UNIVERSITÉ DE LA SORBONNE NOUVELLE
PARIS III

Donado du Arf.
Pablo Ligrone

SUJET

# TRANSFORMATIONS TERRITORIALES DU LITTORAL SUD DE L'URUGUAY ET LES GRANDS PROJETS D'INTÉGRATION RÉGIONALE

## DES DÉFIS STRATÉGIQUES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Volume 1

THÈSE
pour le doctorat (Arrêté du 30 mars 1992)

Présentée par :
PABLO LIGRONE

40977

Sous la Direction de :
Mme. ANNE COLLIN DELAVAUD

ANNÉE 1995

711.3
L726t2
v.1

040977

COMPRA CANJE DONACION
Arq. Pablo Lyonne
FECHA V/96 PRECIO ——
FACULTAD DE ARQUITECTURA
Depto. de DOC. y BIBLIOTECA

À ma femme Carmen et à mes fils Andrés et Diego qui m'ont accompagné et soutenu pendant ces années.

À ma mère

À mes amis

# INTRODUCTION

L'Uruguay méridional de cette fin de siècle connaît certaines transformations territoriales, qui annoncent des mutations, essentielles pour la structuration et le développement du pays (Fig. 1). Parmi les plus significatives, nous identifions la métropolisation de Montevideo, l'intensification de l'occupation du littoral sud, la conurbation naissante de Maldonado-Punta del Este et la mise en place d'une nouvelle structure de gestion de la ville capitale.

Pour réfléchir à l'avenir proche, une analyse prospective des impacts du nouveau processus d'intégration régionale (Marché commun du Cône sud, MERCOSUR), s'avère indispensable. Les projets du pont Buenos Aires-Colonia, l'*Hidrovía* Paraguay-Paraná et l'axe routier du Cône sud, constituent des sources d'impacts énormes sur le littoral sud uruguayen. C'est par le biais du pont que la région métropolitaine de Buenos Aires enclenchera un deuxième processus de métropolisation sur le littoral sud-ouest de l'Uruguay.

Dans un pays sans tradition d'aménagement du territoire, l'absence d'une structure institutionnelle et fiscale qui prenne en compte la dimension spatiale des processus territoriaux[1], limite les possibilités de développements régionaux et locaux, et la maîtrise des grands ouvrages d'intégration régionale. La forte concentration de la population, des activités économiques, et du pouvoir institutionnel et politique, dans la capitale, rend encore plus difficile la mise en place des politiques de développement déconcentré ou décentralisé. De plus les essais d'aménagement planifié se heurtent à des restrictions juridiques trop fortes pour pouvoir maîtriser le foncier, mettre en place des outils de planification et des outils opérationnels.

Dans ce contexte, l'État uruguayen, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs privés semblent être loin de comprendre l'envergure des transformations en cours et la nécessité de préparer le territoire pour bien les maîtriser.

---

[1]L'expression "processus territorial" est utilisée dans la présente thèse pour désigner un ensemble de processus socio-économiques ayant une répercussion sur l'organisation du territoire. A titre d'exemple les migrations alternantes, les transformations productives d'une région ou la mise en place d'un modèle de gestion urbaine sont des processus territoriaux.

Nous tenterons dans ce travail de démontrer :
- d'une part, que l'Uruguay méridional de cette fin de siècle constitue un territoire clé pour lancer le développement national et pour profiter de la position privilégiée du pays dans le contexte international. Celui-ci offre aujourd'hui des opportunités uniques dans la dualité ouverture totale - intégration régionale. L'aménagement du territoire apparaît comme l'outil prioritaire pour améliorer les atouts de l'Uruguay méridional, tandis que la structure actuelle de gestion territoriale constitue la principale contrainte.
- d'autre part, nous proposons une approche contemporaine qui envisage les enjeux géopolitiques du territoire étudié, ainsi que les défis de son aménagement. Enfin nous ouvrons plusieurs débats autour de la gestion du territoire étudié et sur la pertinence et la faisabilité d'outils d'aménagement telle que la décentralisation régionale.

Depuis la colonisation espagnole, le littoral sud est un territoire stratégique pour l'Uruguay. En effet, dans un petit pays (187.000 km$^2$ et trois millions d'habitants), les plaines littorales du sud concentrent 70% de la population et 80% de l'activité économique, sur une frange d'une largeur moyenne de 25 km, tout au long d'un rivage fluvial et océanique de 700 km, soit 20% de la superficie du pays. En même temps, l'aire métropolitaine de Montevideo et le littoral sud concentrent les principaux supports de développement et de transformation du pays ; ils seront, à moyen terme, des territoires fortement touchés par les impacts des grands ouvrages. Les dynamiques actuelles accélèrent le processus historique de concentration de l'activité dans le sud. Sur la base d'un réseau national centré de villes , tend aujourd'hui à se renforcer un Uruguay linéaire tout au long du littoral sud. L'intérieur du pays est quasiment vide et ne vit que de développements ponctuels, appuyés sur quelques rares branches productives, constituant des véritables enclaves à l'influence spatiale réduite. Les déséquilibres régionaux et la ségrégation socio-spatiale s'accentuent malgré le développement de certains points forts sur les frontières.

Situé entre deux géants (le Brésil et l'Argentine), l'Uruguay s'inscrit dans un processus d'intégration régionale où il est appelé à jouer un rôle central. Les processus, déjà engagés depuis la mise en place du Traité d'Asunción signé le 16 mars 1991, supposent, dans une première phase, l'intégration des échanges commerciaux, avec leurs compléments "naturels" : les communications et les transports. Les principaux changements envisagés, qui exigent une politique en matière d'aménagement du territoire, concernent la disparition des tarifs

FIG. 1

Artigas

Salto

Negro

Durazno

Merce

Integración de las tres cuencas

La Hidrovía, una autopista fluvial en el continente

Ciudad Guayana (estado de Bolívar, Venezuela), se llevó a cabo el Primer Encuentro Sudamericano sobre Navegación Interior, organizado por el Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de dicho país, a través de la Dirección General del programa "Recons... Economía". Si bien los sectores relacionados de la Cuenca del Plata -secretario ejecutivo de la Comisión Mixta Argentina-Paraguay - Paraná, Puerto Cáceres - Nueva Palmira, Apure, Isaac Maldana- fue invitado especialmente a exponer el sector privado en el Congreso, el siguiente diálogo con ESI... ...cia de dicho organismo y el sector privado a exponer...

URISMO

Para pensar el Uruguay turístico del Mercosur

Las ventajas comparativas

Ciertamente el turismo se insinúa como una de las ...

...rotegida de los humedales de...

...na utopía ecoló... uruguaya

NUEVA POL... PROYECT...

BUENOS AIRES

...onado

Lazos firmes y ...

La integración ...adquiere un...

...ma de la integra... ...nos constitu... ...rmar im... Pul...

intra-régionaux pour un large éventail de produits (depuis janvier 1995), l'assouplissement des formalités de douane sur la circulation des biens et des personnes et les grands projets d'intégration physique : Axe routier du Cône Sud, Pont Buenos Aires - Colonia, *Hidrovía* Paraguay-Paraná-Río de la Plata et réseaux de ports.

L'axe routier du Cône sud est un projet qui doit relier les métropoles de Sao Paulo, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires et Santiago de Chile. Le transport de marchandises entre les plus importantes régions du Cône sud constitue un ouvrage majeur qui intéresse même la Communauté Européenne dans la mesure où il établit une connexion entre l'Atlantique et le Pacifique sud.

Le Pont Buenos Aires-Colonia, sera une pièce-maîtresse de l'axe et en même temps mettra en rapport direct le territoire uruguayen avec le centre métropolitain de Buenos Aires, ce qui suppose une incorporation de la région de Colonia comme site d'expansion métropolitaine.

L'*Hidrovía* constitue un vaste système fluvial de 3 400 km de long, constitué par les fleuves Paraná et Paraguay. Ces cours d'eau doivent être aménagés pour pouvoir désenclaver à prix concurrentiels la production d'un important territoire incluant une grande partie de la Bolivie, le Paraguay, les États de Matto Grosso et Matto Grosso do Sul, et les provinces du nord-est argentin.

Comment ces ouvrages vont-ils agir sur l'aménagement du territoire du littoral sud ? Montevideo, avec la moitié de la population du pays et 60% de l'activité économique, a été nommé capitale institutionnelle du MERCOSUR (Fig. 2). Nueva Palmira, petit port de transfert fluvio-maritime du sud-ouest, a été désigné comme port terminus de l'Hidrovía. Le pont le plus long du monde (50 km) reliera le Grand Buenos Aires à Colonia, une petite ville de 28.000 habitants. L'axe routier traversera l'Uruguay et renforcera la structure sud. Cet ensemble d'impacts suggère une maîtrise bien difficile pour un pays sans tradition de planification.

La métropolisation de Montevideo et l'aménagement du littoral sud, dans le nouveau contexte international, interrogent les décideurs en termes d'études et d'actions, sur les possibilités d'insérer l'Uruguay dans un processus de large intégration régionale.

FIG. 2

URUGUAY, LE MERCOSUR ET LE MONDE

Source: CHALIAND, G. et RAGEAU, J-P. Atlas stratégique, 1988.

La réussite du pays, à profiter des atouts de cette intégration, dépend en grande partie de l'opportunité et de la sagesse des décisions qui transformeront et aménageront ces territoires. Les défis pour l'aménagement du territoire sont multiples et à plusieurs échelles.

Dans une perspective de développement soutenu, il s'agit, d'une part, de réussir un positionnement international optimum et d'autre part, de maîtriser les impacts de ce positionnement.

L'aire métropolitaine de Montevideo et le littoral sud semblent être les deux éléments clés qui permettront à l'Uruguay une intégration adéquate. La définition des rôles, ainsi que les politiques sectorielles, impliquent une réflexion géopolitique réaliste, fondée sur l'évaluation des avantages comparatifs de l'Uruguay, de ses potentiels, de ses restrictions et de ses projections à moyen et à long terme. Dans le contexte régional, pour réussir à remplir ces rôles, ne faudrait-il pas renforcer les capacités de Montevideo à partir de quelques équipements ou services de niveau international ?

L'Uruguay doit mettre en place des actions de développement et d'aménagement territorial fondées sur des politiques d'État, elles mêmes soutenues par un large consensus, de la société uruguayenne en général et des départements directement concernés en particulier. Les stratégies élaborées sur de telles bases auraient un objectif d'intégration régionale et une base démocratique de développement local, qui présente un double défi central : la compétitivité du territoire à l'échelle internationale et sa solidarité interne.

Envisager efficacement ce double défi implique de travailler à la fois sur les aspects structuraux et les aspects culturels ; sur l'attractivité du territoire et sur l'identification de la société toute entière avec un projet de pays, un projet de région métropolitaine. L'élaboration et la diffusion de nouvelles images dans l'espace national contribuent à la construction d'une culture de l'intégration et d'un développement qualitatif. Les impacts prévus sont multidimensionnels : ils portent sur les systèmes économique, social, culturel, institutionnel, ainsi que sur l'organisation spatiale.

Afin d'assurer l'optimisation des impacts positifs et la réduction des impacts négatifs, l'État a abordé l'étude de certains d'entre eux. La Commission Nationale du Pont Colonia-Buenos Aires a étudié les impacts les plus probables sur le territoire. L'étude des impacts des autres ouvrages, Hidrovía,

ports, canaux de navigation, axe routier du Cône sud, sur les diverses parties du territoire et l'identification, en conséquence, des mesures compensatoires et d'accompagnement nécessaires, constituent un vaste champ de travail.
Dans ce territoire, que nous prévoyons en forte mutation et source de conflits, l'aménagement du territoire doit concevoir ses stratégies, sans prévoir la fin de la crise, mais travailler au contraire dans l'hypothèse d'une crise permanente[1].

En Uruguay, les hommes politiques en général et la plupart des professionnels ne mettent pas en rapport le développement et le territoire, et moins encore le développement et l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire n'est pas une discipline intégrée à l'action quotidienne des acteurs publics ; elle constitue une activité restreinte, limitée historiquement au département de Montevideo. Ces dernières décennies, une pensée de l'aménagement commence à imprégner les pouvoirs publics de Montevideo et de certaines autres villes présentant des processus urbains accélérés.

Si la réflexion sur les villes est peu fréquente, les études départementales et régionales en matière d'aménagement sont quasi inexistantes. Les analyses qui introduisent en plus les dimensions géopolitiques et géostratégiques, sont exceptionnelles[2].

Le modèle actuel de gestion territoriale paralyse les initiatives d'aménagement. La Constitution de la République donne à chacune des 19 collectivités locales[3] une pleine compétence sur l'administration de leur territoire (excepté en matière de police et de justice) et, bien sûr, en ce qui concerne le développement et l'aménagement du territoire. Malgré leurs vastes possibilités d'action, les gouvernements départementaux dirigent la plupart de leurs efforts sur les capitales de département ; celles-ci concentrent en effet la plus grande partie de la population locale, des recettes fiscales et des électeurs. Les villes petites et moyennes, ainsi que les zones rurales et le littoral, sont généralement laissées de côté au moment de distribuer les ressources humaines, matérielles et financières. Les Intendants sont donc de ce fait plutôt des maires (de ville) que de véritables gouverneurs départementaux.

---

[1]Sur le concept de crise voir le § 8.c.1: "Des nouveaux processus métropolitains s'installent, Crise et alternative d'un modèle de gestion urbaine".
[2]Ce qui constitue un intéressant défi pour cette thèse
[3]Les gouvernements départementaux se composent d'un pouvoir exécutif appelé *Intendente Municipal* et d'un conseil législatif appelé *Junta Départemental*. On parle d'Intendance quand on se réfère à la structure administrative de l'exécutif.

Cette structure départementale constitue, depuis la loi organique municipale de 1935, une décentralisation politique assez rare dans un pays non fédéral. Cependant, cette décentralisation est très limitée puisque les ressources financières des Intendances dépendent en grande partie du budget national pour dépasser la limite de leur fonctionnement quotidien. La faiblesse des ressources obtenues par les impôts locaux et les taxes municipales, ne permettent pas, en effet, d'entreprendre des actions de développement et d'aménagement, sauf rares exceptions comme à Maldonado. La gestion municipale est donc limitée et ne peut passer au stade de l'aménagement et de la prospective.

Au niveau national, c'est l'État, par l'intermédiaire du Bureau de la Planification et du Budget (O.P.P.), de ses ministères, de ses organismes autonomes et de ses services décentralisés, qui élabore les politiques et met en oeuvre les programmes ayant les plus grands impacts sur le territoire.

De création récente (1990), et doté d'un faible pouvoir, le Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, (M.V.O.T.M.A.) a, parmi ces fonctions principales, celles de définir des politiques nationales en matière d'aménagement[1], et de coordonner les actions sur le territoire des différentes institutions de l'État. Cependant, la loi ne fournit pas le moyen de réaliser cette coordination.

Le seul territoire sur lequel l'État central a les pleins pouvoirs, est une bande de 150 mètres de large sur le littoral, le long du rivage océanique, des fleuves et lagunes navigables (avec toutefois des exceptions et certains conflits d'interprétation de la loi). Pourtant, une douzaine d'institutions publiques ont des fonctions juridictionnelles différentes sur cette bande.

En résumé, les gouvernements départementaux ont le pouvoir sur le territoire mais pas les ressources, tandis que l'État central a les ressources mais pas le pouvoir. Cette contradiction structurelle est à l'origine de la plupart des échecs de l'aménagement et de la planification sur le territoire étudié.

Du discours aux faits... Les techniciens aussi bien que les hommes politiques s'accordent à souligner la nécessité d'une législation nationale, en tant qu'instrument pour mettre en place une planification coordonnée,

---

[1]Les autres fonctions prévues dans la loi de création du M.V.O.T.M.A. concernent la définition de politiques nationales en matière de logement et d'environnement

démocratique et efficace du territoire. Cependant ce consensus n'a pas la force requise pour devenir une politique d'État. Les visions à court terme et la fragmentation des points de vue, continuent à dessiner le profil des préoccupations de la société uruguayenne en général et des partis politiques en particulier, face au développement et à l'aménagement du territoire.

Depuis la loi de 1935, la défense presque féodale du pouvoir départemental, héritée du *caudillismo* [1] du XIXème. siècle, entraîne de graves problèmes d'intégration, des déséquilibres et des conflits de complémentarité. La mise en valeur de ce genre d'autonomie, souvent conçue comme une indépendance autarcique, met en danger le développement de l'ensemble du pays et de ses composantes.

L'État, concentré à Montevideo, n'a pas pu construire une décentralisation réelle, malgré les discours volontaristes et les bases de plusieurs partis, notamment le parti *Blanco* [2] au gouvernement jusqu'au 1er mars 1995. La coopération entre les collectivités locales et l'État central est la grande absente.

L'absence d'une régionalisation d'envergure nationale, sur laquelle pourraient se fonder les rapports entre l'État, à l'échelle nationale, et les collectivités locales, à l'échelle départementale, est flagrante dans le cas de l'aire métropolitaine de Montevideo. La pertinence et la probabilité de cette régionalisation ne sont pas évidentes.

Dans ce cadre institutionnel et juridique contradictoire, l'élaboration et la mise en place d'instruments, qui rendent possible la gestion du territoire partagée entre les différents acteurs, sont difficiles. Ils sont, pourtant , le principal enjeu du développement et de l'aménagement de l'Uruguay Méridional.

Les programmes politiques des gouvernements départementaux pour la période 1995-1999, ne font qu'accentuer l'importance de cet enjeu. En effet, les élus de Soriano, de Colonia, de San José et de Maldonado appartiennent au parti *Blanco*, ceux de Canelones et de Rocha, au parti Colorado et l'Intendant de Montevideo à la Coalition de gauche, Frente Amplio.

---

1Caudillo est le mot local pour appeler les leaders politiques traditionnels

2La publication du Directoire du Parti National (Blanc) ("Propuesta de descentralización y acondicionamiento territorial") contient plusieurs études, documents et discours des principaux dirigeants politiques de la décennie 80. Ils traitent des rapports étroits avec le développement soutenu dans lequel *"les bénéficiaires d'une activité de développement puissent planifier et agir se représentant soi même"*, page 1.

Au niveau de l'assemblée nationale, les représentants se divisent en trois groupes de poids presque identiques, appartenant chacun à un parti politique différent, de sorte que le pouvoir exécutif ne peut exercer son droit de veto sans négocier au préalable l'appui des autres forces politiques. Ces circonstances obligent les politiques, plus que jamais, à construire des projets communs. En particulier le gouvernement du président Sanguinetti commence à négocier une coalition avec le parti National.

La *Gobernabilidad* serait donc le mode d'action adopté pendant la première phase du gouvernement actuel, au pouvoir depuis le 1er mars 1995 : les partis de l'opposition s'engagent à appuyer certaines lignes communes stratégiques, voire tactiques, sans pour autant renoncer à leurs propres principes idéologiques.

Le comportement de la population uruguayenne, lors des derniers plébiscites, a donné à la classe politique matière à réflexion sur leur propre acceptation. En effet, les résultats des consultations sur la privatisation de certains services de l'État[1], ou sur la réforme de la Constitution[2] , ont abouti à des résultats peu conformes aux prévisions des partis.

La conjoncture actuelle semble favorable à l'affirmation d'une culture d'État, (forte pendant la première moitié du XIXème siècle et en décadence depuis les années 50). Au-delà des différences politiques, cette culture d'État donnerait aux Uruguayens la possibilité de créer des projets communs à moyen et long termes, sur des questions nécessitant la mise en place de politiques d'État. C'est le cas du développement et de l'aménagement du territoire.

L'héritage d'une idiosyncrasie caractérisée par d'éléments conservateurs et d'une identité nationale en fort déclin, constituent un énorme écueil qu'il faudra surmonter pour transformer la société uruguayenne.

Dans ce cadre général du territoire et de l'aménagement, la thèse porte sur les rôles du territoire sud dans le développement de l'Uruguay. La sélection du littoral sud comme objet d'étude s'explique par le constat initial des fortes transformations en cours et par les défis externes qui entraînent des conflits

---

[1]Dans le plébiscite de 1994, plus de 70% de l'électorat a refusé la plupart des privatisations.

[2]Concernant les droits des retraités ou encore sur l'affectation d'un pourcentage fixe du budget national à l'éducation.

dont la maîtrise oblige à l'urgente mise en place d'un aménagement efficace. Il s'agit d'évaluer les atouts et les contraintes de la formation et de la consolidation d'un Uruguay méridional d'après une perspective géopolitique, ainsi que l'aptitude de l'aménagement du territoire à fournir des options structurelles ou à optimiser les structures actuelles.

On essaiera d'ébaucher les éléments de l'aménagement du territoire aptes à collaborer à la construction à la fois de politiques d'État, de stratégies d'aménagement du territoire et d'une identité collective pour la société uruguayenne et pour les régions -identité[1] qui accompagne les processus de naissance, d'affirmation et surtout de changement profond que subit l'Uruguay dans le cadre de l'intégration.

Les notions de développement local, de grands projets d'intégration physique, de patrimoine culturel et naturel, semblent, dès le départ, quelques-uns des outils nécessaires pour atteindre cet objectif, secondaire mais toutefois intéressant à poursuivre.

Avec les recherches que cela implique, ce travail cherche à progresser dans la connaissance des processus territoriaux, sur leur modélisation et sur leur interprétation. Son but pratique est une invitation à mener une réflexion prospective sur les processus territoriaux structurels de l'Uruguay méridional, sur ses problèmes essentiels, et sur les stratégies envisagées par les principaux praticiens de la transformation du territoire. Les résultats pourront être utilisés pour élaborer une politique nationale d'aménagement.

La complexité et la diversité des processus analysés, l'extension de ses domaines territoriaux et les exigences des approches régionales contemporaines, supposent de prendre en compte une abondante information, pluridisciplinaire, basée sur des méthodologies de recherche très variées.

