de Paris, *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 53, pp. 73-78.

Fundación Metropolitana, 2004, El ciclo de los residuos urbanos, *La Gran Ciudad*, n° 4, 77 p.

Garcier R., 2012, Déchets, 5 p. Ghorra-Gobin C. (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, pp. 160-165.

Germani, G., 1969, Asimilación de migrantes en el medio urbano. Aspectos teóricos y metodológicos *dans* Germani G. (ed.), *Sociología de la Modernización*. Buenos Aires, Paidós, pp. 124-145.

Ghorra-Gobin, C., 2005, *Justice environnementale et intérêt général aux États-Unis*, *Annales de la recherche urbaine*, n ◦ 99, pp. 14-19.

Giddens, A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 p.

Gobert, J., 2008, Compensation territoriale, justice et inégalités environnementales aux Etats-Unis, *Espace populations sociétés* [En ligne], 2008/1, URL : http://eps.revues.org/2384, consulté le 6 décembre 2014.

Graham, S. et S. Marvin, 2001, *Splintering Urbanism : Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London, Routledge, 478 p.

Grandjean, A., 2012, La transition écologique : comment ?, *Études*, tome 416, pp. 439-448.

Greenberg, M., 2008, *Branding New York : how a city in crisis was sold to the world*, London, Routledge, 326 p.

Gutiérrez, A., 2012, Gestión metropolitana del transporte colectivo en Buenos Aires : falsos dilemas y perspectivas, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n° 8 [en ligne], URL : http://www.raco.cat/index.php/RIURB/article/view/267932, consulté le 25

novembre 2014.

Gutiérrez, R., 2012, Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, *EURE (Santiago)*, vol. 38, n° 114, pp. 147-171.

Hartog, F., 1995, Temps et Histoire*, Annales de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 50, n° 6, pp. 1219-1236.

Hauser, P. (dir.), 1961, *Urbanization in Latin America*. Paris, UNESCO, 331 p.

Jaglin, S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne La fragmentation urbaine en question*. Paris, CNRS Éditions, 244 p.

Jouve, B. et C. Lefevre, 1999, De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanences ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-854.

Jouve, B. et C. Lefevre, 2002, Le nouvel âge d'or des villes européennes ?, *dans* Jouve B. et C. Lefevre (dir.). *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Lavoisier, pp. 13-34.

Knaebel, G., 1992, Le rangement du résidu, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 53, pp. 23-31.

La Nación, 1977, Algunos problemas que ocasionan el progreso, *La Nación*, 25 août, p. 14.

Laura, G. D., 1978, *El cinturón ecológico*. Buenos Aires, Ediciones CEAMSE, [1974], 148 p.

Leroy, S., 2000, Sémantiques de la métropolisation, *Espace Géographique*, vol. 29, pp. 78-86.

Lévy J., 1995, Paris métropolitain, Réseaux et territoires de l'espace parisien, dans Leresche J.-P, D. Joye et M. Bassand (dir.), *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg- Institut Universitaire Kurt Bosch, pp. 57-73.

Liernur, J.F., 2001, *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires, Fondo Nacional de las Artes, 447 p.

Lorrain, D., 1998, Le régulateur, le service public, le marché et la firme, *Flux*, n° 31-32, pp. 13-24.

Mayntz, R. et T.P. Hughes (ed.), 1989, *The Development of Large Technical Systems*, Francfort, Campus.

Merlinsky, G., 2009, *Atravesando el río : la construcción social y política de la cuestión ambiental en la Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo*, Thèse en Géographie, Paris 8/Universidad de Buenos Aires, 348 p.

Méry, J., 2010, L'éthique environnementale dans les outils d'évaluation économique et environnementale : application à l'équité intergénérationnelle et à la gestion des déchets, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 10, n° 1. URL : http:// vertigo.revues.org/9620 ; DOI : 10.4000/vertigo.9620, consulté le 8 décembre 2014.

Oszlak, O., 1991, *Merecer la ciudad : los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES/ Humanitas, 303 p.

Pajoni, R., 1982, *Logiques et pratiques des acteurs de la gestion foncière et de la production immobilière dans les villes des pays en développement. Argentine, la ségrégation compulsive*. Paris : s.n., 22 f.

Pepper, D., 1996, *Modern Environmentalism : An Introduction*, New York, Routledge, 376 p.

Porto, A., Urbiztondo S., 1995, Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la provincia de Buenos Aires, *Cuadernos de Economía*, n° 4, 86 p.