Cette recherche est le résultat d'une démarche de plusieurs années qui a abouti à un D.E.A. à Paris, puis à une intégration à la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire du M.V.O.T.M.A. (Uruguay), avec une activité

---

[1]Dans la publication "Identidad uruguaya: ¿ mito, crisis o afirmación", Achugar & Caetano, 1992, plusieurs sociologues, historiens, professeurs de littérature, réfléchissent sur la transformation de l'identité et la construction des imaginaires collectifs, dans le sens de Cornélius Castoriadis d'imaginaire social entendu comme *"création essentiellement indéterminée (sociale-historique et psychologique) de figures, formes, images.... Ce qu'on dénomme réalité et rationalité sont produits de cette création"*, C. Castoriadis, 1993, p. 29.

académique permanente dans ce domaine à la Faculté d'Architecture (Uruguay). Dans ce cadre général, nous avons développé plusieurs recherches spécifiques qui nous ont permis d'enrichir nos connaissances sur l'Uruguay méridional, et de réaliser pour la première fois un état des lieux du littoral sud :

- La recherche-action fut orientée en fonction des opportunités opérationnelles d'insertion dans des dynamiques de planification et de gestion, urbaines et territoriales. En ce sens, en tant qu'enseignant-chercheur, les recherches ont été réalisées au sein de l'I.T.U.[1] . Les recherches sur les villes de Montevideo et de Colonia et sur les impacts du Pont, ont été faites en accord avec les Intendances de Montevideo et Colonia, et avec la Commission nationale du pont Buenos Aires-Colonia. D'autre part, nous dirigeons les programmes de l'aire métropolitaine de Montevideo et de l'aire sud-ouest développés par le M.V.O.T.M.A.[2]. Ces recherches nous ont permis d'élaborer les états des lieux de deux secteurs que nous présentons dans les chapitres 7 et 8. Nous les considérons comme un apport original qui va permettre de centrer le débat sur l'aménagement territorial.
- La recherche théorique est soutenue par l'étude et la réflexion permanente menées dans le cadre d'un enseignement à la Chaire de théorie de l'architecture et de l'urbanisme. En ce sens nous avons essayé de faire trois contributions méthodologiques sur des sujets que nous considérons comme essentiels : l'analyse du concept de crise, appliqué à la gestion urbaine de Montevideo (Chapitre 8), l'élaboration d'une approche renouvelée de l'aménagement de territoire (Chapitre 10), et l'élaboration d'une "grille" pour l'analyse de la régionalisation (Chapitre 13).
- Les recherches de terrain et les entretiens avec les responsables institutionnels et les acteurs privés, ont constitué les bases indispensables pour aborder la réalité des processus étudiés.

---

[1]L'I.T.U. est l'Institut de théorie de l'Architecture et de l'Urbanisme, dépendant à la Faculté d'Architecture de l'Uruguay. Depuis 1987, l'I.T.U. développe plusieurs recherches avec un intérêt particulier pour la participation des acteurs sociaux dans la recherche même, notamment sur les phases initiales d'information et d'orientation des objectifs, ainsi que dans la discussion des résultats intermédiaires et finaux. En ce sens les aires d'études auxquelles l'auteur a participé, font référence à Montevideo et Colonia.

[2]Le M.V.O.T.M.A., Ministère du logement, de l'aménagement et de l'environnement, se structure en trois directions nationales : DI.NA.VI. (logement), DI.NA.M.A. (environnement) et DI.N.O.T. (aménagement). Ces programmes sont développés dans la Direction des Études Territoriales, appartenant à la DI.N.O.T., ayant à la fois une dimension de recherche sur la réalité et sur ses applications.

- Nous avons réalisé trois recherches prospectives[1] suivant deux méthodologies différentes :
  a) pour l'étude de l'évolution urbaine et démographique des quartiers de la périphérie nord-ouest de Montevideo et de la côte d'Or de Canelones dans le secteur métropolitain, nous avons utilisé des photographies aériennes de 1994, le cadastre, et nous avons effectué des vérifications de terrain afin de diagnostiquer l'état actuel de l'occupation et l'utilisation des sols par îlot. Ce diagnostic nous a permis de projeter les données démographiques (le dernier recensement de 1985) à l'aide d'équations projectives vers des stades de saturation des tissus. En outre nous avons calculé le pourcentage de logements permanents à l'aide des données de consommation électrique. Cela nous a permis de mesurer le caractère de dortoir de chaque station balnéaire. Au delà de la valeur opérationnelle que ces deux recherches ont eu, nous estimons que les résultats obtenus sur la côte d'Or sont essentiels pour diriger correctement la politique d'aménagement de ce secteur qui cherche à devenir une ville. Dans le chapitre 8 nous présentons la méthodologie et les résultats de ces recherches.
  b) pour étudier l'évolution démographique du littoral sud-est, nous avons utilisé des projections démographiques classiques, utilisant en outre les données de consommation d'électricité de l'entreprise publique U.T.E.. Les résultats de cette recherche sont présentés dans le chapitre 9.
- Une recherche de modélisation urbaine physico-spatiale[2], à l'échelle sous-régionale, a apporté d'importantes données sur la ville de Colonia, sur sa capacité d'accueil de population et sur ses possibilités d'expansion. Nous avons développé, dans le cadre d'un atelier de la Faculté d'Architecture, la seule recherche de ce genre faite sur cette ville, prioritaire pour l'aménagement national. Une synthèse intègre le chapitre 7.

La possibilité de réaliser ces différentes recherches sur des régions très dynamiques comme le littoral sud-ouest et l'aire métropolitaine de Montevideo, représente le principal avantage pour la thèse. L'encadrement de certaines recherches dans des institutions de l'État, et la possibilité de travailler comme chercheur-consultant pour les responsables des grandes infrastructures, ont été des conditions matérielles favorables.

---

[1]Recherches développées en tant que consultant privé pour le plan directeur d'assainissement de Montevideo et dans le cadre de la convention U.T.E.-Université pour la projection de la demande d'énergie électrique à long terme pour le territoire national.

[2]Recherche réalisée, en tant qu'enseignant, à l'atelier d'avant-projets Yim de la Faculté d'Architecture pendant les années 1992-1994.

Les principales difficultés rencontrées sont liées à l'originalité de la recherche en ce qui concerne les aspect thématiques, les antécédents monographiques et les méthodologies d'analyse. Le territoire étudié est très vaste, varié et dynamique. En même temps, du fait de l'approche régionale et contemporaine, le travail a nécessité l'étude de processus globaux, systémiques, régionaux et locaux, avec de fréquents changements d'échelles. Les processus territoriaux touchent de nombreux intervenants, très souvent inaccessibles, d'où des difficultés supplémentaires. Ces processus en transformation permanente, nous maintiennent dans des incertitudes importantes, dans la mesure où il existe une grande incidence des décisions politiques. Cette difficulté est accentuée par l'absence de base juridique, ainsi que de personnel de gestion territoriale et environnementale, suffisamment efficaces pour constituer un cadre rigoureux, dirigé, à l'évolution contrôlée et prévisible des processus territoriaux.

L'accès à l'information est difficile dans un pays sans tradition de documentation ni de recherche systématique sur le territoire. L'absence d'une information actualisée sur les rapports économiques et le trafic entre l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, ainsi que les difficultés pour l'élaborer dans le cadre d'un sujet aussi vaste, nous a fait renoncer à développer une réflexion profonde sur leurs dynamique et prospective, bien que nous présentions certains aspects de ce sujet. De même, l'approche du contexte international est synthétique : une analyse en profondeur aurait exigé la collecte d'informations, ce qui échappe à l'objectif central de la présente thèse.

La nécessité d'utiliser une grande diversité d'instruments méthodologiques et de s'adapter à la variété de l'information disponible, a représenté une difficulté, parfois insurmontable, pour homogénéiser les différentes parties de la thèse.

Nous mentionnerons ici certains des travaux menés par des centres de recherche nationaux et étrangers dans le cadre de la coopération internationale, sur les secteurs de notre propre travail (en particulier les études du CREDAL sur Maldonado et Colonia). Cependant, nous n'avons pas identifié, en Uruguay, de recherches régionales qui nous aient servi de base[1].

---

[1]Les études faites par Veiga, 1977, et Lombardi & Veiga 1979, concernent la globalité du pays et constituent des antécédents de grand intérêt pour une première approche régionale. Cependant,

En somme, l'originalité du sujet de cette thèse et de son approche tient dans son caractère régional, à diverses échelles, et dans son cadre géographique. Elle est également le résultat d'une recherche scientifique et technologique sur l'aménagement du territoire de l'Uruguay méridional, avec une forte base opérationnelle et de travail de terrain.

Nous proposons plusieurs débats indispensables à l'avenir de l'Uruguay. D'une part nous cherchons à démontrer que le système de gestion du territoire est incapable, dans son état actuel, de donner un support au développement national. En ce sens, on montre comment l'aire métropolitaine de Montevideo et le littoral sud du pays ont plusieurs atouts et potentiels pour sortir de la crise qui dure depuis 40 ans, et en même temps comment les conflits territoriaux et les erreurs des acteurs publics les restreignent. D'autre part, on présente l'échec définitif du modèle de l'Uruguay dit "moderne", consolidé pendant la première moitié du XXème siècle, et on propose quelques réflexions sur l'avenir.

La thèse comprend trois grandes parties :

La première partie envisage la formation du territoire, analyse les principales structures territoriales actuelles dans le contexte national, présente les grands projets d'intégration régionale, et établit un bilan détaillé de l'aménagement en tant qu'outil de développement.
Dans l'étude des différentes périodes de formation du territoire uruguayen, nous mettons l'accent sur les réseaux de communications, sur le système de villes et sur certains processus socio-économiques qui, comme la colonisation agraire, ont eu une répercussion particulière sur le littoral sud. La référence permanente à la société uruguayenne situe les transformations territoriales par rapport aux mutations sociales, économiques, politiques et culturelles. Un suivi particulier est conduit sur l'évolution de Montevideo. Le processus de métropolisation et la consolidation de l'Uruguay méridional en crise constituent le prologue du diagnostic sur les forces et faiblesses du territoire. La réflexion sur l'avenir est présente dans l'analyse et tente de prévoir les impacts des grands ouvrages tels que l'axe, le pont et l'Hidrovía. Conscient des défis et des incertitudes, nous tentons une analyse des atouts et des contraintes pour mettre en place un aménagement efficace.

---

leur méthodologie (l'analyse statistique utilisant plusieurs variables) correspond à une approche différente à celle que nous avons choisie.

La deuxième partie, présente les résultats d'un ensemble de recherches qui nous ont permis d'approcher les différents processus territoriaux dans la diversité de leurs échelles, locale, départementale et nationale. C'est ainsi que nous avons identifié et sélectionné les processus d'aménagement du territoire qui nous semblent les plus importants. Nous examinons les atouts et les handicaps des trois régions[1] identifiées dans la première partie, selon la même réflexion prospective que celle utilisée pour l'ensemble du territoire, c'est-à-dire une occupation littorale sans contrôle et un rôle d'interface entre l'Argentine et le Brésil.

Les trois régions sont :

- La région sud-ouest, dont le point fort est Colonia, s'étendant du sud-ouest du département de Río Negro jusqu'à la ville de Libertad, dans le département de San José.
- La région métropolitaine de Montevideo, composée du département de Montevideo, des axes de développement des tissus sur les principales routes d'accès, dans les départements de Canelones et de San José, et les zones rurales survivant entre ces couloirs[2].
- La région sud-est, formée par une chaîne continue de stations balnéaires estivales, sur le littoral sud, d'Atlántida à la frontière avec le Brésil, avec un arrière-pays voué à la production agro-pastorale extensive.

À la fin de chaque chapitre, le lecteur pourra trouver un schéma proposant une synthèse de diagnostic, utile aussi comme sommaire dessiné ; présentés pour chaque secteur, ces schémas sont une aide à la compréhension des idées principales. Ces dessins bien que de faible valeur scientifique, sont des outils efficaces dans la recherche-action pour pouvoir établir un dialogue, le plus fluide possible, avec les acteurs sociaux qui n'ont pas une formation dans les disciplines de la géographie, de l'aménagement ou de l'urbanisme. Leur élaboration constitue une recherche elle-même, ainsi qu'une aide à la recherche principale dans la mesure où elle exige une sélection et une synthèse très poussées.

---

[1]Dans ce cas le terme région est utilisé au sens large. La pertinence de cette dénomination pour les portions du territoire étudié est analysée tout au long de ce travail.

[2]Dans cette thèse nous appellerons "couloir métropolitain" ou "couloir"(est, nord, ...) les axes de développement de l'agglomération de Montevideo. Cette dénomination inclut la route, les tissus et les centres urbains contigus, les zones rurales voisines, et tout autre élément du territoire qui dépend directement du couloir routier

La troisième partie du travail présente les enjeux géopolitiques et les défis de l'Uruguay méridional de la fin du siècle, avec une approche prospective sur l'aménagement du territoire, ainsi qu'une réflexion sur la planification et la gestion du territoire.

Se préparer pour l'avenir, dans l'incertitude, suppose une approche élaborée à partir de la réflexion sur les réussites et les échecs de la gestion et de la planification du territoire, dans le cadre national et international. En même temps, cela implique une vision critique sur les différentes utopies et idéologies sur lesquelles se sont appuyé les différentes générations de plans directeurs, incorporant leurs points forts dans le cadre de territoires en mutation permanente et accélérée. Nous suggérons de bases philosophiques, méthodologiques et thématiques sur lesquelles mener les recherches et pour les démarches opérationnelles.

L'analyse géopolitique du territoire, dans ses différentes échelles, constitue le cadre indispensable à l'identification de ses défis stratégiques. La réflexion sur les tentatives de gestion et de planification territoriales des pouvoirs publics complète une vision d'ensemble.

Les conclusions amorcent le débat sur les orientations d'une politique d'État en matière de développement et d'aménagement pour l'ensemble du pays.

# PREMIÈRE PARTIE

## FORMATION ET CONSOLIDATION D'UN URUGUAY MÉRIDIONAL DANS LES PROCESSUS DE STRUCTURATION DU TERRITOIRE

CHAPITRE 1

# UN MILIEU NATUREL FACILE À METTRE EN VALEUR

L'essentiel du pays se compose d'une vaste plaine faiblement vallonnée. Le milieu naturel correspond à un climat tempéré continental avec quatre saisons bien marquées[1]. L'altitude moyenne est de 117 m et le sommet le plus haut de 514 m. La circulation est donc aisée, même dans les zones des *cuchillas,* qui sont des grandes croupes au sommet arrondi. La région n'est pas exposée aux séismes, au volcanisme, ni aux ouragans, mais l'ensemble du territoire reste sous la menace d'inondations, du fait d'un mauvais drainage, de l'érosion liée aux fortes pentes à des techniques de cultures inadéquates. Un réseau hydrographique dense a nécessité la construction d'un grand nombre de ponts et contraint le tracé routier à de nombreux détours. Le climat est favorable au prairies naturelles qui couvrent la plus grande partie du territoire, mais restrictif pour les bois naturels du fait de la chaleur et de la sécheresse des étés. L'arbre n'existe qu'en forêts galeries, le long des cours d'eau et sur les versants des *serranías* (secteur de cuchillas de plus grande hauteur et pente). Le boisement récent[2] sur de vastes superficies est tout à fait original.

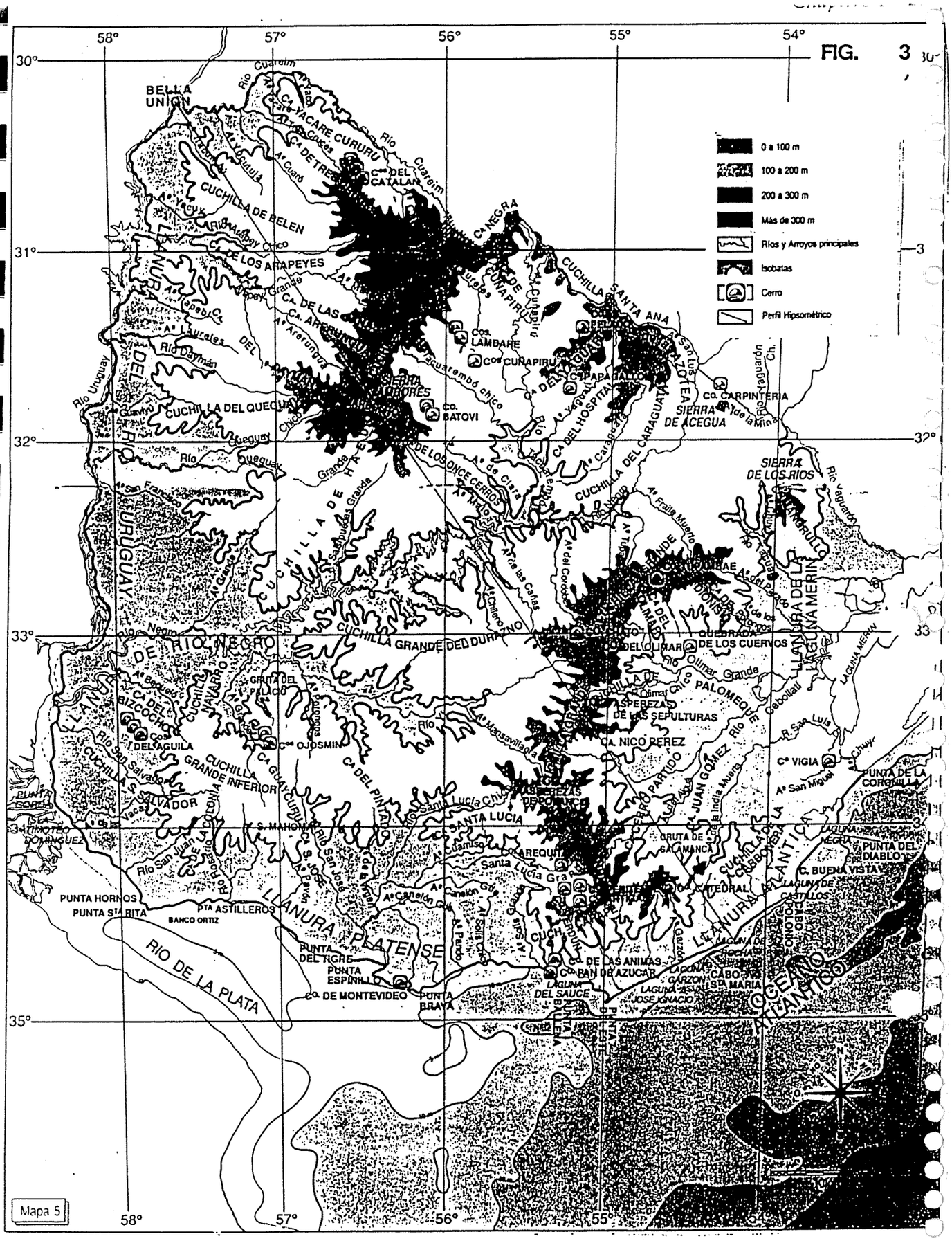
Deux grands secteurs peuvent être distingués : **les plaines littorales** (du Río Uruguay, du Río Negro, du Río de la Plata, de l'Océan Atlantique et de la lagune Merim), **et les zones de *cuchillas*.** Au nord, les *cuchillas* sont basaltiques (cuchilla de Haedo) et cristallines au sud (cuchilla Grande). Les plaines littorales et fluviales sont de formation plus récente (ères tertiaire et quaternaire) que les cuchillas qui sont des prolongements du vieux socle brésilien (ère primaire). Si on considère comme plaines les terres en dessous de 100 m (Fig. 3) celles-ci couvrent 45% du pays.

L'analyse des différences de développement sur le territoire permet de constater que les régions les plus développées, les plus occupées et ayant une exploitation intensive des sols, coïncident avec les plaines littorales, aux sols profonds et fertiles. Le reste du pays, économiquement sous-développé, avec une prédominance de production pastorale extensive, correspond au deux vastes cordillères de *cuchillas* , aux sols peu profonds[3] (Fig. 4)

---

1Demangeot, 1992
2Depuis 1989 le boisement se développe fortement. comme activité commerciale (voir chapitre 4)
3Pérez García, 1963

FIG. 3



RELIEF ET FLEUVES

Source: CHEBATAROFF J. Atlas de la República Oriental del Uruguay 1990.

04097Z

L'espace que nous étudions dans ce travail, concerne les plaines littorales de l'Uruguay méridional caractérisées par ses rivages fluviaux et océaniques, et par les premières pentes des cordillères de cuchillas. C'est sur ce territoire de 38.000 km$^2$ (20 % de la surface nationale) que se concentre 70 % de la population et 80 % de l'activité économique nationale (Fig. 5).

Ces plaines littorales, d'origine sédimentaire avec abondance de limons, sont plutôt plates, avec de rares dénivellations. Falaises, plages, dunes, petits ravins, marécages, constituent des conformations secondaires. La plaine élevée de l'ouest et la plaine *platense*[1] présentent des falaises sur la façade littorale, étant donné des processus de surélévation. Sur le littoral atlantique, les sols avec matériaux argileux à très faible infiltration, forment des marais.

Les plaines du sud-ouest et sud se caractérisent par des sols profonds[2], de textures lourdes, peu perméables et une fertilité haute ou moyenne : 70% des sols du littoral sud-ouest seraient cultivables. Ces terres sont les plus fertiles du pays, malgré des processus d'érosion et des problèmes de drainage qui pourraient être atténués par des pratiques culturales adaptées. On reconnaît deux secteurs différenciés par leur origine géologique et le potentiel agro-économique des sols :

- les plaines littorales de Río Negro, Soriano et de la micro-région de Carmelo-Nueva Palmira. Formés par de limons calcaires, de restes de laves volcaniques très anciennes et sables, ces sols sont favorables aux cultures céréalières.
- le reste du département de Colonia, San José, Montevideo et Canelones. Formés de limons argileux et calcaires, et de roches cristallines, ces sols sont favorables aux trois utilisations les plus intensives, c'est-à-dire les petites exploitations spécialisées en horticulture, vergers, maïs et élevage laitier.

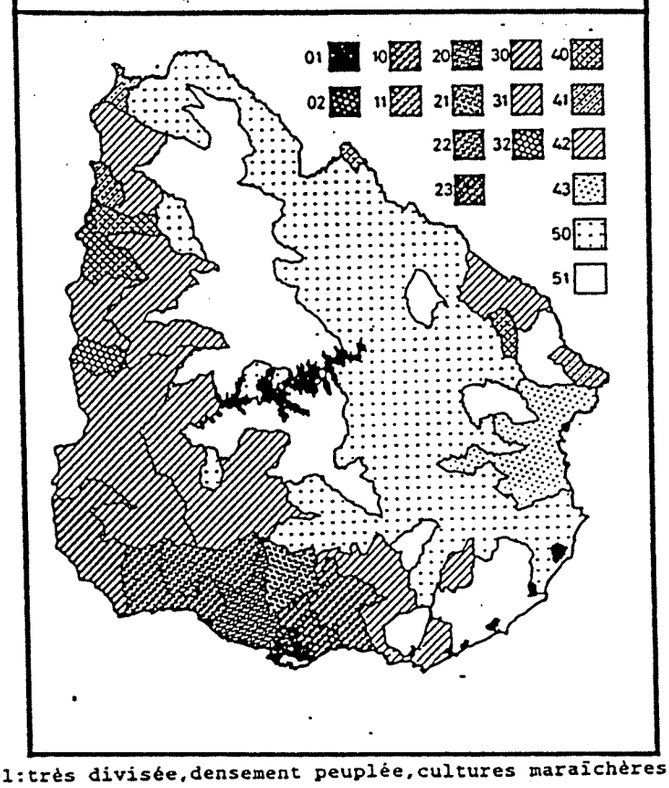
Les plaines du sud-est sont constituées de sols profonds, à textures moyennes, sous-sol de perméabilité lente, fertilité moyenne ou basse, présentant des risques d'érosion. Seuls, les sols de la micro-région de Piriápolis sont peu épais ; il s'agit de la serranía del Este. Les activités agro-économiques correspondent à l'élevage extensif, bovin ou ovin.

---

[1] *Platense* signifie "du Río de la Plata"
[2] Durán, 1991

FIG. 4

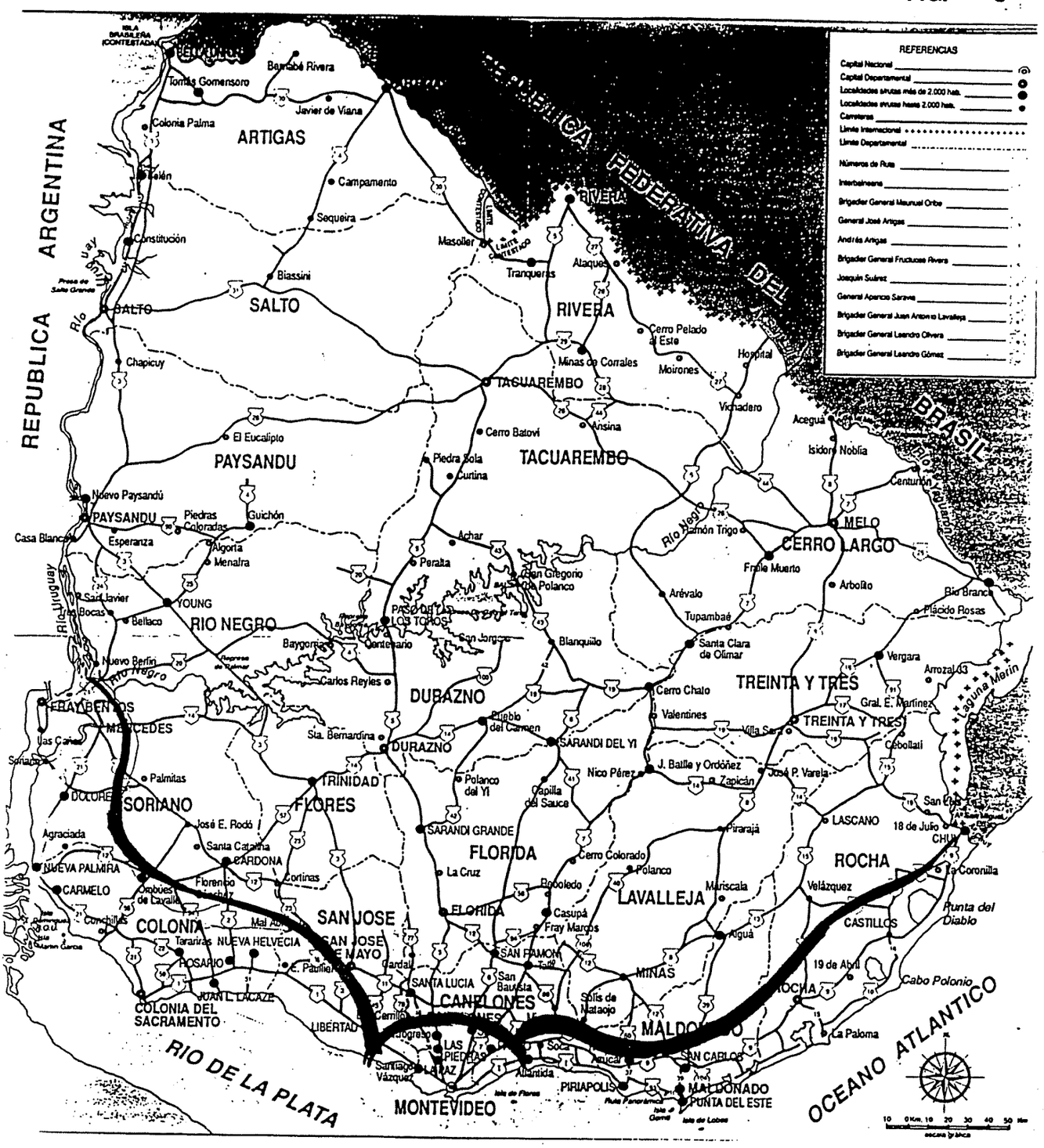
## ZONES AGROECONOMIQUES




zone 01:très divisée,densement peuplée,cultures maraîchères,vigne, et fruits.
zone 02:très divisée,densement peuplée,production homogène:vigne et fruits.
zone 10:très divisée,densement peuplée,production hétérogène:vigne,fruits,cultures maraîchères,maïs,volailles et porcins.
zone 11:très divisée,densement peuplée,production variée:maïs,cultures maraîchères,betterave,volailles et porcins;problèmes très graves d'érosion et de niveaux techniques et économiques.
zone 20:lotissements moyens,densité moyenne,8 à 16 hab/kmc.,élevage laitier,agriculture intense de pomme de terre,combinée avec du maïs,céréales,volailles et porcins;zone dynamique avec excellents sols,récemment mis en valeur.
zone 21:grands établissements,rarement peuplée,2 à 4 hab/kmc.,élevage laitier,cultures fourragères,sans industrialisation du lait.
zone 22:production laitière industrielle (fromages)combinée avec une proportion entre moyenne et basse de cultures céréalières et élevage extensif.
zone 23:production laitière industrielle (fromages),principaux marchés de fromage du pays,combinée avec une importante production céréalière;haute proportion de terres travaillées.
zone 30:lotissements moyens,densités moyennes,4 à 8 hab/kmc.,zone la plus céréalière avec un 40% de la terre destinées au blé,le lin,et le tournesol;terres très fértiles,et sols profonds.
zone 31:mêmes caractéristiques que la zone 30,avec la différence du pourcentage de terres agricoles,entre 20% et 40%,combinée avec l'élevage.
zone 32:cultures céréalières,betterave sucrière et élevage laitier;même types de sols que la zone 30.
zone 40:cultures céréalières combinées avec une forte production de citrus.
zone 41:incorporation par rapport à la zone 40 de la canne à sucre
zone 42:élevage avec forte présence de cultures céréalières:5% à 20%.
zone 43:élevage exclusivement bovin combiné avec des cultures rizicoles;champs bas,et mal drainés.
zone 50:exclusivement élevage,équilibre ovin-bovin.
zone 51:exclusivement élevage,prédominance du bétail ovin.

Source:Situacion economica y social del Uruguay rural,CLAEH, CINAM, M.G.A.,1963.

FIG. 5



URUGUAY, RÉSEAU ROUTIER ET PRINCIPALES VILLES

Source : Servicio Geografico Militar

Jorge Chebataroff a élaboré une des meilleures typologies des reliefs littoraux au début des années 70[1]. Elle propose une description géomorphologique du littoral mettant en évidence la diversité des plages qui le caractérisent.

Du point de vue géomorphologique on peut distinguer trois secteurs différents du front côtier :

1. sur le littoral sud-ouest des plages à sable et vases se situent au pied de falaises, avec parfois des promontoires sédimentaires.
2. le littoral de Montevideo se caractérise par des plages de sable en forme d'arc entre caps rocheux, parfois le prolongement des lignes de crêtes de *cuchillas*.
3. sur le littoral sud-est des plages se succèdent constituant une frange continue avec, parfois, accumulations de galets comme à Canelones et Maldonado. La pointe de Punta del Este correspond à un tombolo. A Rocha, un littoral de dunes associé à de marais et lacunes littorales correspond à une prolongation des caractéristiques du littoral sud de Río Grande do Sul au Brésil. Le relief de dunes avec ses lagunes intérieures pose la problématique propre au mouvement de la dune et des différentes formes de fixation que l'homme impose : boisement et construction.

En relation avec la mise en valeur du milieu naturel en Uruguay[2], on constate un lien direct entre les caractéristiques de la géologie, des sols et la présence des côtes fluvio-maritimes avec le développement des régions. Les deux grandes zones identifiées, différenciées par l'altitude, la géologie et le type de sols, ont entraîné des processus bien différents de mise en valeur[3]. Depuis la colonisation espagnole, le bétail se répand dans les campagnes du fait de ces vastes prairies, d'où un développement du territoire assez homogène, conforme à un modèle d'exportation de produits pastoraux. La différence entre régions commence à se creuser à la fin du XIXème siècle, alors que les centres urbains se développent et que la colonisation agraire prend un fort élan. Le littoral sud bénéficie de ce développement à partir de la région de Montevideo vers l'ouest. Par contre, le littoral sud-est, caractérisé par un milieu naturel moins riche pour l'agriculture, doit attendre l'essor touristique de la moitié du XXème siècle, pour connaître un développement au-delà de la production pastorale extensive.

---

[1]Chebataroff, 1972

[2]Chebataroff,1990

[3]L'étude des rapports entre la géographie physique et les processus de structuration, occupation et mise en valeur du territoire uruguayen, est un intéressant sujet de recherche multidisciplinaire, de géographie, histoire, anthropologie et archéologie.

En somme, le milieu naturel ne présente pas de grands obstacles pour sa mise en valeur ; il possède une potentialité agricole remarquable, bénéficiant de facilités de déplacement. Étant donné l'importance stratégique du littoral sud pour l'Uruguay, un programme d'aménagement soutenu s'impose. Un premier pas sur ce domaine consisterait en la poursuite des recherches de Chebataroff selon d'autres critères, dans un cadre de réflexion générale sur le territoire : géomorphologie, paysages, dynamique littorale, ressources biologiques, pressions actuelles, tendances de l'anthropisation et ressources inexploités[1].

Le territoire étudié est en partie le résultat de l'histoire de l'occupation humaine, qui a marqué le paysage, la vie économique et sociale pendant trois siècles. C'est avec l'arrivée des Portugais et des Espagnols sur ces plaines accueillantes que des structures et modèles d'occupation se sont mis en place. Les chapitres suivants traitent de l'évolution de ce littoral qui s'étend de l'embouchure du Río Negro à la frontière avec le Brésil sur 700 km.

---

[1]En ce sens les études de Panario sur le littoral de Rocha sont un bon exemple des études qu'il conviendrait de développer.

## Chapitre 2

# DE LA COLONISATION À LA CONSTRUCTION DE L'URUGUAY MODERNE

L'origine de la population est dû aux différents courants migratoires. La répartition de la population actuelle part des différentes logiques socio-économiques caractéristiques aux périodes historiques : la phase coloniale et l'indépendance, la phase libérale pendant la deuxième moitié du XIXème siècle, la consolidation de l'État moderne depuis le début du XXème et la crise économique depuis la fin des années 50.

À chaque période nous présentons les communications, la fondation des centres urbains et l'évolution de Montevideo. La structure générale est chronologique et met l'accent sur les faits généraux ou ponctuels qui réfèrent au territoire sud.

L'approche à la réalité de Montevideo entre 1952 et 1955 est centrée sur les aspects les plus démonstratifs de son développement tout à fait singulier dans le contexte latino-américain.

Nous devons préciser les données démographiques et économiques se présentent dans le chapitre 4 et qui envisagent surtout les années de développement métropolitain et de consolidation de l'Uruguay côtier.

## 2.a. PHASE COLONIALE : LE PEUPLEMENT D'UN TERRITOIRE SANS TRADITION URBAINE (1516-1825)

Le processus de peuplement du littoral sud de l'Uruguay commence à partir du moment où ces terres ont associé à leur valeur militaire une valeur économique : l'élevage bovin, introduit au début du XVIIème siècle dans les localités de San Gabriel (Colonia) et dans l'île de Vizcaíno (Soriano), s'est rapidement répandu sur toute la *Banda Oriental*[1]. Auparavant, ces terres ne représentaient *"aucun profit"*[2] : presque inhabitées, occupées seulement par quelque six mille indigènes nomades, cueilleurs et chasseurs qui n'ont laissé aucune trace urbaine.

---

[1]Banda Oriental : à l'époque coloniale ,terres à l'est du Río Uruguay, grand partie desquelles forment partie du pays.
[2]De Torres Wilson, 1984, p. 11

## 2.a.1. La période hispanique

Pendant la période coloniale (Fig. 6), les Espagnols mettent en place le premier peuplement organisé de ce territoire selon une démarche basée sur la création de points forts, le long du littoral sud et de la ligne frontalière avec l'empire portugais. L'armature urbaine coloniale se fonde sur les principales routes militaires, axes de déplacement des troupes espagnoles surveillant le territoire :

- ***la route de l'ouest,,*** parallèle au fleuve Uruguay, navigable jusqu'à Paysandú ;
- ***le chemin de la côte,*** conçu pour surveiller le littoral sud, le plus stratégique de la Banda Oriental, de Colonia jusqu'à Río Grande ;
- ***le chemin du centre***[1], en direction nord-sud, qui relie Montevideo aux Missions Orientales.

Le libre déplacement à travers le territoire, appuyé par les lois *de Indias* : *"que l'on n'empêche pas la libre circulation de chacun dans toutes les directions"* [2], est limité par les nombreux réseaux d'eau très ramifiés et aux flux imprévisibles. L'information, en particulier les communications militaires et celles du gouvernement, sont assurées par un système de messagerie (les *baqueanos* : messagers à cheval), avec ses points de ravitaillement et ses relais de chevaux, qui suivent des circuits variables en fonction des accidents géographiques. Le baqueano, connaisseur des gués et *"dépositaire de la mémoire météorologique locale""*[3], est le principal garant des communications.

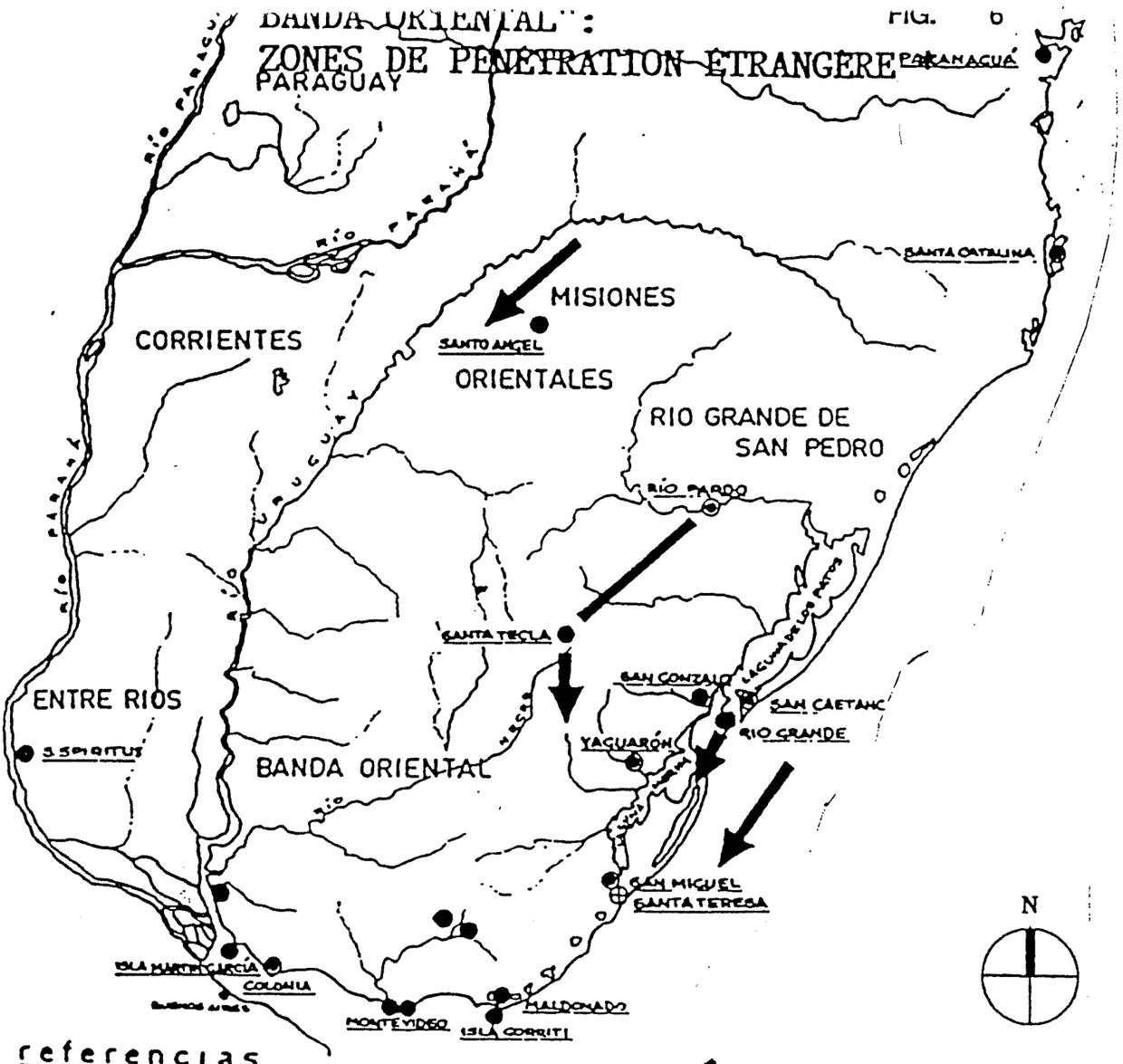
Les communications fluviales sont intégrées au système de navigation impérial espagnol, sous le monopole de flottes et de ports uniques. *"Le monopole de la navigation dans le Bassin de la Plata et son antithèse -la libre navigation-, constituent une des trames historiques fondamentales de la problématique politique coloniale et post coloniale et sont une cause complémentaire décisive qui a alimenté la rivalité entre les ports""*[4] du Río de la Plata.

---

[1]Alvarez Lenzi, 1986. p.9.
[2]Baracchini, 1976, p. 21.
[3]Baracchini, 1976, p.12
[4]Baracchini, 1976, p. 14

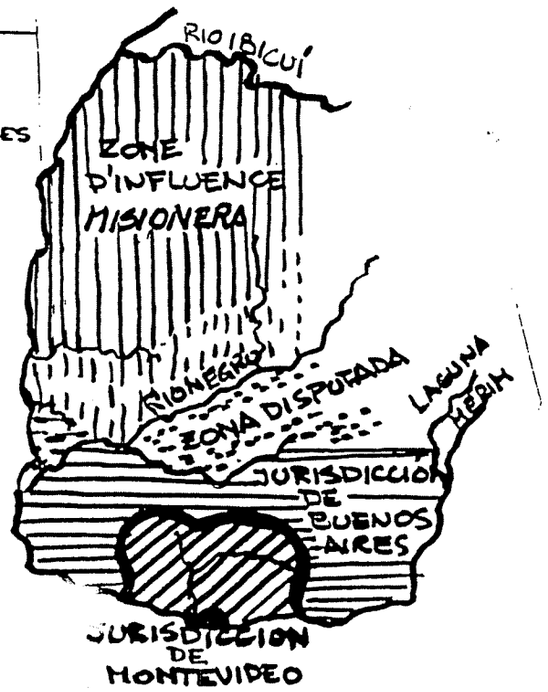
FIG. 6

# BANDA ORIENTAL : ZONES DE PENETRATION ETRANGERE




referencias

- ● BATERÍAS Y FUERTES PORTUGUESES
- ● " " " ESPAÑOLES
- ⊕ " " " HISPANO-PORTUGUESES




Source : ALVAREZ LENZI, R. Fundacion de centros poblados en el Uruguay 1972

Source : QUAGLIOTTI DE BELLIS, B. El acondicionamiento territorial para la integracion regional: el caso de Uruguay, 1990

PHASE COLONIALE

La cause principale de la fondation des villages à cette époque est la défense militaire, qui a comme conséquence la localisation périphérique de la plupart des noyaux urbains, le long des limites entre les empires portugais et espagnol[1].

Du coté nord-est, face à la menace des incursions lusitaines non officielles, qui pratiquent la contrebande, il est décidé d'installer une série de postes militaires fixes et quelques villages comme Villa de Melo, San Carlos et San Gabriel de Batoví sont fondés.

### 2.a.2. Le littoral sud un territoire privilégié de l'occupation coloniale

La défense du front sud oblige les Espagnols à fonder plusieurs centres destinés à fixer la population (des batteries militaires et des ports stratégiques) et à contrôler l'accès dans l'estuaire du Río de la Plata (Fig. 7) :
- San Felipe y Santiago de Montevideo, fondé en 1723-30,
- San Fernando de Maldonado, entre 1751 et 1757,
- Villa de la Concepción de Minas, en 1783,
- Villa de Nuestra Señora de los Remedios de Rocha, en 1800.

Les Portugais sont également à l'origine de la création de villes, telle Colonia del Sacramento, première ville de la *"Vaquería del Mar"*[2]. Ce point fort, très avancé, fondé en 1680, se situe à 50 km par bateau de la capitale de la "vice-royauté du Río de la Plata". Colonia devient l'objet de conflits permanents entre Portugais et Espagnols, jusqu'au Traité de San Ildefonso, en 1777, qui la place définitivement sous l'autorité espagnole.