Prévôt-Schapira, M.-F., 2001, Buenos Aires : Métropolisation et nouvel ordre politique, *Hérodote,* n ° 101, pp. 121-151.

Prévôt-Schapira, M.-F., 2003a, L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires : tensions et ambigüités, *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 14, n° 2, pp. 151-172.

Prévôt-Schapira, M.-F., 2003b, Argentine : une débâcle fédérale, Critique internationale, n° 18, pp. 23-32.

Randle, P. (comp.), 1977 [1929], *Buenos Aires y sus problemas urbanos*, Buenos Aires, OIKOS, 146 p.

Rapoport, M., 2005, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 1037 p.

Rodríguez A., V. Espinoza et H. Herzer, 1995, Urban Research in the 1990s : Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay. Proposals for an Agenda *dans* Stren R.E. (ed). *Urban Research in the Developing World. Volume 3 : Latin America*. Toronto, University of Toronto Press, 298 p.

Rosemberg-Lasorne, M., 2000, *Le marketing urbain en question-Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*. Paris, Anthropos, 181 p.

Rumpala, Y., 2010, Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 10, n° 1, URL : http://vertigo.revues.org/9468, consulté le 8 décembre 2014.

Schlosberg, D., 2007, *Defining Environmental Justice : Theories, Movements, and Nature*, New York, Oxford University Press, 256 p.

Schvarzer, J., 1982, *Expansión económica del estado subsidiario (1976-1981)*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre la Economía y la Administración, 141p. (Ensayos y tesis CISEA n° 3).

Schvarzer, J., 1983, *Martínez de Hoz. La lógica política de la política económica*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1983, 157 p. (Ensayos y Tesis CISEA n° 4).

Schvarzer, J., 2003, La crisis en Argentina. El fracaso de un sistema histórico perverso, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 74, pp. 85-89.

Silvestri G. et A. Gorelik, 2000, Ciudad y cultura urbana, 1976-1999 : el fin de la expansión, *dans* Romero J.L. et L.A. Romero (ed.), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, pp. 461-499.

Suárez, F., 2011, *Residuos, territorios, representaciones e identidades. Una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires*, Thèse en Anthropologie, Universidad de Buenos Aires, 325 p.

Suárez, F., à paraître, El reciclado de plástico en la región metropolitana de Buenos Aires, *dans* Suárez F. et P. Schamber (comp.), *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*, Lanús, UNLa/UNGS/Prometeo.

Tarr J. et G. Dupuy (dir.), 1988, *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and Urban America*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 67-88.

Thuillier, G., 2006, Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisée ?, *Géocarrefour*, vol. 81/2, [en ligne] URL : http://geocarrefour.revues.org/1892, consulté le 20 novembre 2014.

Valladares, L. et M. Prates Coelho, 1995, Urban Research in Latin America : Towards a Research Agenda, MOST, n° 4, [En ligne], URL : http://www.unesco.org/most/vallfr.htm, consulté le 16 juin 2013, 39 p.

Veltz, P., 2002, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 153 p.

Vigarello, G., 1987, *Le Propre et le Sale L'hygiène du corps depuis le Moyen-Âge*, Paris, Le Seuil, 1987, 288 p.

Walker, G., 2012, *Environmental Justice : concepts, evidence, issues*, London, Routledge, 272 p.

Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.

Williamson, O. et P. Fremeaux, 1994, Williamson et la nouvelle économie institutionnelle. Entretien avec Oliver Williamson E. Propos recueillis par Philippe Fremeaux, *Alternatives économiques* [en ligne], n° 122. URL : http://www.alternatives-economiques.fr/williamson-et-la-nouvelle-economie-_fr_art_77_7535.html, consulté le 7 juillet 2015.

Young, I. M., 1990*, Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 286 p.

Yujnovsky, O., 1984, *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 374 p.

Pour citer cet article

Référence électronique

Marie-Noëlle Carré, « Temps de la métropole, temps des déchets. Le cas de Buenos Aires (Argentine) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 15 Numéro 2 | Septembre 2015, mis en ligne le 05 octobre 2015, consulté le 19 novembre 2015. URL : http://vertigo.revues.org/16413 ; DOI : 10.4000/vertigo.16413

À propos de l'auteur

Marie-Noëlle Carré
Post-doctorante en Géographie à l'Université de Montréal, Centre de recherche en Éthique, C.P. 6128, succ. "Centre-ville", Montréal (Québec) H3C 3J7, Canada, courriel : carre.marienoelle@gmail.com