**Le premier noyau urbain du front défensif du Río de la Plata**

Jusqu'à la fondation de Montevideo (1723-1730) et la définition de sa juridiction, le territoire de la Banda Oriental, au sud du Río Negro, constitue une partie des terres des *propios* de Buenos Aires, terres où l'élevage (la *vaquería*) est autorisé pour l'exploitation du cuir (*corambre*). Excellent port naturel de la région atlantique du Cône sud américain, Montevideo devient rapidement le centre privilégié de concentration du pouvoir, des flux économiques et de population provenant de l'étranger, ainsi que de son

---

[1]Alvarez Lenzi, 1986
[2]Alvarez Lenzi, 1986, p.8

# ROUTES COLONIALES *

FIG. 7

NOYAUX URBAINS FONDÉS À LA PÉRIODE COLONIALE ESPAGNOLE DANS LA "BANDA ORIENTAL"

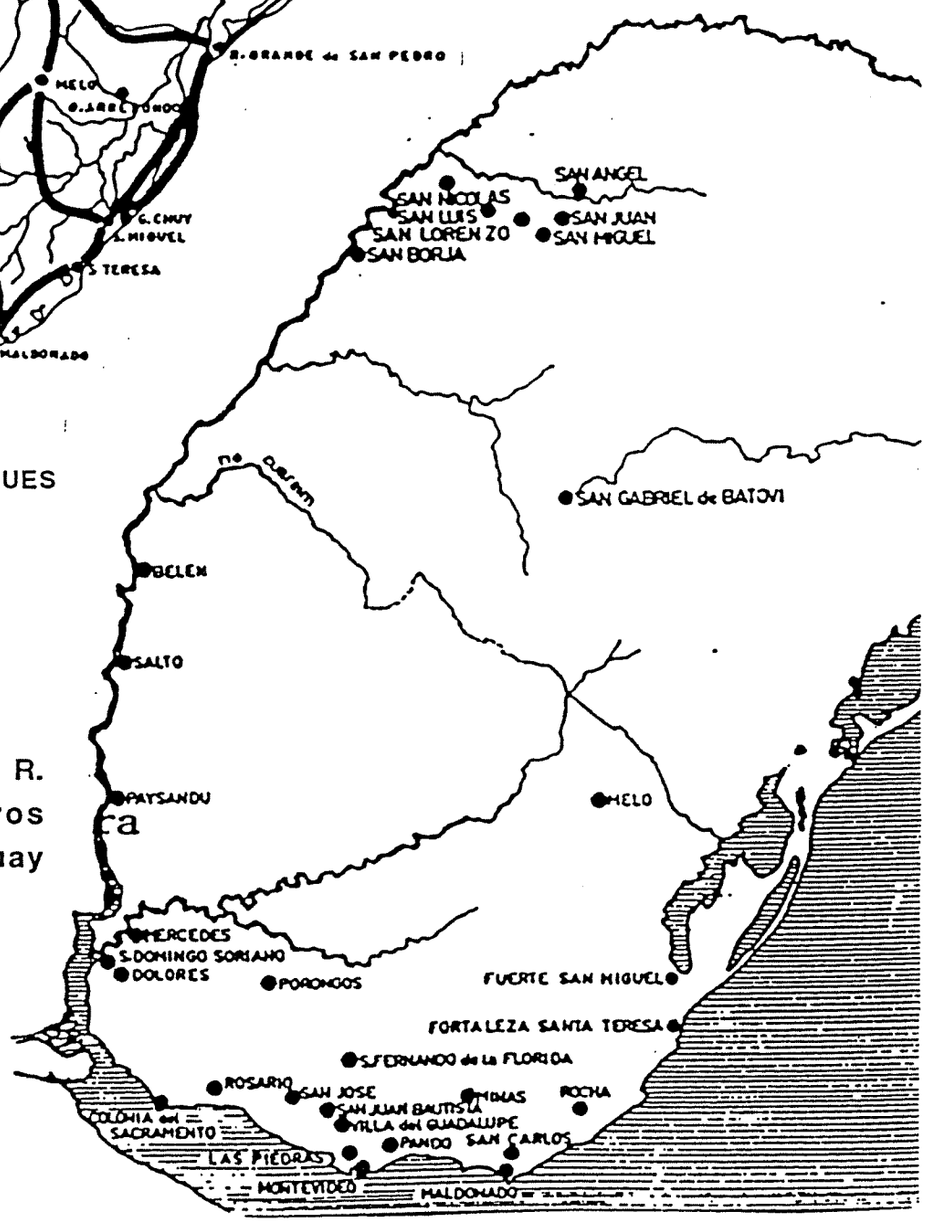
CHEMINS

CHEMINS STRATÉGIQUES

PHASE COLONIALE

Source : ALVAREZ LENZI, R. Fundacion de centros poblados en el Uruguay 1972

N



hinterland. Dans la deuxième moitié du XVIIIème siècle, Montevideo consolide son contrôle sur un hinterland en croissance (Fig. 8).

La région de Montevideo, en tant que *"localité géo-économique dépendante"*, s'impose facilement sur un territoire où *"la région initiale"*[1] est faible, puisque précédemment habitée par des tribus qui n'y avaient pas laissé de forte trace.

Montevideo est conçu selon un schéma initial correspondant au modèle des places fortes méditerranéennes, selon les lois des Indes, où la forteresse protège la ville du côté terrestre. La notion de ville ne se borne pas au tracé urbain. La ville et son territoire immédiat sont conçus comme une unité économique. C'est ainsi qu'on définit différents statuts de territoires en fonction de leur utilisation présente ou future :
- une zone de *Ejido*, en prévision de la croissance urbaine,
- la zone des Propios, pour l'élevage et les semailles,
- les zones rurales de la juridiction, les *Chacras* (fermes) et les *Estancias* (vastes établissements pour l'élevage extensif du bétail).

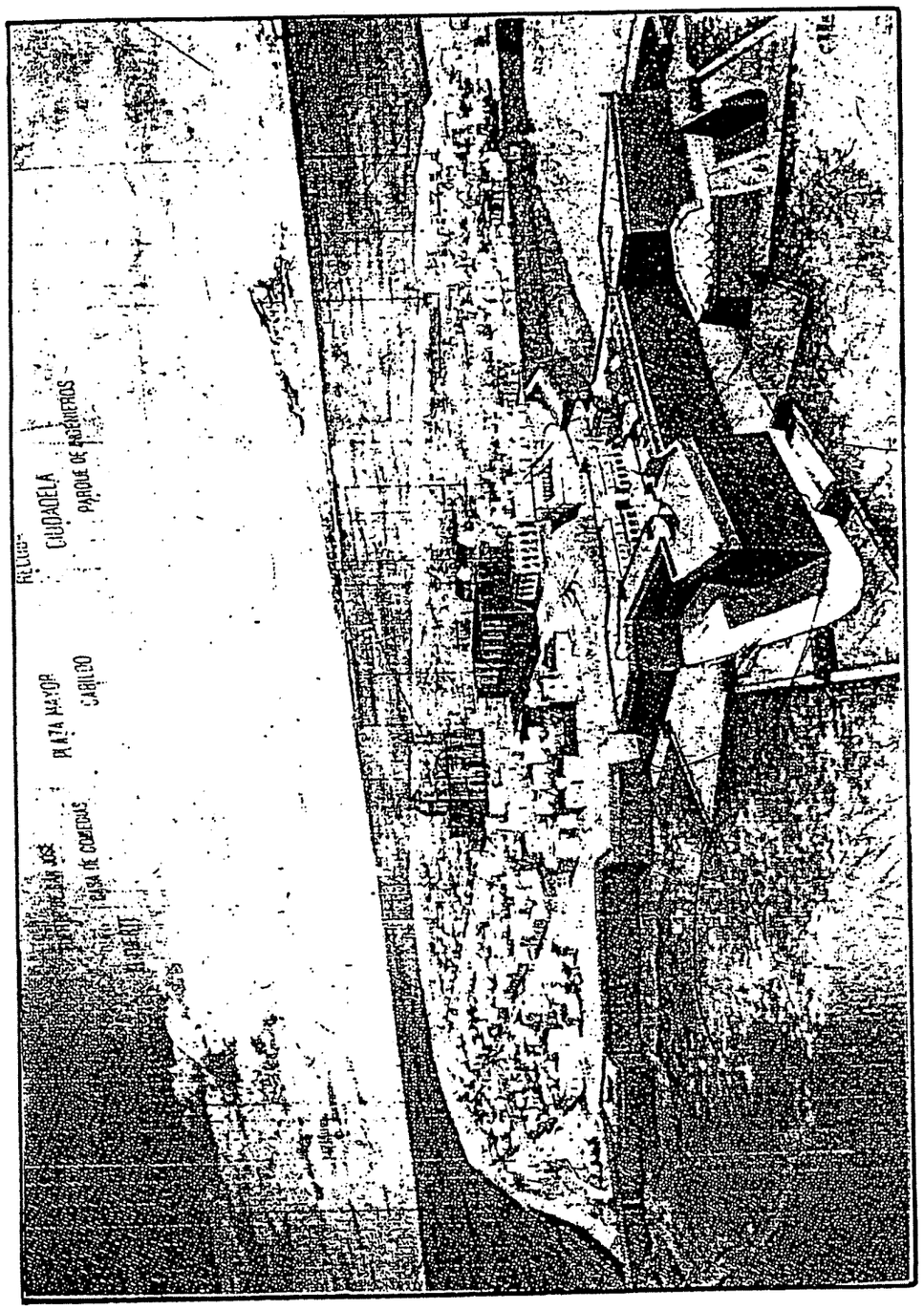
Plusieurs éléments présents à l'époque coloniale vont devenir des "éléments primaires"[2], au sens de Aldo Rossi, c'est-à-dire des éléments qui organisent la ville, son tissu et sa croissance : parmi les éléments naturels, la baie, la presqu'île et le *cerro* (colline) ; parmi les transformations incorporées par les Espagnols, le damier d'îlots carrés de 85 à 90 mètres de côté (*manzana oriental*) orientés à *medios rumbos* (sud-ouest/nord-est), le cadre bâti à l'intérieur de l'enceinte, le tracé des principaux chemins qui relient la ville à son territoire, la limite de l'Ejido et des Propios, le centre civique, les lotissements de quarts d'îlot et au sens large et la typologie de la maison à *patio*.

**Le territoire sud-ouest de la Banda Oriental est colonisé assez tôt**

Plusieurs facteurs gênent cette colonisation :
- les combats qui ont pour objet Colonia del Sacramento,
- les incursions des braconniers portugais, voleurs de bétail,
- des "accioneros" venant de Buenos Aires et des zones frontalières de l'Argentine,
- des indigènes des Missions, et des gauchos, *"sans Dieu, sans Roi et sans Loi"*.

---

[1]Santaella Yegres, 1984, p. 17 et 19. *La région initiale* correspond au territoire occupé par les premiers habitants sédentaires.
[2]Rossi, 1971, p. 130




MONTEVIDEO À LA FIN DE LA PÉRIODE HISPANIQUE
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1868- 1915) 1986.

Vers la fin du XVIIème siècle s'établissent les premières estancias, depuis Colonia del Sacramento jusqu'à Soriano. En 1722, entre les fleuves San Juan et El Espinillo, treize établissements de ce type sont consolidés. Du côté du Rincón de San José, l'adjudication de terres en propriété commence dès 1730.[1]

Deux points de concentration d'activités et de population commencent à se développer : l'estancia Narbona, située entre deux petits cours d'eau : Las Víboras et Sauce, et l'estancia du Río de las Vacas. Des activités attirent quelques centaines d'Espagnols, pour l'exploitation des carrières de chaux approvisionnant Montevideo et Buenos Aires, ainsi que pour plusieurs activités manufacturières liées à une agriculture et un élevage, intenses pour l'époque.

Pendant la 2ème moitié du XVIIIème siècle, l'adjudication de terres se généralise sur le territoire sud-ouest. La colonisation des terres proches de Montevideo, la promotion de l'agriculture et la recherche d'un lieu définitif pour l'installation des familles espagnoles (destinées au départ à peupler la Patagonie), motivent la fondation, entre 1780 et 1790, des villages de Guadalupe (Canelones), Pando, Las Piedras, San Juan Bautista (Santa Lucía) et San José. En 1783, s'approchent en effet, sur les rives du fleuve San José, "*29 charrettes, 204 indigènes et 40 têtes de familles espagnoles*"[2]. San José devient un important carrefour pour la région, car il est situé sur la route qui relie Montevideo à Colonia et à la région ouest (Mercedes, Paysandú, Salto).

Au confluent du Colla et du fleuve Rosario, quarante ans sont nécessaire pour la consolidation, en 1810, du village d'un groupe humain marginalisé par les grands établissements ruraux (*latifundium*) implantés dans cette zone (Padres Betlemitas et Saladero de Medina). Rosario, un village situé lui aussi sur la route de Colonia, devient, à la fin du XIXème siècle, le centre d'une vaste zone agricole.

La ville de Carmelo a une origine semblable : depuis 1758, le hameau de Las Víboras demeurait limité par plusieurs estancias. Il était installé sur un terrain bourbeux que ses habitants souhaitaient quitter pour s'installer près de l'embouchure de Las Vacas. En 1816, Artigas permet la fondation de Carmelo qui devient une ville portuaire dynamique.

---

[1] Francisco de Alzáibar reçoit une énorme surface (plus de 160 000 hectares) comprise entre les fleuves San José, Santa Lucía, Luis Pereira et le Río de la Plata.
[2] Olazabal, 1970, p. 6

Vers la fin du XVIIIème siècle, l'occupation de la Banda Oriental permet d'identifier trois zones :

- la zone est, d'importance pour la stratégie militaire,
- deux zones de colonisation : l'une au nord du Rio Negro correspondant à la juridiction des Missions Jésuites (Vacaría dos Pinheiros pour les Portugais), l'autre au sud, correspondant à la juridiction de Montevideo et aux Propios de Buenos Aires.

En somme, la période hispanique pour la Banda Oriental présente trois dimensions territoriales : *"la prairie, la frontière et le port unique"*[1]. La structure de ses communications et de ses flux économiques se dessine déjà sous une forme concentrée et dendritique.

### 2.a.3. La période révolutionnaire

Le XIXème siècle débute sur d'importantes transformations politiques et militaires qui vont aboutir à l'effondrement définitif du pouvoir espagnol en Uruguay. Les invasions anglaises (1806-1807) répandent *"la théorie et la pratique du libre échange tant à Buenos Aires qu'à Montevideo, aggravant leur rivalité et engendrant dans ces deux villes des attitudes d'indépendance à l'égard des autorités légales. En 1808 (suite à l'invasion napoléonienne en Espagne), Montevideo proclamera une assemblée de gouvernement indépendante de la vice-royauté de Buenos Aires, qui est à l'origine de la première scission au Rio de la Plata en 1810. Buenos Aires remplacera le vice-roi par une assemblée qui ne sera pas reconnue par Montevideo"*[2].

La révolution dans le Río de la Plata bascule entre le fédéralisme et l'"unitarismo", et aboutit finalement à l'indépendance d'un pays "tampon". Le fédéralisme est défendu entre 1810 et 1820 par Artigas (Provincia Oriental) et appuyé par les provinces argentines de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fé y Córdoba, puis par Lavalleja et la Cruzada Libertadora de 1825.

Le centralisme de Buenos Aires et de Montevideo est soutenu successivement par le Portugal, le Brésil et la diplomatie de l'Angleterre, véritable "accoucheuse" du nouveau pays indépendant. Le 25 août 1825, la chambre des

---

[1]De Torres Wilson, 1984, p.10
[2]De Torres Wilson, 1984, p. 13

députés de la Provincia [illegible]tal proclame la nullité des pouvoirs du Brésil et du Portugal, et la réincorporation de la province à la fédération des provinces du Río de la Plata, formellement acceptée quelques jours après par le Congrès des Provinces Unies.

Cela déclenche la guerre entre la Confédération Argentine et l'Empire du Brésil. L'Angleterre tente d'éviter que l'estuaire du Río de la Plata devienne un fleuve intérieur [1]. La liberté de navigation la contraint à appuyer l'idée d'État indépendant.

La période révolutionnaire apporte peu de transformations territoriales, exceptée la fondation de places fortes patriotes d'avancées : Villa Purificación, Villa Otorgués, Rincón del Arapey, Rincón de Tía Ana et la consolidation de certains noyaux urbains tels que El Carmelo (1816), San Pedro del Durazno (1822), San Fernando de la Florida (1809) présentant des problèmes socio-économiques. Ces transformations se sont cependant avérées essentielles pour la construction de l'identité nationale et de l'imaginaire social. En effet, plusieurs éléments peuvent être reconnus à présent, comme faisant partie de cet imaginaire social :

- La rivalité entre Montevideo et Buenos Aires, en dépit de la fraternité entre l'Uruguay et l'Argentine ;
- La création du pays "tampon" ; du pays frontière ; du pays inventé, sans viabilité ;
- Le pays toujours dépendant à l'égard de ses gigantesques voisins ;
- L'esprit rebelle des Charrúas ; la "Garra Charrúa", l'héritage des "gauchos", le culte d'Artigas, la légende des *"Orientales"* (Uruguayens) ingouvernables ;
- La dualité centralisme-décentralisation, le pays rural confronté au pays-ville portuaire
- La grandeur d'esprit pour se défendre contre toute domination directe et contre toute tentative de limitation de la liberté, face à la faiblesse pour négocier avec les pouvoirs étrangers.

La plupart de ces composantes de l'imaginaire social constituent des éléments indispensables à prendre en considération dans une réflexion géopolitique du littoral sud uruguayen.

---

[1]Si la Banda Oriental aurait été incorporée aux *Provincias Unidas*, le Río de la Plata aurait devenu exclusivement de l'actuelle Argentine.

## 2.b LA NAISSANCE D'UN ÉTAT TAMPON (1825-1852)

La guerre prend fin avec la signature de la Convention Préliminaire de Paix, le 27 août 1828. L'existence de l'Uruguay indépendant est formellement reconnue ; ses frontières externes et ses divisions politiques internes (9 départements) sont établies dans ses grandes lignes, sur une superficie de 187.000 km carrés (Fig. 9).

Avec la naissance de l'Uruguay en tant que république, constituée en 1830, les structures coloniales sont modifiées dans les domaines politique, social, économique et culturel, mais la structure radioconcentrique du pays demeure inchangée.

La création de l'État ne suppose pas forcément l'existence de la nation[1]. La période révolutionnaire, au cours de laquelle est né un sentiment nationaliste chez les 74 000 *"proto-Uruguayens"*[2], a répandu les idées fédéralistes dans les campagnes, où vivaient plus de 80 % de la population. Les habitants de Montevideo, au nombre de 14 500, font preuve de sympathie vis-à-vis des idées unitaires, centralistes et plutôt indépendantistes vis à vis de Buenos Aires, sous l'influence des idées et des intérêts de l'empire britannique. Pendant plusieurs décennies, le pouvoir sur le territoire intérieur sera exercé par les leaders ruraux (les *Caudillos*).

La construction du projet national suppose, pour l'État, l'éradication des vestiges du modèle colonial espagnol, considérées comme incompatibles avec la modernisation de l'économie et l'expansion des valeurs du capitalisme naissant. Les modifications de la capitale matérialisent les changements politiques.

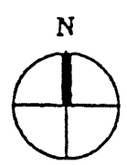
---

[1]Colombo, 1993, pp. 135-149
[2]Caetano, 1992 p. 82

DIVISION
DEPARTEMENTALE
ACTUELLE

FIG. 9






DIVISION DÉPARTEMENTALE DE L'URUGUAY EN 1828
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1968- 1915) 1986.

## 2.b.1. La ville de Montevideo détruit ses enceintes

A Montevideo, des transformations structurelles sont mises en place immédiatement : la nouvelle division administrative en départements restreint la juridiction de Montevideo qui, par conséquent, perd sa condition de ville-territoire ; les terres des Propios et de l'Ejido perdent leurs fonctions traditionnelles et sont progressivement incorporées en tant que terres urbanisables[1] La fracture ville/campagne commence à s'esquisser, annonçant "*la région capitaliste*"[2].

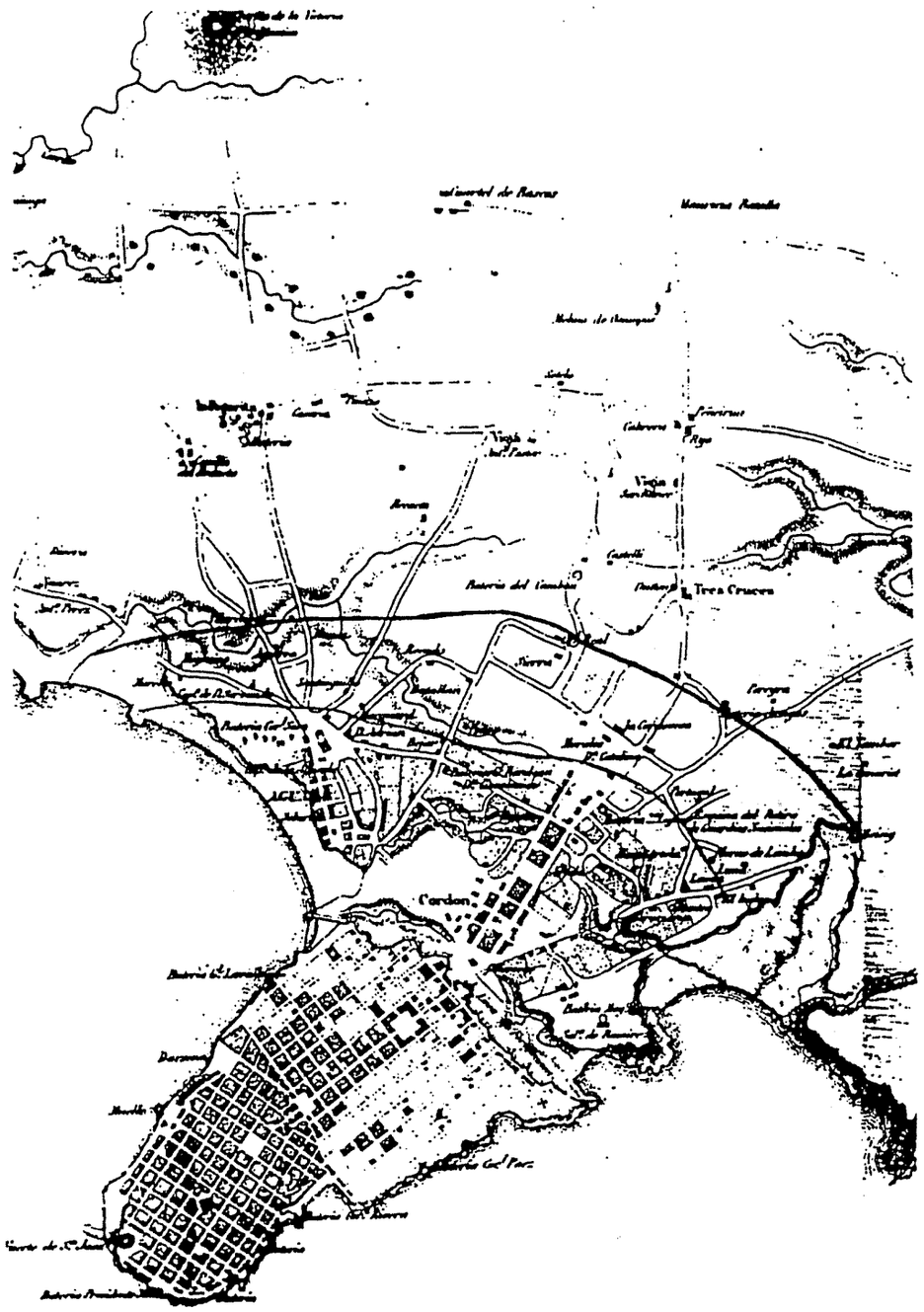
"*La ville,* selon les lois des Indes, *limitée et inextensible, rigidement planifiée par la juxtaposition de ses différentes parties au but fonctionnel précis, éclate pour laisser la place à une nouvelle conception de ville ouverte, illimitée et extensible*"[3].

L'expansion de la ville est déclenchée par la démolition de plusieurs portions de remparts, depuis 1829. Cette même année, José María Reyes est chargé de tracer la "Ciudad Nueva" dans les terres de l'Ejido. Outre la Ville Nouvelle, Montevideo s'étend et embrasse plusieurs villages avoisinants : Villa Cosmópolis (l'actuel quartier du Cerro, 1834), El Cordón, La Aguada, Bella Vista, Pueblo Victoria. On remarque également les constructions et les infrastructures de communication édifiées par les troupes d'Oribe pendant les huit ans du siège de Montevideo. Le camp des assiégeants était installé au croisement des chemins de Larrañaga, de Propios et de Comercio. Ces chemins reliaient le port du Buceo, un hameau, (Villa Restauración, aujourd'hui, quartier de La Unión), le poste militaire et le siège du gouvernement au Cerrito de la Victoria, et les fermes d'approvisionnement au Paso del Molino (les anciennes Chacras del Miguelete, divisées en vergers) (Fig. 10).

---

[1]Altezor & Baracchini, 1975, pp. 59-63
[2]Santaella Yegres, 1984, pp. 19-40
[illegible] 1986, p.13

FIG. 10




MONTEVIDEO EN 1846
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1868- 1915) 1986.

### 2.b.2. Deux stratégies pour la maîtrise du territoire : les communications et la colonisation agricole

Le réseau radio concentrique des communications est renforcé, malgré les changements technologiques introduits dans les moyens de transport. L'occupation du territoire commence à prendre en compte des considérations politiques et non plus militaires, quant au progrès et au développement du pays. Le port de Montevideo se consolide comme principal équipement.

La politique de colonisation agraire[1] devient l'instrument essentiel de la politique de développement tout au long du XIXème siècle ; sa logique s'appuie sur la nécessité d'augmenter la production agro-pastorale. Le faible volume de population par rapport à la surface du territoire, et le nombre insuffisant d'agriculteurs capables de développer ce secteur, sont à l'origine d'une politique favorisant l'immigration et l'implantation d'agriculteurs étrangers.

La nouvelle approche de la colonisation du territoire encourage l'achat de terrains à crédit, dans des conditions favorables pour les agriculteurs. Les premières initiatives de création de colonies agricoles sont prises par l'État et par les privés au cours des 15 premières années de la République. Cependant, la colonisation ne s'intensifie qu'après la Guerra Grande (1839-1852).

La Guerra Grande oppose les "colorados" de Rivera, alliés aux unitaires argentins, aux "blancos" dirigés par Oribe, alors Président de la République, appuyé par le Gouverneur Fédéral de la Province de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. Le conflit met en évidence la fragilité de l'indépendance de l'Uruguay ; il consolide la rivalité entre ces deux mouvements à l'origine des deux principaux partis politiques qui existent encore aujourd'hui : le parti *Blanco* (ou parti *Nacional*) et le parti *Colorado*. Le bipartisme, élément existant pendant plus d'un siècle, marque profondément l'identité uruguayenne.

Deux nouveaux centres urbains sont fondés en 1831 : San Fructuoso (actuellement Tacuarembó) et Nueva Palmira. La fondation de Nueva Palmira répond à des raisons économiques : la profondeur des eaux du port est suffisante pour permettre le transbordement des marchandises des bateaux descendant le Paraná et l'Uruguay, dans des navires hauturiers. Déjà, en 1823,

---

[1]Muras, 1983 et Montañez, 1965.

son importance reconnue a justifié l'installation de *"la Aduana General del Uruguay"*. Son importance pour le commerce régional se maintient et augmente progressivement au cours du XXème siècle ; la ville est en passe de devenir le port terminal de l'Hidrovía Uruguay-Paraguay-Paraná, baptisée Hidrovía Puerto Cáceres/Puerto Nueva Palmira.

A la fin de cette période (1852) le pays compte 132.000 habitants, dont 34.000 à Montevideo.

### .m.2.2.c. VERS UNE NATION MODERNE ET UN TERRITOIRE STRUCTURÉ. LA PÉRIODE LIBÉRALE : L'URUGUAY TRANSATLANTIQUE SE PRÉPARE (1852-1900)

L'Uruguay doit relever plusieurs défis géopolitiques pour devenir une nation : s'insérer dans le système économique mondial, consolider ses frontières externes et son unité territoriale interne, et occuper son territoire. Le pouvoir de l'État uruguayen sur son territoire s'affirme dans la deuxième moitié du XIXème siècle, sous garantie de l'empire anglais.

La politique anglaise sur le Bassin de la Plata a pour base fondamentale l'internationalisation des eaux et la fracture des grands espaces de pouvoir régionaux. En ce sens plusieurs actions sont mises en place telles que la création d'un pays tampon (l'Uruguay) et l'appui des forces unitaires face au troupes fédérales. La destruction des développements endogènes et la défaite des nationalismes se fait par le biais de forts investissements sur des branches clés de l'économie et des infrastructures nationales, des interventions militaires "indirectes" (la Guerre de la Triple Entente), l'intervention diplomatique sur les politiques d'État et la diffusion de l'esprit libéral dans la société.

A la fin de la Guerra Grande en 1851, les conflits internes entre *"las levitas et los ponchos"*, entre docteurs et *"caudillos"*, entre *"colorados et blancos"*, continuent. Tandis que les révoltes se succèdent, le faible État uruguayen dépend de la volonté britannique. L'Uruguay entre dans le système capitaliste international, sous l'influence des directives anglaises.

Le président Dr. Julio Herrera y Obes disait : *"J'ai l'impression d'être le gérant d'une entreprise dont le siège est à Londres"*. Selon De Torre Wilson, l'Uruguay est, alors, le pays qui reçoit le plus grand nombre d'investissements

par tête au monde. *"Chemin de fer, télégraphes, téléphones, eau courante, assainissement, gaz, transports urbains, banques, constituaient [....] les principales lignes d'investissement britanniques. Un groupe important d'estancieros britanniques appartenaient au secteur agro-pastoral le plus avancé.... l'Angleterre était le principal fournisseur de capitaux pour l'État et les particuliers uruguayens et contrôlait la plupart de notre commerce extérieur et des frets et assurances maritimes ..."* [1].

Plusieurs facteurs contribuent au développement de l'économie et de la société uruguayennes basées sur l'exportation des produits pastoraux :

- la croissance des marchés du fait de l'amélioration du niveau de vie en Europe,
- les progrès technologiques permettent le développement de la navigation transatlantique et de nouveaux systèmes de réfrigération (chambres froides permettant la conservation de la viande remplaçant le *tasajo*, viande salée),
- l'amélioration de l'offre par la modernisation productive avec la pose de fils de fer, la reproduction accéléré du cheptel ovin et bovin, la reconversion des industries de transformation des produits reliées au bétail, surtout les établissements frigorifiques,
- la révolution des communications avec les chemins de fer et le télégraphe (Fig. 11),
- l'appui de l'État aux entreprises privées dans tous les domaines.

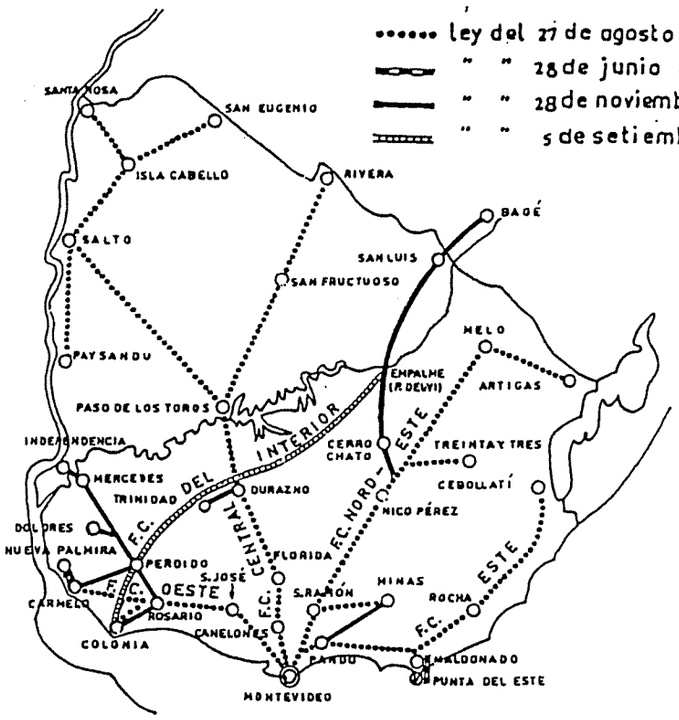
A partir des années 1870, les limites de l'Uruguay se consolident en même temps que les frontières internes disparaissent. Le militarisme, l'organisation de l'État et la transition vers le civisme caractérisent le dernier quart de ce siècle. La liberté d'entreprise dans les domaines de la colonisation agraire, la spéculation immobilière (la période de Reus, paradigme d'entrepreneur de l'époque), l'industrie, et les infrastructures, amorcent une importante transformation du territoire méridional de l'Uruguay.

### 2.c.1 La colonisation agraire, base du développement du littoral sud-ouest

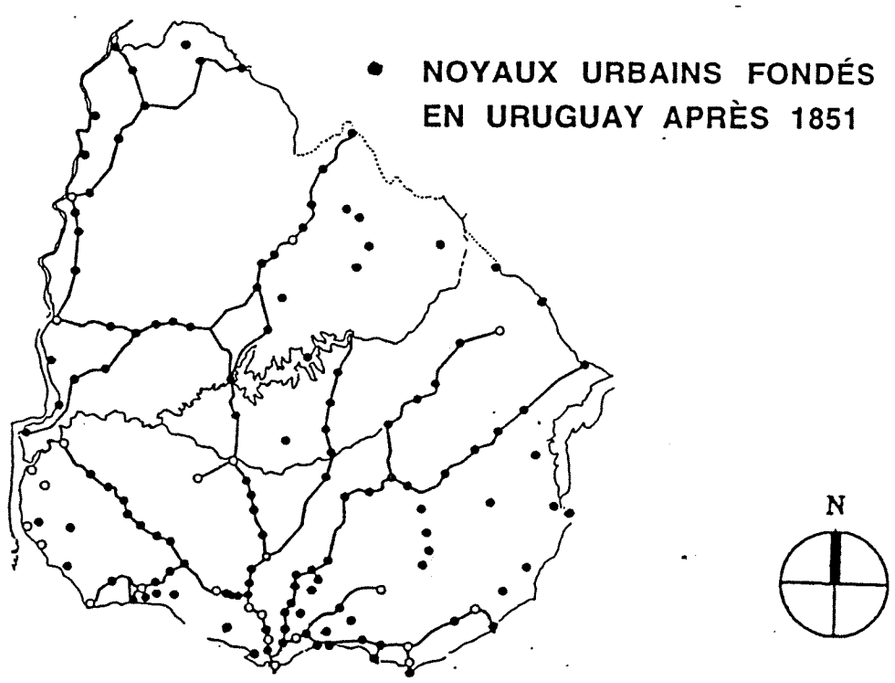
Les vagues migratoires européennes à destination de l'Uruguay recommencent (Fig. 12). Une croyance se généralise dans le pays, selon laquelle "l'exploitation *agricole de la terre par des immigrés européens sauverait l'économie tout en assurant la formation des Créoles par l'arrivée d'étrangers*

[1] De Torres Wilson, 1984, p. 37

FIG. 11



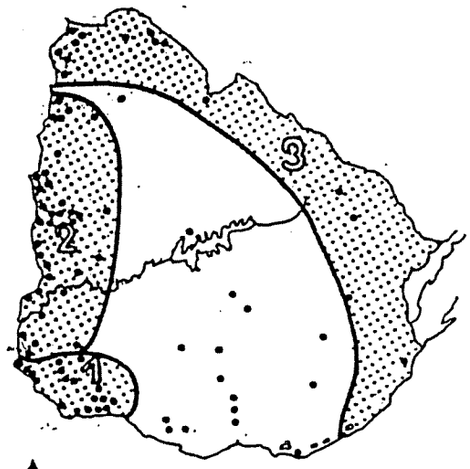

**INTERPRETATION GRAPHIQUE DES LOIS DU CHEMIN DE FER 1884-1889**
**Source: BARACCHINI, H. Historia de las comunicaciones en el Uruguay**

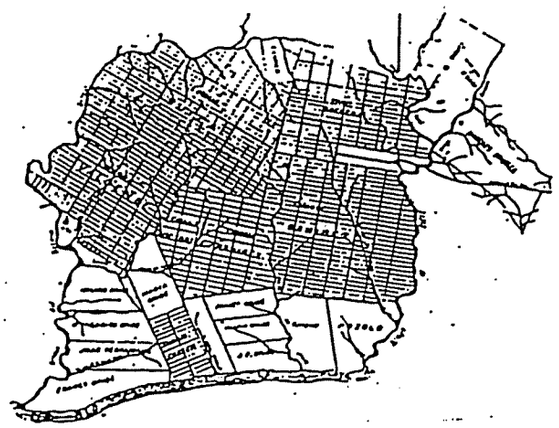



**LOCALISATION DES CENTRES URBAINS EN RAPPORT AVEC LE CHEMIN DE FER**
**Source: ALVAREZ LENZI, R. Fundación de poblados en el Uruguay 1972.**

FIG. 12

COLONIAS AGRARIAS REALIZADAS

**COLONISATION AGRICOLE**
**Source: MURAS, O. Colonización agraria en el Uruguay 1983.**

*plus laborieux, provenant de milieux plus évolués du point de vue culturel et technique"*[1]. A partir de 1884, commencent à s'intégrer à la colonisation les familles *criollas* installées dans les campagnes qui furent déplacées par la délimitation des propriétés rurales matérialisées par la pose de fils de fer.

Les problèmes économiques et la pression démographique en zones rurales d'Europe, d'une part, et la forte croissance économique des pays du Río de la Plata, d'autre part, créent un climat idéal pour l'émigration. De plus, l'État uruguayen fait de l'immigration agraire européenne, un axe fondamental de sa politique de développement, et appuie le courant migratoire. En 1853, la loi d'*"ouverture des ports, d'exonération fiscale et de garantie officielle de l'intérêt des investissements des entreprises privées"*[2], est promulguée, suivie en 1880, de la loi sur l'expropriation.

Les colonies agraires en tant qu'exploitations agro-pastorales pluri-familiales organisées, peuvent suivre différentes démarches, selon le promoteur :

- lorsque la promotion est exclusivement de l'État, un fonctionnaire est chargé de constituer le groupe de colons, de lui assigner des terres et de fonder la colonie ou le village,
- lorsque il est privé, le promoteur constitue une entreprise chargée d'attirer les candidats européens à l'immigration, d'effectuer les démarches de leur déplacement et de migration, de mettre à leur disposition des terres où ils pourront s'installer. Normalement ces entreprises sont associées à des propriétaires fonciers qui veulent mettre en valeur leurs terres. La spéculation foncière est appuyée par l'État.

Dans tous les cas le choix des sites, la planification et la coordination des démarches pour la consolidation matérielle d'un village ou d'une colonie, sont des activités réservées aux *fondateurs*. Le profil du fondateur agent de l'État est l'exception pendant la période libérale. Les entreprises de colonisation utilisent des "ambassadeurs itinérants", agents de migration, qui font la promotion de la migration auprès des Européens. "*Entre 1853 et 1854, Lecocq envoie à la* Sociedad de Población y Fomento *une abondante correspondance de Paris, de Londres, de Hambourg et de Berlin*" sur les démarches qu'il réalise auprès des personnes et des sociétés dans le but de promouvoir l'émigration européenne à grande échelle et la colonisation des terres des pays du Río de la Plata en général et de la Banda Oriental en particulier. Les immigrés européens

---

[1]Muras, 1983, p. 16
[2]Muras, 1983, p. 25

ne participent aux processus de fondation des colonies agricoles et des villages qu'à titre de simples habitants et de travailleurs.

Les initiatives "planifiées" de l'époque (groupes de colonies et plans de colonisation), ont échoué, alors que les initiatives privées, individuelles, ont réussi. Ce phénomène s'explique par le manque de moyens économiques de l'État et par la politique libérale dominante.

En ce qui concerne la dimension spatiale de la colonisation agraire de cette période, on perçoit la préoccupation du Parlement, soucieux de créer des lois d'appui à l'implantation de colonies correspondant à ses choix politiques : l'occupation des zones frontalières avec le Brésil, un axe nord-ouest/sud-est (Santa Rosa del Cuareim-La Coronilla) et une bande sur les rives du Río Negro (Fig. 13).

On peut identifier trois zones de colonisation associées à des moments et des logiques différentes : la zone sud-ouest, la zone frontalière avec le Brésil et la zone ouest des terres donnant sur le Río Uruguay (Fig. 12). Les cas non compris dans ce zonage sont soumis à des conditions différentes, liées notamment aux politiques officielles et à la proximité de Montevideo.

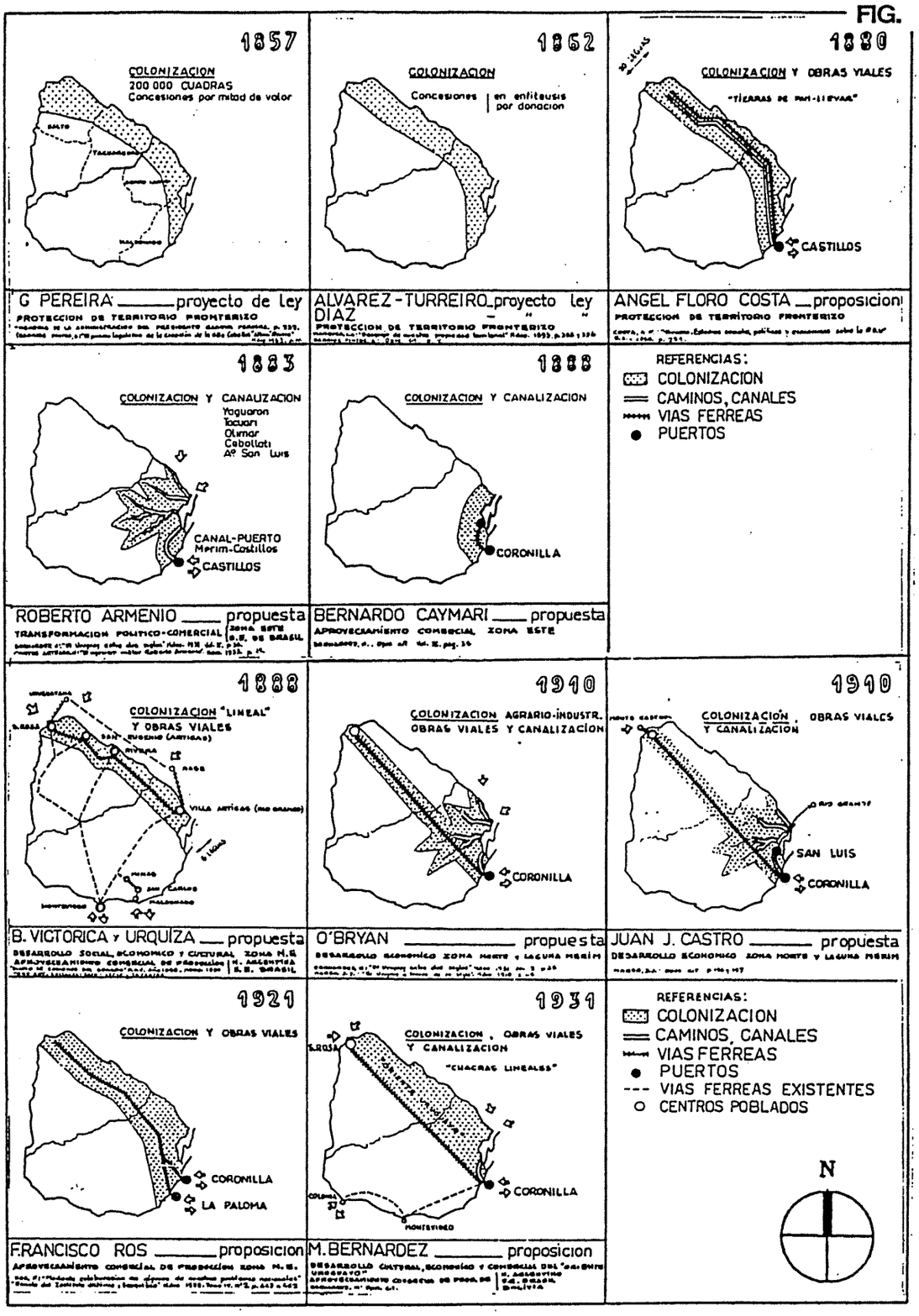
Les colonies fondées au cours de cette période constituent les zones 1 et 2 ; elles concernent surtout le littoral sud-ouest. :

- la première zone est formée par plusieurs interventions ponctuelles à l'origine d'un réseau productif important, base de l'armature urbaine de la région du Rosario Oriental et de celle de Carmelo,
- la deuxième est composée de quelques établissements moins dynamiques, associés aux politiques de consolidation frontalière plutôt qu'au développement agricole.

La zone 3 se développe à partir du premier quart du XXème siècle selon une politique d'État ; elle est actuellement la zone présentant la plus forte concentration de colonies agraires.

L'exploitation intensive des terres de la zone 1, (actuellement, les départements de Colonia et de San José) s'explique par la présence d'immigrés. Les agriculteurs provenant du Piémont italien, pratiquant la religion vaudoise,

FIG. 13




**PLANS DE COLONISATION AGRICOLE NON EXÉCUTÉS**
**Source: BARACCHINI, H. Historia de las comunicaciones en el Uruguay**

composent le groupe fondateur du village La Paz (1858) et de Colonia Valdense (1857)[1].