---

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

La gestion des déchets à Buenos Aires, métropole argentine de 14,5 millions d'habitants, a connu des reconfigurations importantes depuis les années 2000. Les revendications citoyennes en faveur d'une gestion plus respectueuse de l'environnement émergent en pleine crise de 2001, et ne sont pas sans rappeler les débuts du système sociotechnique instauré en 1977. Au lendemain du coup d'État militaire, le gouvernement *de facto* lançait l'un des projets d'aménagement du territoire métropolitain des plus amples. Les déchets participent durant plusieurs décennies à la construction physique des territoires, avant que les accusations d'atteinte à la sécurité sanitaire des riverains n'entravent ce processus. L'article part de l'hypothèse que ces phases de rupture et de réorganisation de la gestion des déchets sont liées aux dynamiques spatiales et temporelles de la métropole. Les crises permettent donc de comprendre l'évolution différenciée d'une agglomération inégalement reliée au reste du monde, mais dépendante des recommandations internationales pour planifier son devenir. Dans le but de montrer ce que le temps « fait » à l'action publique territoriale des déchets, le travail se divise en trois parties. La première présente la construction du *cinturón ecológico* en 1977. La seconde montre comment ce dispositif est ébranlé par les changements des territoires métropolitains, du paradigme environnemental et des modalités de la gouvernance territoriale. La dernière présente les interrogations inédites que suscitent les transformations mises en œuvre suite à cette crise. Elles portent sur la manière de « bien faire » dans le futur, tout en invitant à tirer des enseignements du passé.

Waste management in the 14,5 million people metropolis of Buenos Aires went through major transformations since the 2000s. In the midst of the crisis of 2001, citizens claim for a management more respectful of environment. This rupture recalls the beginning of the sociotechnical waste management system in 1977. After their coup d'Etat, the military government launched one of the biggest project of metropolitan planning. The waste of Buenos Aires participates into the physical building of the territories, until the waste landfill neighbors complain about the incomplete sanitary security the system provides them. The paper lay on the hypothesis that discontinuities and reorganization into waste management are linked with spatial and temporal dynamics in the metropolis. Crisis appear as good tools to understand the differentiated evolution of an agglomeration unequally linked to the rest of the world but quite dependent on international recommendations to plan the future. The work divides up into three parts that explore what time "do" to public territorial action in the waste area. The first one focuses on the building of the *cinturón ecológico* in 1977. The second one shows how the whole metropolitan device collapses in 2001 with changes into the metropolitan territories, the environmental paradigm and territorial governance. The last one exposes that the transformations after this this crisis generate unprecedented questions on the way of acting well in the future, learning lessons from the past.

La gestión de residuos en Buenos Aires, metrópolis argentina de 14,5 millones de habitantes atravesó importantes reconfiguraciones desde los años 2000. Las reivindicaciones ciudadanas en favor de una gestión más respetuosa del ambiente aparecen en plena crisis de 2001 y recuerdan los comienzos del sistema socio técnico instaurado en 1977. Después del golpe de estado militar, el gobierno de facto lanzaba uno de los más amplios proyectos de planeamiento del territorio metropolitano. Los residuos participan durante varias décadas a la construcción física de territorios antes que las acusaciones en contra de la seguridad sanitaria de los ribereños comprometan este proceso. El articulo parte de la hipótesis que estas fases de ruptura y de reorganización de la gestión de residuos están vinculadas con las dinámicas espaciales y temporales de la metrópolis. Las crisis permiten entender la evolución diferenciada de una aglomeración con vínculos desiguales al resto del mundo pero dependientes de las recomendaciones internacionales para planear su porvenir. Para mostrar los que el tiempo

« hace » a la acción pública territorial de los residuos, el trabajo se divide en tres partes. La primera presenta la construcción del *cinturón ecológico* en 1977. La segunda muestra como este dispositivo se quiebra con los cambios territoriales, el paradigma ambiental y las modalidades de gobernanza territorial. La última presenta que las transformaciones elaboradas después de esta crisis plantean cuestiones inéditas de como « hacer bien » en el futuro, sacando lecciones de las experiencias pasadas.

Entrées d'index

Mots-clés : métropole, service urbain, aménagement, déchets, crise, environnement, gouvernance, Buenos Aires, Argentine
Keywords : metropolis, urban service, waste, planning, crisis, environment, governance, Buenos Aires, Argentina
Palabras claves : área metropolitana, servicio urbano, planeamiento, residuos, crisis, ambiente, gobernanza, Buenos Aires, Argentin