En 1861, un contingent suisse fonde Colonia Suiza (Nueva Helvecia). Artisans plutôt qu'agriculteurs, ils mettent en place à partir de 1870 une industrie fromagère très prospère, et construisent dès le début du XXème siècle, des hôtels à des fins d'exploitation touristique.

La fondation d'un village en 1872, accueille des familles françaises, provenant d'Alsace et de Lorraine, après le passage de ces provinces en 1870 sous la domination allemande. Ces premiers habitants auraient donné à cette localité le nom symbolique de Libertad.

Parmi les 15 colonies recensées dans la zone en 1963, la plupart ont pris leur origine entre 1850 et 1900 ; elles ont accueilli des Espagnols, des Italiens, des Suisses, des Allemands, des Français.

L'implantation de nouvelles colonies à Río Negro et à Soriano depuis le début du XXème siècle, s'explique par l'intervention du *"Département de promotion rurale de la Banque Hypothécaire de l'Uruguay"*, reprise ensuite par l'Institut National de Colonisation, autonome depuis 1948 [2].

### 2.c.2. La structure radioconcentrique des communications et des transports se renforce

L'origine juridique de la notion de "voie de communication", en tant que tracé permanent, est consacrée par la loi de délimitation et bornage des terrains, véritable loi de voirie, adoptée en 1865. Cette loi, à laquelle s'ajoutent en 1875 le Code rural et la loi relative à la pose de fils de fer, mettent fin à la liberté de circulation et aux servitudes de passage spécifiées par les lois des Indes. Elles définissent en même temps l'espace public et la propriété privée sur le territoire national[3].

En 1869 est inaugurée la première ligne de chemin de fer entre la gare de Bella Vista à Montevideo, et la ville de Las Piedras, dans le département de

---

[1]Armand Ugón, 1990
[2]Muras, 1983, p 26
[3]Baracchini, 1976, pp. 80-81

Canelones. Le chemin de fer structure et renforce l'armature urbaine, reliant les centres existants (Fig. 11 ci-dessus).

Le réseau du télégraphe accompagne le tracé du chemin de fer ; ces deux équipements, soutenus par les capitaux anglais, mettent en place le réseau de transport du bétail vers le port de Montevideo, véritable cordon ombilical avec l'Europe. Les gares constituent des points de concentration des flux humains et économiques en relation avec les zones rurales, tantôt lieu de sortie de la production, tantôt lieu d'arrivée des biens de consommation ou de capital provenant de Montevideo.

Les lois relatives aux chemins de fer établissent les tracés du réseau national avec quatre branches principales radiales à Montevideo et un axe transversal sud-ouest/nord-est, entre Colonia et Bagé. Plusieurs compagnies britanniques et françaises concurrente cherchent à construire et à gérer les différents tronçons.

Parmi les grands équipements ponctuels mis en place dans la 2ème moitié du XIXème siècle, on observe la construction d'un port moderne à Montevideo, entre 1901 et 1909. Jusqu'à la fin du XIXème siècle, les entrepreneurs privés avaient construit des quais en bois et installé des grues précaires pour le chargement et le déchargement. Mais la demande d'équipements d'envergure augmente, parallèlement à l'introduction des nouvelles technologies et à l'accroissement des échanges commerciaux.

La libre navigation des fleuves intérieurs, exceptés les cours d'eau frontaliers avec le Brésil, est légalement définie en 1854. Pour faciliter la navigation ainsi que les manoeuvres dans les ports, il est nécessaire de procéder au balisage et au dragage des routes maritimes. Douze phares sont construits au cours de cette période.

Les premières lignes téléphoniques sont installées à Montevideo en 1878, la même année de l'installation du premier réseau téléphonique à Paris, soit deux ans après Chicago, la première ville au monde équipée d'un réseau téléphonique.

Vers la fin de la période, certaines transformations institutionnelles annoncent la grande période de construction de l'État moderne : les lois relatives au réseau des chemins de fer, au réseau routier national, le Code

Civil, la Réforme universitaire de 1885, les études pour la construction du port de Montevideo.

### 2.c.3 La capitale de "l'Uruguay transatlantique" se modernise et s'étend

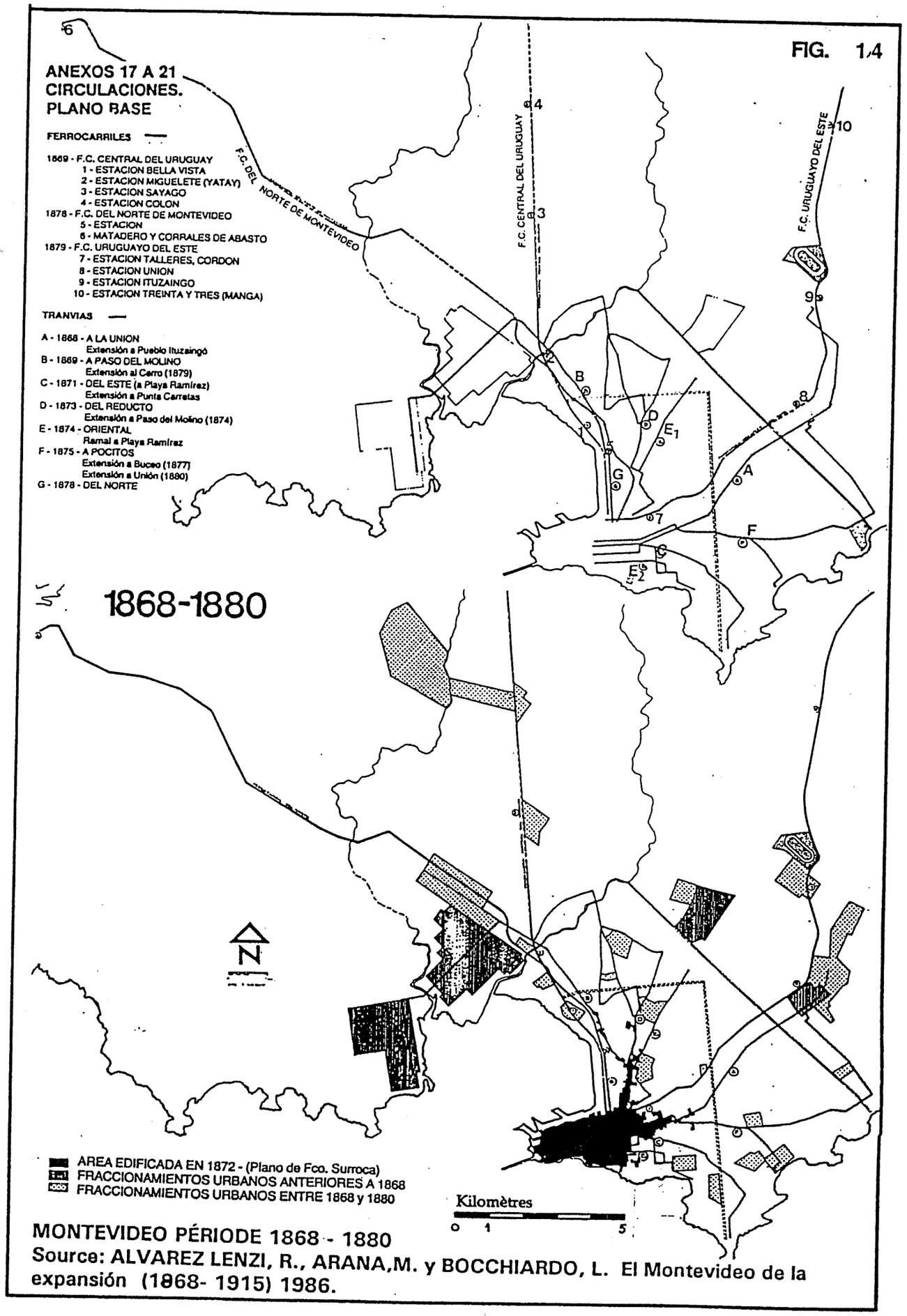
*"Le Montevideo de l'expansion"* (1868-1915), (Fig. 14 et 15) ainsi dénommé par Alvarez Lenzi, Arana et Bocchiardo, nous présente une ville capitale de l'Uruguay transatlantique à forte croissance quantitative et qualitative. Sa croissance démographique explosive (33 994 habitants en 1852, contre 309 231 habitants en 1908)[1] résulte à la fois d'une forte croissance naturelle, des migrations internes et de l'immigration européenne :

- la diminution de la mortalité, surtout de la mortalité infantile, découle de l'amélioration de la qualité de la vie : réseaux d'assainissement depuis 1854, eau potable en 1871, pourcentage élevé de médecins, sociétés mutuelles et hôpitaux, vaccination obligatoire, forte diminution des logements précaires en milieu urbain et une alimentation exceptionnellement bonne pour l'époque;
- les migrations internes s'expliquent par l'exode rural lié à la modernisation de l'agriculture (12,72% des migrants ruraux choisissent Montevideo) ;
- les immigrés européens représentent presque la moitié des habitants de Montevideo, avec une forte majorité d'Italiens et d'Espagnols (80%). Les étrangers contrôlent le secteur le plus important de l'industrie et du commerce : le recensement municipal de 1889 montre que 86% des industriels et 83% des commerçants de Montevideo sont des étrangers.

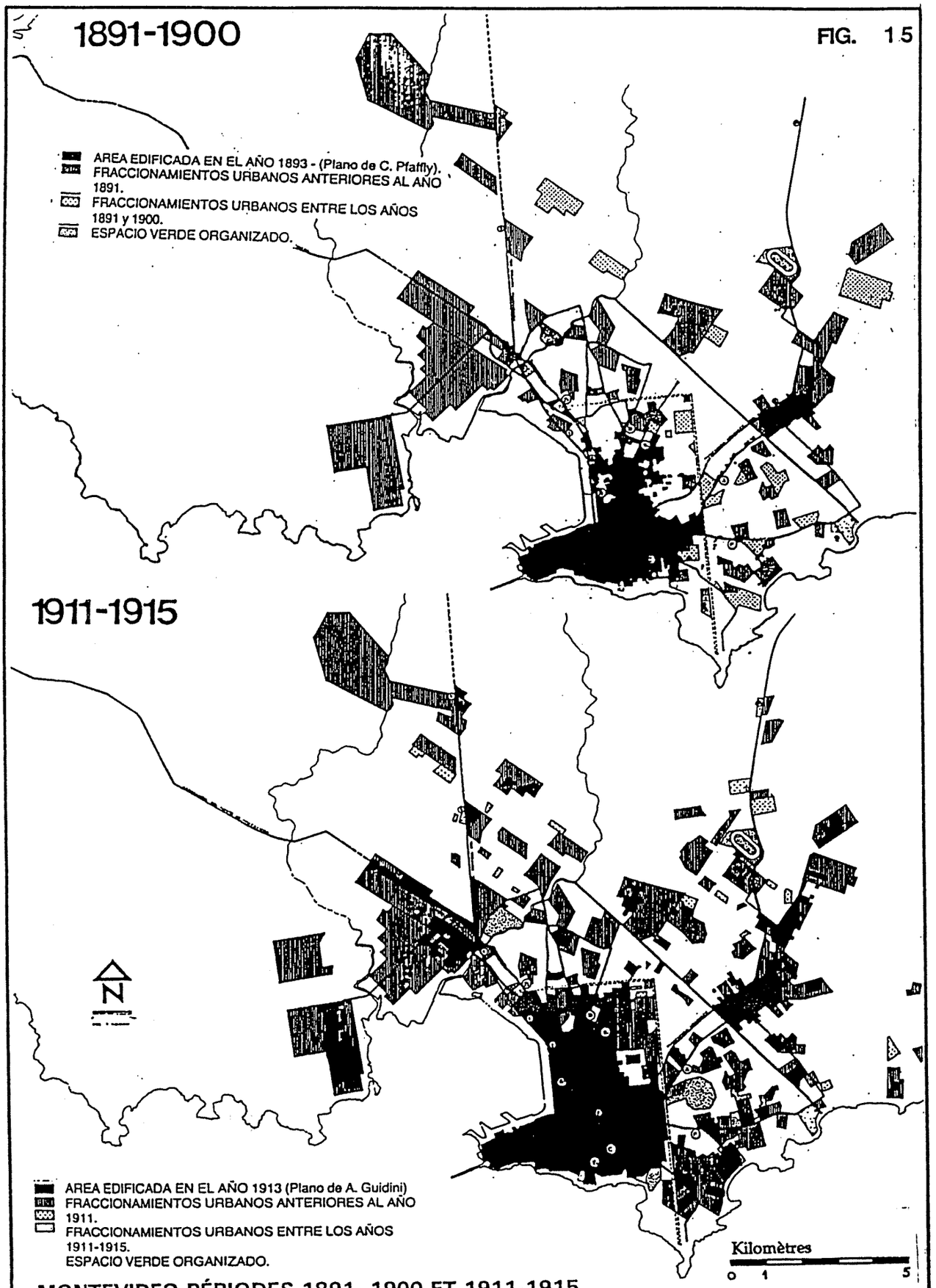
La pression démographique provoque une transformation rapide de l'ancien ordre centralisé et limité, à travers un développement radial qui suit en général les modèles de ségrégation des villes latino-américaines : croissance des zones centrales de la ville. Les quartiers de l'Aguada et Cordón sont dessinés entre 1866 et 1868. En 1878, la création du Boulevard Artigas est décrétée ; ce boulevard circulaire doit limiter l'aire urbaine. Entre ce boulevard et l'Ejido colonial, Surroca trace la Ciudad Novísima en 1872. Au-delà de cette limite, on voit les résultats de l'expansion libérale : l'orientation des rues, la forme des îlots et les lotissements suivront le goût de l'arpenteur ou du commissaire-priseur.

---

[1] Alvarez Lenzi, Arana et Bocchiardo, op. cit. tableau N°3 p. 31




MONTEVIDEO PÉRIODE 1868 - 1880
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1868- 1915) 1986.




**MONTEVIDEO PÉRIODES 1891- 1900 ET 1911-1915**
**Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1868- 1915) 1986.**

La seule limite au morcellement spéculatif de la terre est la demande, imposée par le marché, de parcelles aptes à la construction de maisons entourées d'un espace privatif.

Vers la fin du XIXème siècle, Montevideo présente une continuité spatiale des quartiers formés en extensions successives à partir du centre historique et les urbanisations périphériques.

### 2.c.4 Une bourgeoisie "opportunément" progressiste s'impose face à l'Uruguay rural

Dans un pays bénéficiant d'excédents en abondance, dégagés par ses exportations agricoles, avec toutefois un problème surtout de distribution de richesse, la bourgeoisie urbaine remplace peu à peu le pouvoir de l'oligarchie agraire et entreprend très vigoureusement la construction d'une capitale équipée à l'européenne, suivant surtout les modèles français et anglais, par opposition à la culture hispanique "propre d'un passé paysan".

Les zones centrales concentrent 25 % de la population de la ville[1]. Le profil social de la population montre une classe moyenne et haute assez réduite (entre 20 et 30%). Le tissu urbain et le tissu social se stratifient. Les milieux socio-économiques les plus favorisés disposent de résidences dans la zone du Miguelete (Casas Quintas), ou dans la zone nord de la Ciudad Vieja (excellente vue et bonne protection contre les vents froids du sud). Plus tard, les familles aisées se regroupent également vers Capurro, en bordure de la baie, et à Pocitos, sur les plages du sud-est. Les classes populaires occupent soit les zones sud de la Ciudad Vieja et Nueva, soit dans les quartiers périphériques de la ville.

L'importance des secteurs populaires conditionne les stratégies d'urbanisation et d'accès à la propriété foncière.

---

[1] Altezor & Baracchini, 1975, pp. 129-175

### 2.c.5. L'expansion de la ville : croissance économique, vente de parcelles aux enchères et révolution des transports

La vente aux enchères des parcelles et le paiement à crédit, combinés à une publicité et une mise en scène folkloriques [1] (Fig. 16 et 17) marquent le début d'une nouvelle époque et font apparaître des agents fonciers "exemplaires", tels Reus, et surtout Piria. Ce dernier est le principal lotisseur de l'époque, protagoniste d'une grande partie de l'expansion de Montevideo. Il vend aux enchères plus de 70 quartiers de Montevideo et quatre villages ; Piriápolis est son oeuvre majeure, entre 1875 et 1930 environ.

L'expansion est possible grâce aux nouveau moyens de transport urbain, notamment le tramway à cheval, mis en service entre 1868 et 1878, remplacé ensuite par des tramways électriques, entre 1906 et 1907.

Les zones industrielles s'installent de préférence à proximité de la baie et du port, dans les quartiers de : la Aguada, Arroyo Seco, Reducto, Nuevo Paris, Cerro.

Le centre ville colonial, avec la Plaza Matriz et le "Boulevard" Sarandí, se prolonge sur l'avenue 18 de Julio, suivant le sommet de la colline, avec un nouveau centre : la place Independencia.

Vers la fin du XIXème siècle, trois types de bâtiments sont représentatifs du tissu urbain[2] à Montevideo[3] :

- les maisons traditionnelles, avec cour ouverte (impluvium romain), mais qui se couvrent peu à peu de *claraboyas* (toit coulissant en verre et à structure de fer), terrasses supérieures ; l'agrandissement des fenêtres donnant sur la rue dénote une extériorisation de la vie par rapport à la période précédente ;

---

[1]Annonces de presse, affichages humoristiques, slogans épatants et le grand show déployé par les commissaires-priseurs, suivi d'un déjeuner ou d'un *asado con cuero*.

[2]À l'époque les îlots présentent trois types d'occupation :

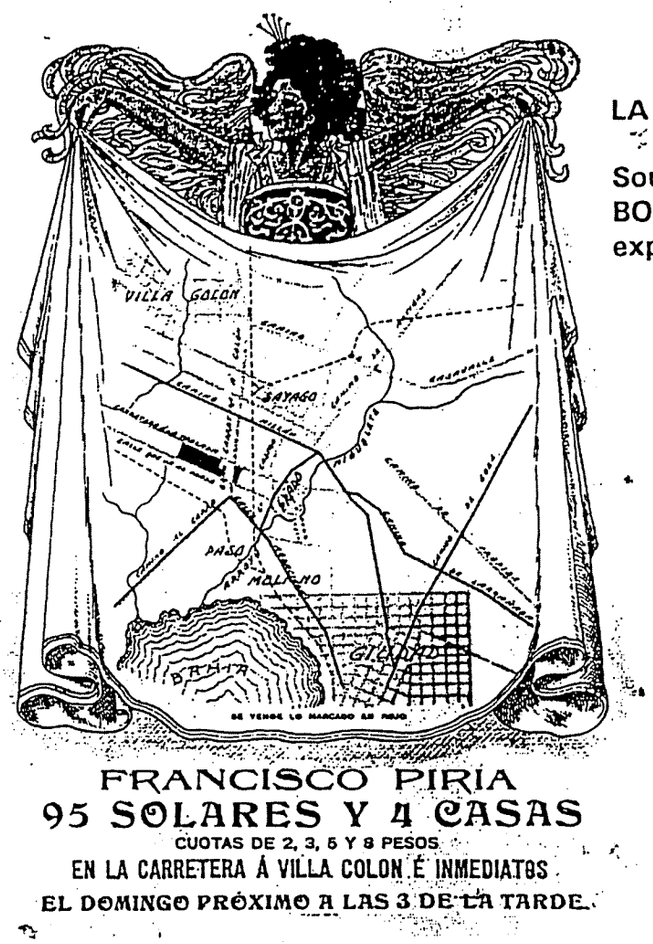
- bord fermé et continu, centre massif et haute densité, propre aux zones centrales ;
- bord fermé et semi-fermé, centre ouvert constituant les fonds privés des parcelles, à Pocitos ;
- bord et centre ouverts, faible taux d'occupation du sol (Prado et Carrasco).

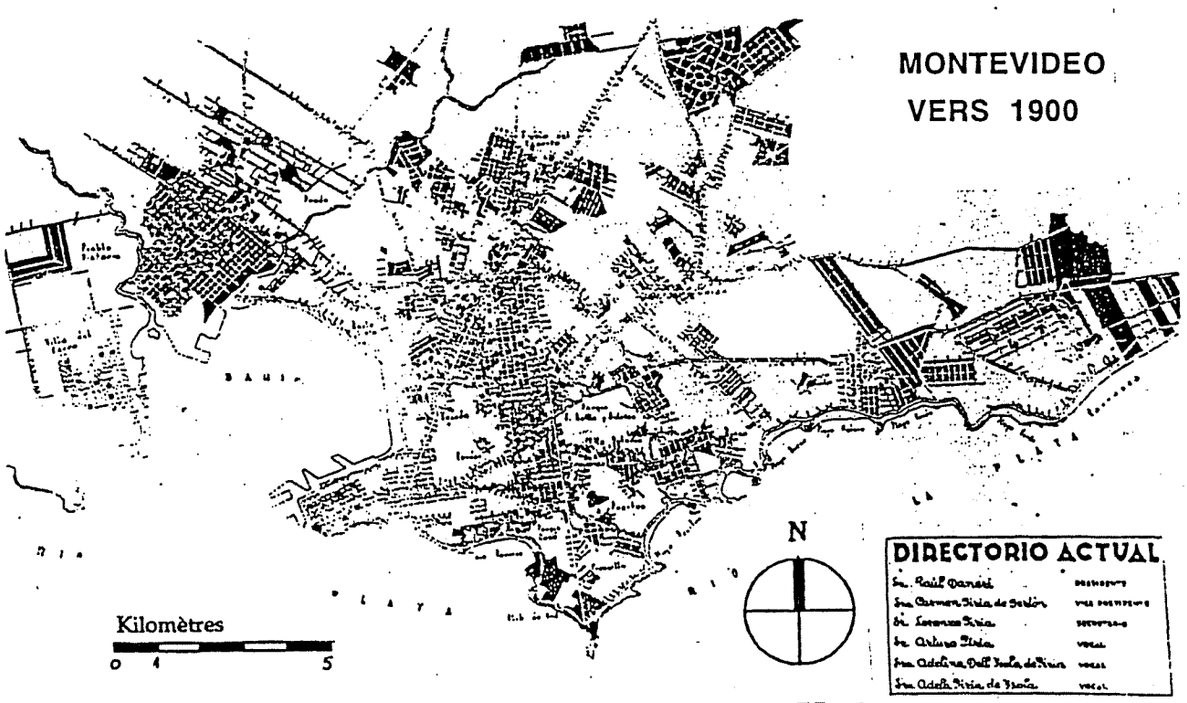
[3]Voir l'analyse typologique réalisée par le TIUR, 1985. pp. 13 - 19.

FIG. 16,

LA VENTE AUX ENCHÈRES, LE CAS PIRIA

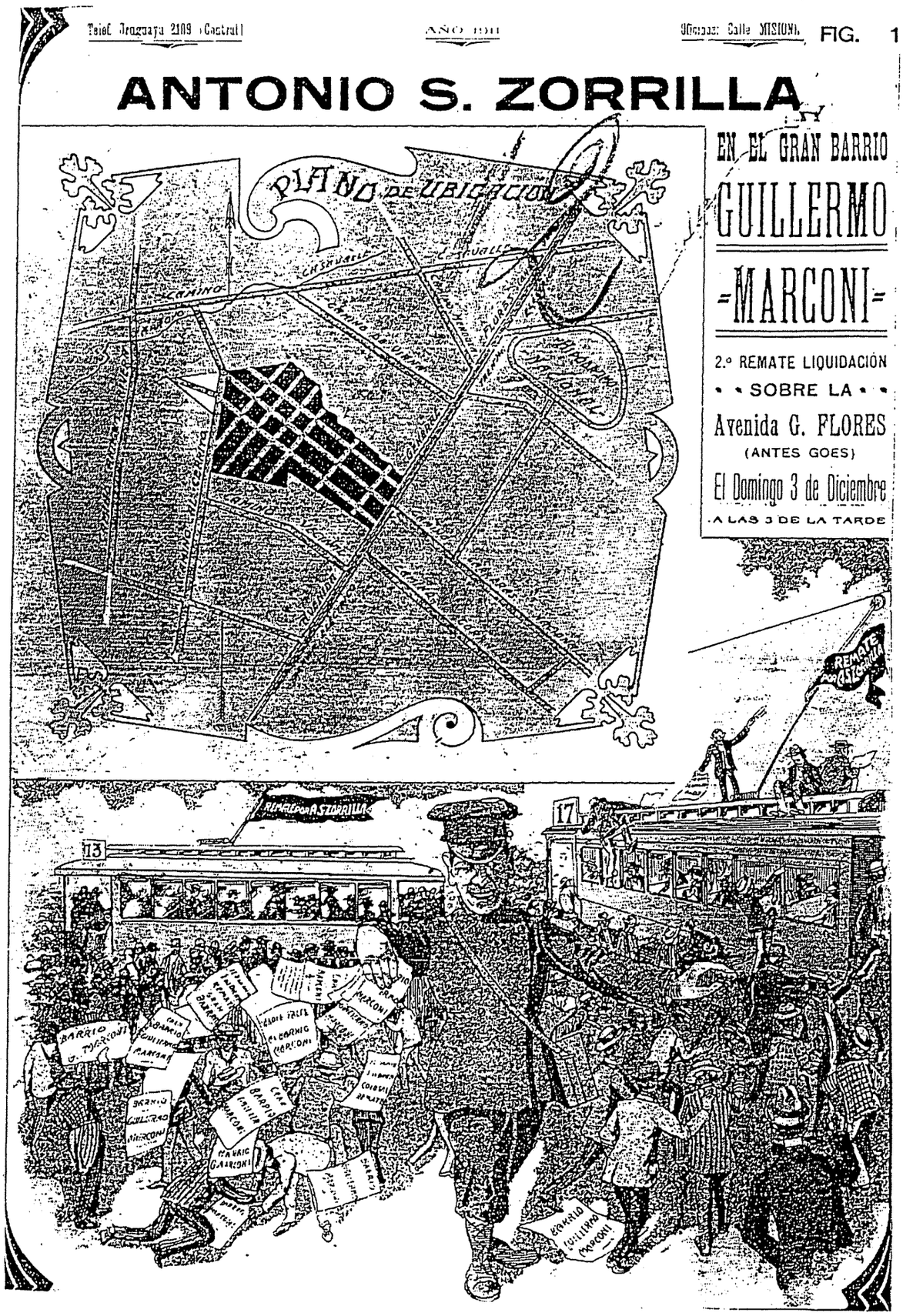
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1968- 1915) 1986.




EN NEGRO: TERRENOS VENDIDOS POR PIRIA

FIG. 17




PUBLICITÉ DE LA VENTE AUX ENCHÈRES
Source: ALVAREZ LENZI, R., ARANA,M. y BOCCHIARDO, L. El Montevideo de la expansión (1868- 1915) 1986.

- les *conventillos*, dans lesquels habitent 10 à 15 % de la population de Montevideo, logements à plusieurs cours autour desquelles sont disposées des logements, avec salles de bains et toilettes communes;
- les logements de location, bâtiments à étages, jusqu'à 5 ou 6.

### .m.2.2.d LE PROJET NOVATEUR : CONSOLIDATION ET MATURITÉ (1900-1955)

L'Uruguay du début du XXème siècle est un pays vigoureux, en plein développement. Les gouvernements et la bourgeoisie (compagnies, banques, élites) modernisent depuis 30 ans le pays sur des bases structurelles solides du point de vue de l'économie et de l'équipement (infrastructures de transport, logements, réseaux, bâtiments). Cependant, le monde politique et social, encore turbulent, vit le dernier grand soulèvement animé d'une logique qui est encore celle du XIXème siècle. En effet, en 1904, le leader du parti Blanco, Aparicio Saravia, s'insurge contre le gouvernement du parti Colorado. Après neuf mois de combats, les troupes du gouvernement de José Batlle y Ordóñez l'emportent. Ce fait marque le début de la transformation de l'État et l'apparition de deux mouvements politiques forts :
- le *Batllisme*, chargé de le mettre en oeuvre la transformation de l'État,
- l'*Herrerisme*, né autour de Luis Alberto de Herrera, chef politique du parti Blanco, qui obtient le vote secret et la représentation proportionnelle, en 1917.

Ces deux figures qui représentaient l'un la ville, l'autre la campagne, constituent les grands protagonistes politiques de l'Uruguay des trois premières décennies du XXème siècle. Malgré la force électorale du parti *Blanco* (il obtient la majorité face au parti *Colorado* aux élections de l'Assemblée Constituante de 1916), c'est le projet lancé par Batlle qui s'impose.

En ce qui concerne le projet *batllista* German Rama s'exprime dans ces termes[1] :
*"Ce que nous nommons "projet novateur" est un ensemble fortement intégré de transformations réalisées par une élite politique entre 1900 et 1933, sous la direction de José Batlle y Ordoñez, qui transformèrent l'État en principal acteur du processus politique. Les divers éléments de ce projet sont les suivants :*
- *création de la nation : l'autonomie à l'égard de l'Empire britannique s'accrût grâce à la création de banques et d'entreprises d'État ; par ailleurs,*

[1]Rama, 1985 p.4

*l'intégration de la société débute par l'éducation, l'octroi de la citoyenneté aux étrangers et l'extension effective des droits politiques aux analphabètes ;*

- ***développement** : à partir de 1911, un ensemble d'entreprises se crée, qui va du monopole des hypothèques et des assurances au raffinage du pétrole, en passant par l'électricité, les chemins de fer et les produits chimiques...*
- ***modernisation sociale** : il s'agit de la séparation de l'Église et de l'État, de la laïcité de l'enseignement, de sa gratuité et de ses possibilités d'élargissement, de la liberté du divorce et de la protection de la femme, qui balisèrent la sécularisation et la promotion de la mobilité sociale ;*
- ***modernisation politique** : des élections presqu'annuelles au suffrage universel et le remplacement du pouvoir présidentiel charismatique par un conseil d'administration favorisèrent une concurrence politique organisée en partis à la place des formes violentes qui prédominaient auparavant."*

Après la mort de Batlle et avec la crise internationale de 1929, *"commence le début de la fin du miracle uruguayen"* [1].

### 2.d.1 Les premiers symptômes de la crise uruguayenne

Entre 1933 et 1943 se succèdent des gouvernements dictatoriaux. La crise économique, la prise de pouvoir du nazisme et du fascisme en Europe, la guerre civile espagnole et la seconde guerre mondiale marquent cette période. L'intervention économique de l'État a du être forte. Les devises accumulées grâce aux exportations pendant la première guerre mondiale, le contrôle monétaire et les ouvrages publics aident l'Uruguay à supporter la récession. C'est dans ce contexte que le gouvernement construit le barrage hydroélectrique de Rincón del Bonete, sur le Río Negro, qui fournit l'ensemble du pays en énergie.

La seconde guerre mondiale a des conséquences favorables sur l'économie nationale : le prix des matières premières uruguayennes augmente considérablement. Une nouvelle époque de croissance s'installe, basée sur un modèle de substitution des importations et d'appui à l'agriculture. Mais le système économique demeure fondé sur l'exploitation pastorale extensive, ce qui le rend vulnérable et instable face aux conjonctures du marché

[1] De Torres Wilson, 1984, p. 48

international. La Guerre de Corée est la dernière conjoncture favorable, à l'issue de laquelle commence un processus de crise chronique[1].

### 2.d.2. Les infrastructures et services de l'État se concentrent à Montevideo

L'État interventionniste batlliste dessine, dès 1905, sa politique d'infrastructures et de services publics, qui va donner la base physique au développement territorial du pays (Fig. 18).

La notion de *"services publics de l'État"* [2], d'un État paternaliste, prend racine dans la société uruguayenne. La santé, l'éducation, les activités productives, le commerce extérieur, les conflits du travail, la construction, l'entretien et la gestion des infrastructures, sont quelques-unes des branches où l'État intervient directement. Ces interventions, la nationalisation et les monopoles d'État concernant certains services, sont des outils essentiels, en particulier dans les domaines de l'énergie et des communications :
- balisage des routes de navigation,
- construction de phares,
- création de la poste, du télégraphe, des téléphones, en 1915),
- création des services portuaires, entre 1916 et 1932,
- organisation de la navigation aérienne commerciale, en 1946,
- amélioration des chemins de fer, entre 1915 et 1949.

Le Ministère des Travaux Publics, créé en 1911, joue un rôle fondamental dans la mise en place de la nouvelle structure du territoire.

En 1909, le nouveau port de Montevideo est inauguré ; il constitue l'équipement industriel publique le plus important. Il montre la capacité de l'État à relever cet important défi et illustre sa politique interventionniste.

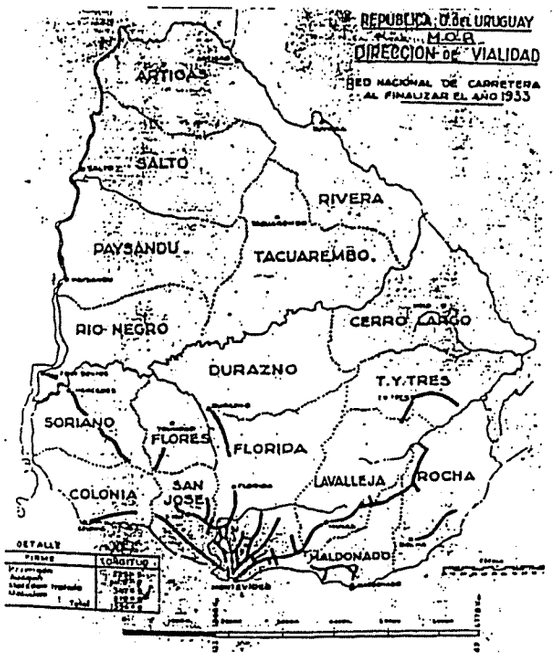
Si les chemins de fer sont le support de l'armature urbaine de la période libérale, le réseau routier national sera l'élément structurant du XXème siècle. Le réseau routier existe dès la création de l'Uruguay ; les tracés réalisés depuis ont affirmé sa structure radioconcentrique.

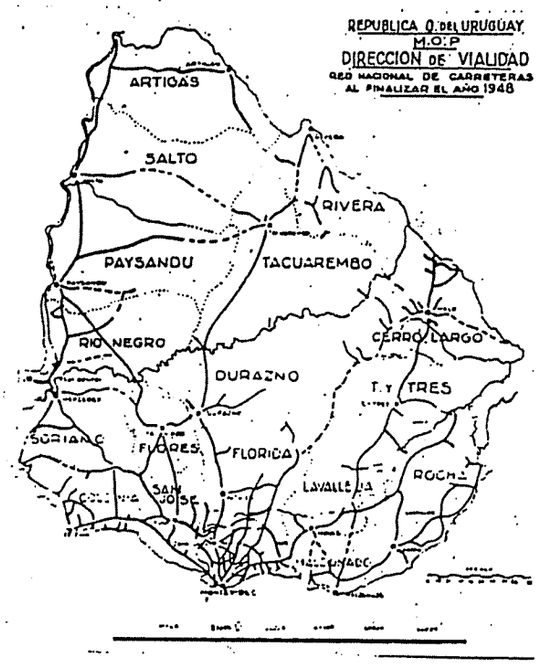
---

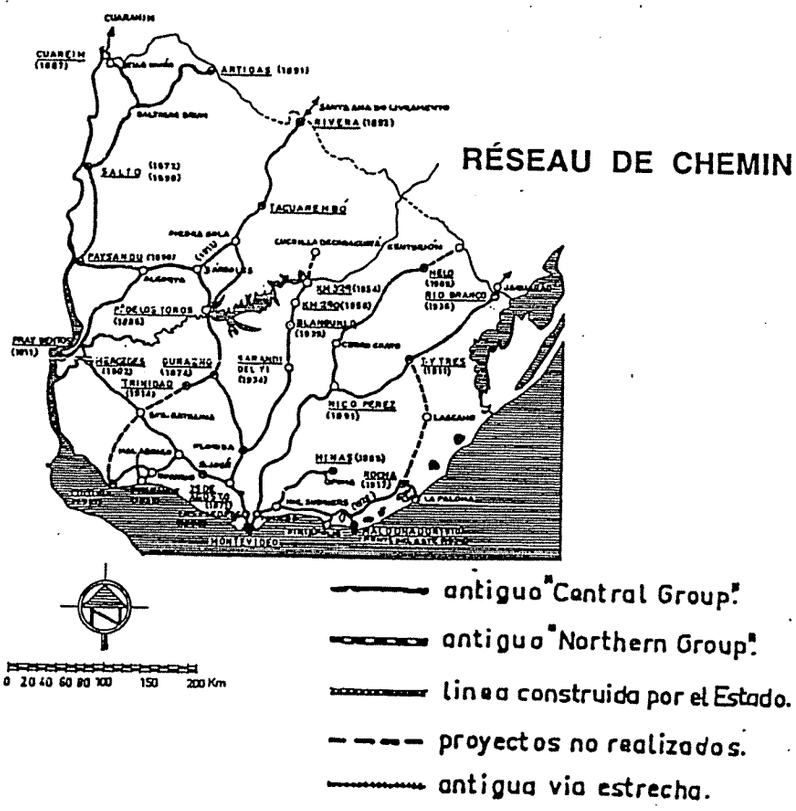
[1]Instituto de Economía, 1969
[2]Baracchini, 1976, pp. 134 et suivantes

FIG. 18

## RÉSEAU ROUTIER (1933 et 1948)




RÉSEAUX ROUTIER (1933 et 1948) ET DE CHEMIN DE FER
Source: BARACCHINI, H. Historia de las comunicaciones en el Uruguay

### 2.d.3. Le maillage routier commence par le sud

Vers 1928, les routes relient Montevideo à Punta del Este (160 km), Aiguá (172 km), Tala (80 km), Florida (101 km) et San José, via Las Piedras et Canelones. Deux grandes routes nationales arment le territoire :

- la route nationale n°1 relie Montevideo à Colonia, via Libertad, Rafael Peraza, Ecilda Paullier, Nueva Helvecia, Valdense, Rosario et Juan Lacaze ; elle est mise en service dans les années 30, grâce à la construction en parallèle de plusieurs ponts (Santa Lucía (1925), Pavón (1930), Luis Pereira, Boyada et Cufré en 1931), sur les affluents du Río de la Plata. Cette route devient un élément fondamental pour le développement et la structuration du sud-ouest, avec des conséquences importantes sur l'économie, le peuplement et l'urbanisation de la région (village Rincón de San José, actuellement Rincón de la Bolsa, s'étendant de Santa Lucía à Libertad).
- la route n°9 "Interbalnéaire", à l'est de Montevideo, complétée au début des années 50.

Les principales routes nationales sont déjà tracées. La première voiture arrive en Uruguay en 1904 et, en 1912, 700 véhicules circulent à Montevideo. En 1932, le parc automobile compte 45 000 unités, sur un réseau routier qui n'est pas préparé à ce boum. Les autobus entrent en service vers 1915.

### 2.d.4. De nouvelles vagues migratoires sur le sud-ouest

L'immigration européenne se répartit en deux phases, à la suite des deux guerres mondiales. Il s'agit surtout d'une immigration, espagnole et italienne, en provenance de villages et de zones rurales. Elle se distribuent au cours des premières décennies d'une façon équilibrée sur le territoire, entre les départements de province et la capitale de l'Uruguay.

Les vagues les plus récentes suivent le processus général d'urbanisation du pays, s'installant directement dans les centres urbains, en particulier à Montevideo. D'autres immigrés, provenant surtout de milieux urbains, s'installent également à Montevideo.

Cent ans après l'indépendance de l'Uruguay, l'immigration a apporté au développement du pays, et plus particulièrement du littoral sud, la base

humaine pour le peuplement, ses méthodes de travail, ses techniques d'exploitation intensive de l'agriculture et de l'élevage, son esprit de sacrifice, associé à une volonté de progrès culturel et économique...

La colonisation agricole par les immigrés européens arrivés à Colonia (la plus intense du pays) et à San José a des effets positifs sur ces secteurs productifs, qui expliquent les caractéristiques actuelles de la région : petites et moyennes propriétés, production intensive (industries agro-alimentaires, élevage laitier), automatisation de l'agriculture, petites et moyennes agro-industries manufacturières. A Soriano et à Río Negro, la colonisation agraire est conduite par l'État et contribue à favoriser la production de la région.

### 2.d.5. "La tacita de Plata"

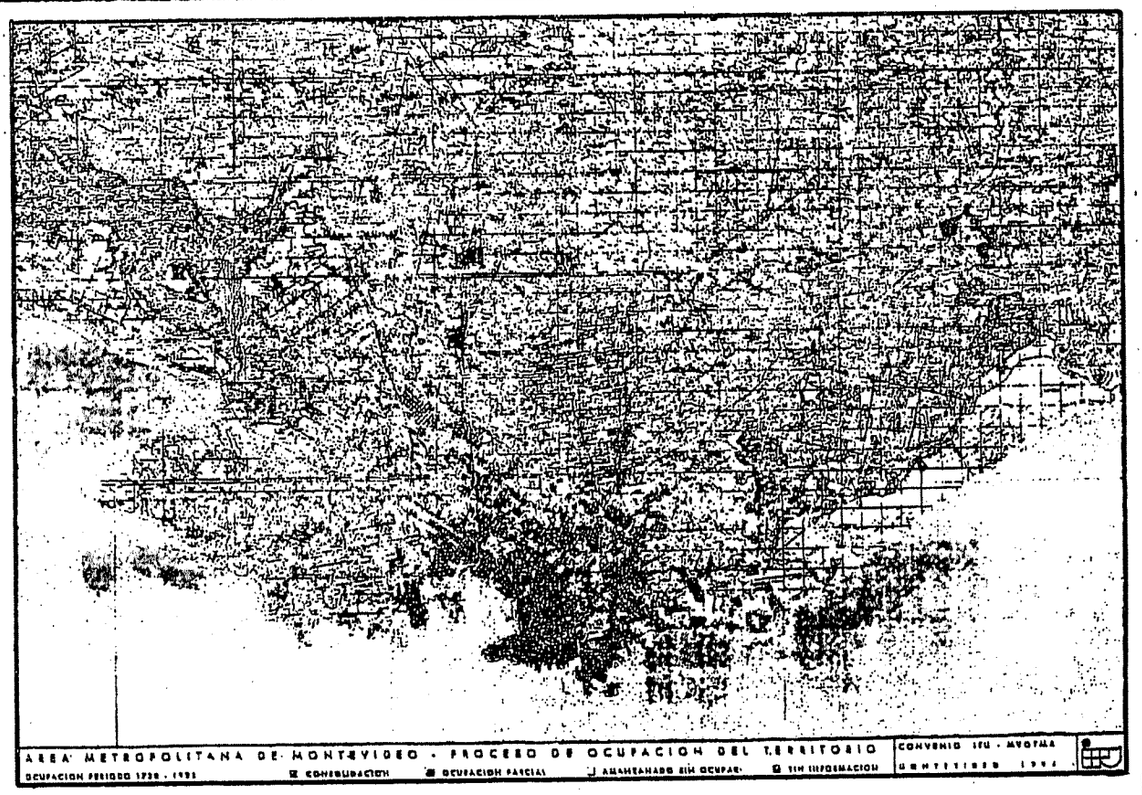
Au centenaire de sa naissance, l'Uruguay est un "pays glorieux". Sa capitale était le symbole du progrès et de la modernité. L'action de l'État est une garantie de développement du système économique libéral et de la qualité de vie de la population qui dispose de services, de logements, d'infrastructures urbaines et un niveau de revenus lui permettant d'en profiter. Montevideo devient la capitale d'un pays moderne. La "tacita de plata" (petite tasse en argent), comme on appelle l'Uruguay d'alors, équipe sa capitale.

La ville est de plus en plus aménagée : tracé de grandes avenues inspirées du Paris haussmanien, services très répandus, grands équipements (hôpitaux, stade de football pour 60.000 spectateurs (1930)...), Centrale thermoélectrique (Central Batlle), raffinerie de pétrole de l'État (1937), modernisation du port, aménagement des espaces verts, construction d'une voie rapide côtière (rambla sud) et construction du palais législatif.

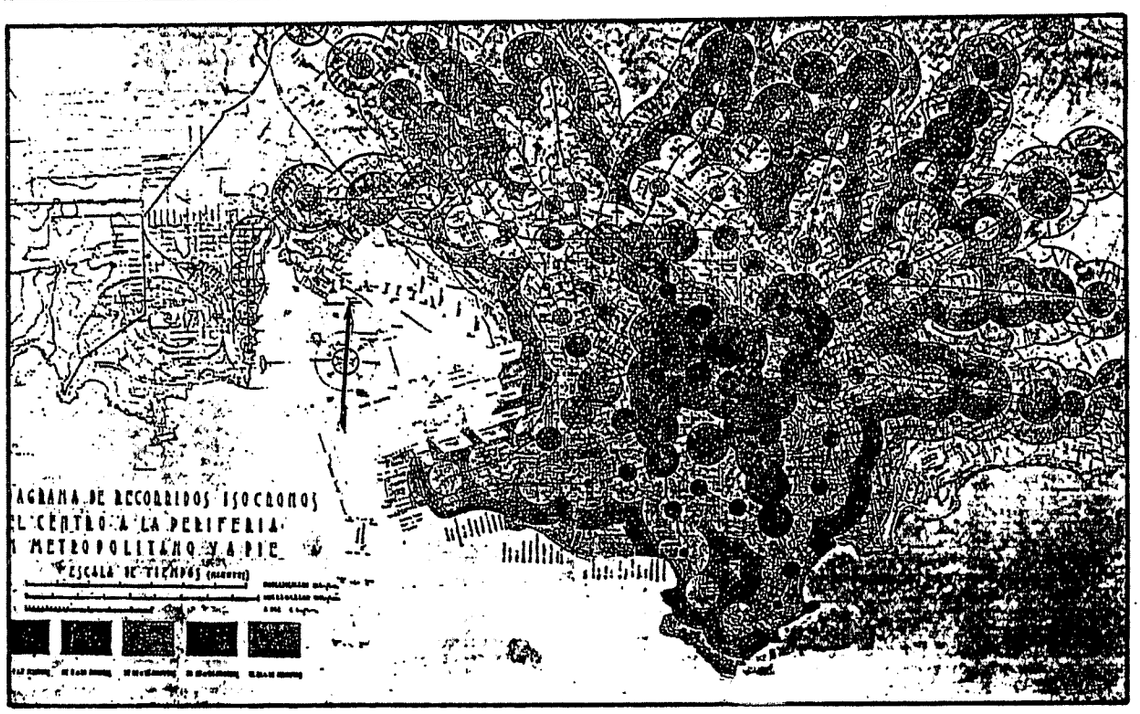
Dans une ville, "riche" pour le contexte latino-américain, européenne par ses références culturelles et ses standards de vie, les intellectuels et les professions libérales ont une influence très significative sur les milieux du pouvoir. Quant aux essais de maîtrise de la croissance de la ville, pendant les années d'or du mouvement rationaliste international les architectes ont joué un rôle prépondérant et croissant. Deux périodes sont à souligner :

- en 1930, année du centenaire, un groupe de techniciens et de chefs d'entreprise privés présente un *plan régulateur* (Fig. 19) de la ville à un

FIG. 19




**OCCUPATION DES TISSUS 1730-1928**
**Source: LAMOGLIE, G. ET PIPERNO, A. "Proceso de ocupación del territorio" in: Montevideo, Región Metropolitana ITU 1994.**



**PLAN RÉGULATEUR DE MONTEVIDEO 1930**
**Source: EL ARQA Monografías, Mauricio Cravotto, p. 33.**

horizon de 85 ans (2015), avec une population estimée à 3 millions de personnes ;

- en 1956, le *plan directeur* de la ville est élaboré par les bureaux de la municipalité avec la participation capitale d'enseignants et de chercheurs en urbanisme de la Faculté d'Architecture.

Ces plans expriment les points de vue de deux écoles qui ont occupé successivement une place de privilège dans l'histoire de l'urbanisme fonctionnaliste international : celle qui conçoit la ville comme un projet formellement fini et celle qui la conçoit en tant qu'ensemble de processus à orienter et à maîtriser.

Montevideo a déjà 25 ans de réglementations urbaines, quand le premier plan régulateur est présenté : normes de lotissement, hauteur des bâtiments, des zones *"non edificandi"*, des projets de tracé d'avenues et de construction de bâtiments publics, la loi des expropriations, un certain nombre de conditions pour la vente de lots et une série de projets et de plans partiels.

La création du Bureau du Plan Régulateur à la Municipalité de Montevideo, en 1939, renforce l'influence publique dans les affaires urbaines. C'est à partir de l'installation de ce bureau et depuis la Faculté d'Architecture que l'urbanisme des Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM ) s'installe sur la ville.

Jusqu'aux années 1945-50, les idées de l'urbanisme avec ses nouvelles formes architecturales s'impose. Malgré ses objectifs de transformer la ville et en particulier le tissu des quartiers centraux, ou les zones des casas quintas (villas entourées d'un grand jardin), selon le modèle de la *"ville radieuse"* de Le Corbusier ou du *"plan Voisin"*, les interventions concrètes sont en général respectueuses et dignes, non pas des styles du passé, mais d'une unité morphologique qui caractérisait le Montevideo traditionnel et jouissait de la préférence de la plupart de ses habitants.

### 2.d.6. Trois normes juridiques orientent le développement urbain

Depuis la fin du XIXème siècle, les lois jouent un rôle fondamental dans le comportement social, culturel, politique et économique des Uruguayens. En effet, dans un pays où l'État construit l'identité nationale, les lois et les

Institutions sont des éléments de référence pour les habitants. De plus, la forte présence de l'État paternaliste sur toutes les activités du pays habitue les acteurs privés à envisager ses stratégies en fonction des lois de promotion de l'État. Une culture des lois s'incorpore et prend forme presque humaine : on personnifie couramment les lois, lesquelles *"font des choses"*. Sur ce point, l'image de l'homme de loi s'affirme comme l'exemple de la réussite culturelle et professionnelle. Dans ce contexte où la culture en général constitue la principale vertu, les professions libérales sont respectées.

Dans l'Uruguay des années 40 et 50 trois normes juridiques vont permettre d'orienter le développement de la ville. La spéculation immobilière et les migrations s'orientent surtout en fonction de la loi de formation des centres urbains, de la loi de la propriété horizontale et du plan directeur de la ville. Montevideo change alors radicalement, devenant une métropole, alors que la croissance démographique naturelle ne le justifie pas.

En 1946, la loi de la propriété horizontale entre en vigueur. Son application favorise la construction en hauteur, la densification des quartiers déjà urbanisés et promu la spéculation et la hausse des prix de la terre. Ce fait, combiné avec une période économique de prospérité (suite notamment aux excédents dégagés par les exportations lors de la Seconde Guerre Mondiale et de la Guerre de Corée) est à l'origine d'un "boum" de la construction pendant les années 50. Ce dynamisme permet de constituer un stock important de logements de haute qualité dans les secteurs de la ville situés au centre et sur la côte est. D'où la formulation : *"La guerre des autres construit notre ville"*.

Ce que les urbanistes modernes n'avaient pas réussi à imposer (la ville radieuse), la spéculation sur les bâtiments en hauteur l'a obtenu : l'architecture et l'urbanisme des C.I.A.M.

La loi de formation des centres urbains pour accompagner la réforme agraire devient un instrument pour le développement de centres "balnéaires" (stations balnéaires) littoraux et de quartiers dortoirs.

La loi de formation de centres urbains de 1946 vise à mettre un frein à la spéculation généralisée sur les lotissements, en établissant des conditions relatives aux sites, aux équipements et à l'hygiène (accessibilité, particularités des terrains, possibilité d'installation de services primaires, capacité du milieu rural immédiat pour l'approvisionnement de la ville). Cette loi, considérée

comme un instrument juridique très avancé pour l'époque, s'élabore parallèlement à la loi de Colonisation. Toutes deux dessinent une transformation des zones rurales, dont l'une donne les instruments de réforme productive et l'autre modélise les centres urbains que le développement rural exige. Sous la forme de centres idéaux, les idées contemporaines d'unité d'habitation, de zonage, de rapport ville/campagne, de services adéquats en dimension et localisation à un volume idéal de population, se transforment en loi. Tout est schématisé et prévu du point de vue de l'espace, empreint des schémas des socialistes utopiques (Fourrier, Owen) et du volontarisme d'un État encore puissant, dans un pays axé sur la production agro-pastorale.

Mais la crise de l'État, l'exode rural, l'absence de prévision de ressources dans la loi de Colonisation et le développement du tourisme littoral, font que cette loi se transforme en simple loi de lotissement et que, par la voie de l'exception, prévue exclusivement pour les centres touristiques, sont commis de nombreux excès.

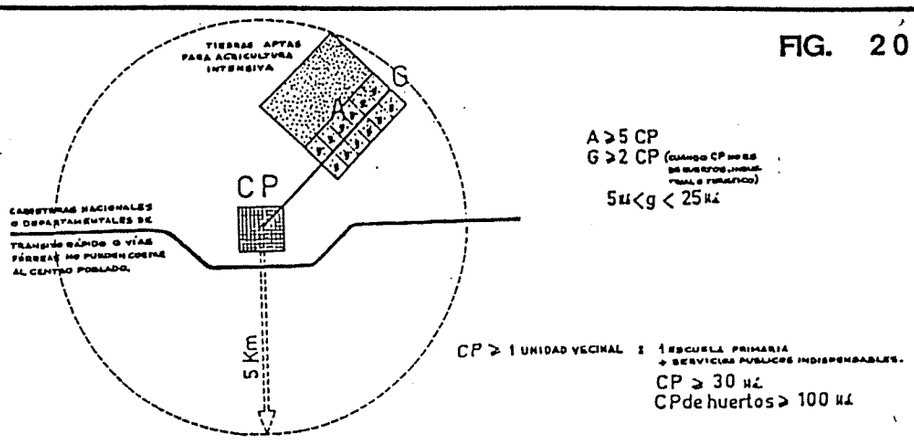
Néanmoins Daniel Heide estime que "*la loi des Centres Urbains fut un instrument extraordinairement avancé pour l'époque, en comparaison avec d'autres pays. Elle permit le développement de lotissements sur de grandes parcelles (en accord avec le concept de ville-jardin présente dans les décennies 30 et 40), mit le frein à la prolifération d'occupations de zones inondables, préserva le long de vastes zones littorales une frange de 150 m (à la différence d'autres pays qui l'ont totalement perdue), réduisit, partiellement, l'abus en matière de vente de parcelles sans services, et fonda ses exigences sur des critères techniques d'hygiène, de qualité de vie, etc.*"[1].

Son application à Montevideo est vigoureuse et se révèle un frein efficace à l'expansion de la ville. Cependant, par méconnaissance de la loi et de ses contenus techniques, et du fait d'intérêts communs entre les propriétaires de terrains, les spéculateurs immobiliers et les autorités locales et départementales, ces dispositions ne sont pas appliquées dans les départements limitrophes de Montevideo (Fig. 20). Notons en effet que l'intérieur du pays est tout très différent de Montevideo, surtout à cette époque : très conservateur, "féodale" en ce qui concerne les rapports espace-pouvoir et notamment pauvre en techniciens.

---

[1]Heide, 1995 p.4.

FIG. 20

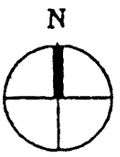



**INTERPRÉTATION GRAPHIQUE DE LA LOI DES CENTRES URBAINS DE 1946**
**Source: ALVAREZ LENZI, R. Fundación de poblados en el Uruguay 1972.**

SECTEURS

ZONES

UNITÉS DE VOISINAGE




**PLAN DIRECTEUR DE MONTEVIDEO. DIVISION DU SOL URBAIN EN SECTEURS, ZONES ET UNITÉS DE VOISINAGE**

**Source: TIUR, Propuestas a la ciudad Montevideo. 1986.**

Kilomètres
0 10 20

Le Plan Directeur de Montevideo de 1955 s'organise sur les bases suivantes :
- division de la ville en zones urbaines, suburbaines, industrielles et rurales,
- organisation de la ville en secteurs, districts et unités de voisinage,
- plan de circulation, avec classement des voies et des types de circulation,
- programme de réorganisation du transport collectif,
- règles d'utilisation du sol,
- plan de mise en valeur du patrimoine bâti de la Ciudad Vieja : isolement de monuments, restaurations, *"Plan Voisin"*.

Dans le processus de métropolisation de Montevideo, suivant les axes routiers nationaux, l'application des normes juridiques citées ci-dessus a joué un rôle clef. En effet l'échec de la loi de formation des centres urbains sur l'ensemble du pays, en particulier à San José et à Canelones, et l'application décidée de la limite urbaine et de protection rurale prévue dans Plan Directeur de Montevideo, ont provoqué un frein a l'expansion du tissu urbain dans le département de Montevideo. Ce fait associé à la décentralisation industrielle, aux migrations internes (campagne-ville-périphérie), au faible coût de la terre rurale des départements de San José et de Canelones, à l'incidence limitée du prix des transports en commun, à la perte du pouvoir d'achat de la population et au manque de solutions de logement accessible aux classes sociales les plus défavorisées enclenche une périurbanisation sur les axes routiers et sur les départements limitrophes.

## Chapitre 3

# LA MÉTROPOLISATION DE MONTEVIDEO ET LA FORMATION DE L'URUGUAY CÔTIER DANS UN CONTEXTE DE CRISES PROFONDES

### 3.a. DES CRISES PROFONDES SANS MODÈLES DE SUBSTITUTION? (1955-1990)

L'économie nationale [1] des années 50 repose toujours sur l'élevage. Les classes sociales moyenne et aisée de la population fondent leur bien-être sur les capitaux rassemblés par l'État à partir des excédents de l'agriculture. L'industrie naissante de substitution des importations, qui s'appuie sur la *"protection nécessaire"*[2], a introduit une forte contradiction dans l'économie, étant donné le volume excessif des devises dépensées en importations de biens de capital, face à une faible commercialisation de la production sur un marché intérieur très étroit.

Ce fait, combiné à la chute des cours internationaux de la viande et de la laine, entraîne des déficits de la balance commerciale. Les investissements productifs se déplacent peu à peu par les placements bancaires à l'étranger et par la spéculation foncière : achat de terres urbanisables, lotissements dans des stations balnéaires et construction de logements de luxe.

Ces options pour la reproduction des capitaux sont la solution des grands *"estancieros"* et des grands industriels. La taille réduite des parcelles consacrées aux cultures maraîchères met en crise ces exploitations. Les petits et moyens exploitants cherchent à se regrouper pour la première fois, afin de défendre les prix de vente de leurs productions.

L'État épuise ses devises, dévalue la monnaie et s'endette auprès des institutions de crédit internationales. L'inertie de la population pour comprendre la crise, et sa profondeur, prolonge pendant une décennie l'espérance de la reprise économique. Cependant, certaines organisations comme la Fédération rurale, les intellectuels et les universitaires réagissent assez rapidement devant ces problèmes. Une série de conflits syndicaux, la réforme de la loi organique de l'Université en 1958, après une grève importante pour obtenir l'autonomie universitaire, appuyée par les syndicats ouvriers, les *Cabildos Abiertos del ruralismo* (assemblées ouvertes des exploitants ruraux) constituent des indicateurs visibles de l'épuisement de l'Uruguay de Batlle.

---

[1] Instituto de Economía de la Universidad de la República, 1969
[2] Instituto de Economía, 1969, p. 22

En 1958, dans une nouvelle structure de gouvernement, le *Colegiado*[1], le parti Blanco gagne largement les élections, après 93 ans de gouvernement Colorado. Ces changements politiques sont le constat d'échec d'un modèle économique qui n'a pas pu, ni su, proposer le changement à temps. Au cours des deux gouvernements blancos, aucun modèle de substitution n'est mis en place. Seule, une réforme monétaire et une nouvelle politique des changes cherchent à orienter les ressources économiques vers la production primaire ; les estancieros en bénéficient et accumulent une fois de plus des capitaux dirigés ensuite vers la spéculation ou les placements à l'étranger.

La crise socio-économique, qui frappe l'Uruguay à partir de 1955, fait l'objet d'un diagnostic exhaustif de la part de la CIDE, en 1963 (Commission d'Investissements et de Développement Économique). En 1963, le premier recensement national depuis 1908 est également entrepris.

Cette évaluation objective, profonde et volumineuse de la situation a quelques influences tardives et sectorielles sur les politiques d'État, avec notamment la promulgation de la loi nationale du logement. Hélas, les modèles économique et social, restent globalement inchangés ; le monétarisme économique l'emporte sur les propositions de réformes des structures. La société uruguayenne s'accroche au paternalisme de l'État, qu'elle considère comme le garant de son style de vie. Celui-ci, sans moyens, loin de répondre aux exigences, diminue fortement son niveau d'investissement dans ses politiques sociales.

La *Tacita de Plata*, la *Suisse d'Amérique*, l'épopée uruguayenne des coupes mondiales de football de 1930 et 1950, se transforment en autant de fantômes du passé pour certains, en mirages pour la plupart des Uruguayens conservateurs, en lourde charge pour l'État.

Germán Rama considère que les changements de la vie politique sont des réponses à la crise d'identité de la société uruguayenne, en particulier des

---

[1]Le gouvernement collégial, fixé par la Constitution de 1952, est *"formé par neuf intégrants, 6 du parti majoritaire et 3 pour la minorité, qui substitue à la Présidence de la République en tant que Pouvoir exécutif, implante en fait la coparticipation à tous les niveaux, étant donné que les institutions autonomes et services décentralisés passent aussi à être présidés par des conseils directifs généralement intégrés par trois représentants de la majorité et deux de la minorité"* De Torres Wilson, 1984, p. 58.

classes moyenne et ouvrière, et des milieux intellectuels et politiques, dans une *"société hyperintégrée* [1].

Les transformations du système politique sont marquées par la crise interne des partis traditionnels, Blanco et Colorado, mais aussi par celle des partis Socialiste et Communiste. Certains secteurs rénovateurs se séparent des premiers : la gauche tente de s'allier à eux. Le clientélisme, entretenu par la distribution de postes dans la fonction publique et par des démarches entreprises pour obtenir des pensions de retraite en faveur des sympathisants, sont les principaux atouts des partis blanco et colorado. Les "*devises de sang*" et les projets politiques, ne constituent plus les piliers de leur unité. La disparition des derniers caudillos annonce des déchirures internes croissantes.

Le gouvernement *colegiado* échoue. L'électorat réclame un président fort, un militaire peut-être. Malgré l'espoir apporté par le triomphe du Général Gestido aux élections de 1966, sa mort subite et l'arrivée au pouvoir de son Vice-Président, Jorge Pacheco Areco, ancien boxeur, aggravent le climat de frustration de nombreux secteurs qui rêvent de miracles.

Le Mouvement de Libération Nationale, *Tupamaros,* entre dans la guerilla en 1963, sous l'influence de la révolution cubaine. De profil intellectuel, issus des classes moyennes et aisées, les Tupamaros agissent en milieu urbain, selon les théories "*foquistas*", qui postulent l'action d'une avant-garde du mouvement ouvrier. Leur défaite devant les forces unies des militaires et de la police a lieu à la veille du coup d'État de 1973 ; la dictature militaire invoque pourtant la lutte contre la subversion comme principal argument pour s'imposer.

La gauche et les secteurs détachés des partis traditionnels, se sont regroupés au sein de la coalition *Frente Amplio,* et se présentent aux élections de 1971. Cette nouvelle force obtient 18,3 % des suffrages au niveau national, et 30% à Montevideo.

---

[1] Rama, 1985, pp. 4 et ss.

### 3.a.1. La période de la dictature (1973-1984)

A partir de 1973, le régime militaire impose un modèle politique et social particulièrement répressif (la plus intense et la plus durable des répressions "préventives" de cette période en Amérique Latine), associé à un modèle économique néo-libéral. Depuis les années 50, les militaires uruguayens sont "formés" aux méthodes répressives et à l'idéologie dispensées dans les centres de formation militaire des États-Unis, dont les directives s'étaient avérées efficaces pendant les gouvernements antidémocratiques préalables.

Les grands chefs d'entreprise, exploitants ruraux et industriels, occupent les postes du gouvernement, traditionnellement réservés aux hommes politiques. Ils défendent leurs propres intérêts, appuyés par des technocrates formés eux aussi aux idéologies économiques néo-libérales importées des États-Unis basées sur :

- l'internationalisation économique et financière, ouverture aux capitaux étrangers pour des investissements productifs mais surtout spéculatifs et immobiliers,
- l'appui aux secteurs industriels exportateurs, aux dépens de l'industrie et du commerce du marché intérieur,
- le renforcement d'une place financière internationale stable,
- le développement du tourisme,
- le paiement des intérêts de la dette extérieure, sans cesse accrue par des emprunts destinés surtout à l'industrie d'exportation, par la spéculation et la fuite de capitaux.

S'ajoutent, "hors modèle", l'appui à la contrebande "de gros" et au blanchiment des capitaux, sous couvert d'une répression extrême des fraudes économiques et de la contrebande "de détail", moyens de survie des secteurs populaires.

Pendant la dictature, on peut distinguer deux phases dans l'économie du pays :

- une première phase de cinq ans, au cours de laquelle il y a croissance économique en terme de PIB, fondée sur la promotion des exportations non traditionnelles, la concentration des revenus, la diminution des salaires, la captation de capitaux étrangers. Les dépenses militaires croissantes empêchent la réduction des dépenses publiques, suggérées par le FMI ;

- la deuxième phase, récessive, est envisagée avec l'indexation du cours du peso sur le dollar (la "*tablita*", petit tableau), qui décourage les exportations, favorise les importations et augmente l'endettement extérieur. En 1982, le déphasage entre le cours du peso et celui du dollar devient insoutenable et la "*tablita*" se casse. Le chaos économique confirme l'échec du régime et accélère le processus de démocratisation.

Pendant les années 70, cette région du continent subit une "homogénéisation" de ses systèmes politiques, économiques et militaires du fait de la forte pression des États Unis (administration Nixon) qui les place sous sa dépendance. Le travail d'ensemble des réseaux économiques, politiques et militaires, s'appuie sur la Doctrine de la sécurité nationale et de l'ennemi intérieur, les doctrines néo-libérales des *"Chicago boys"* et la massification de la pensée à travers la peur et l'autorité télévisée, la détérioration de l'éducation et de la culture, et à travers les feuilletons. Le Brésil, devenu gendarme régional des États Unis, élimine ses prétentions d'invasion de l'Argentine.

Ces faits collaborent à construire des liens physiques d'intégration. La Mésopotamie argentine perd son rôle de vaste amortisseur d'une éventuelle invasion vers Buenos Aires et se construisent dans cette zone des routes nationales argentines et le complexe Zárate Brazo Largo, 1977. À l'Uruguay, dur pilier de la démocratie dans le continent, la géopolitique américaine donne un rôle de plaque tournante régionale. Les accords économique avec l'Argentine (CAUCE en 1974) et avec le Brésil (PEC en 1975) signalent une approche à l'intégration.

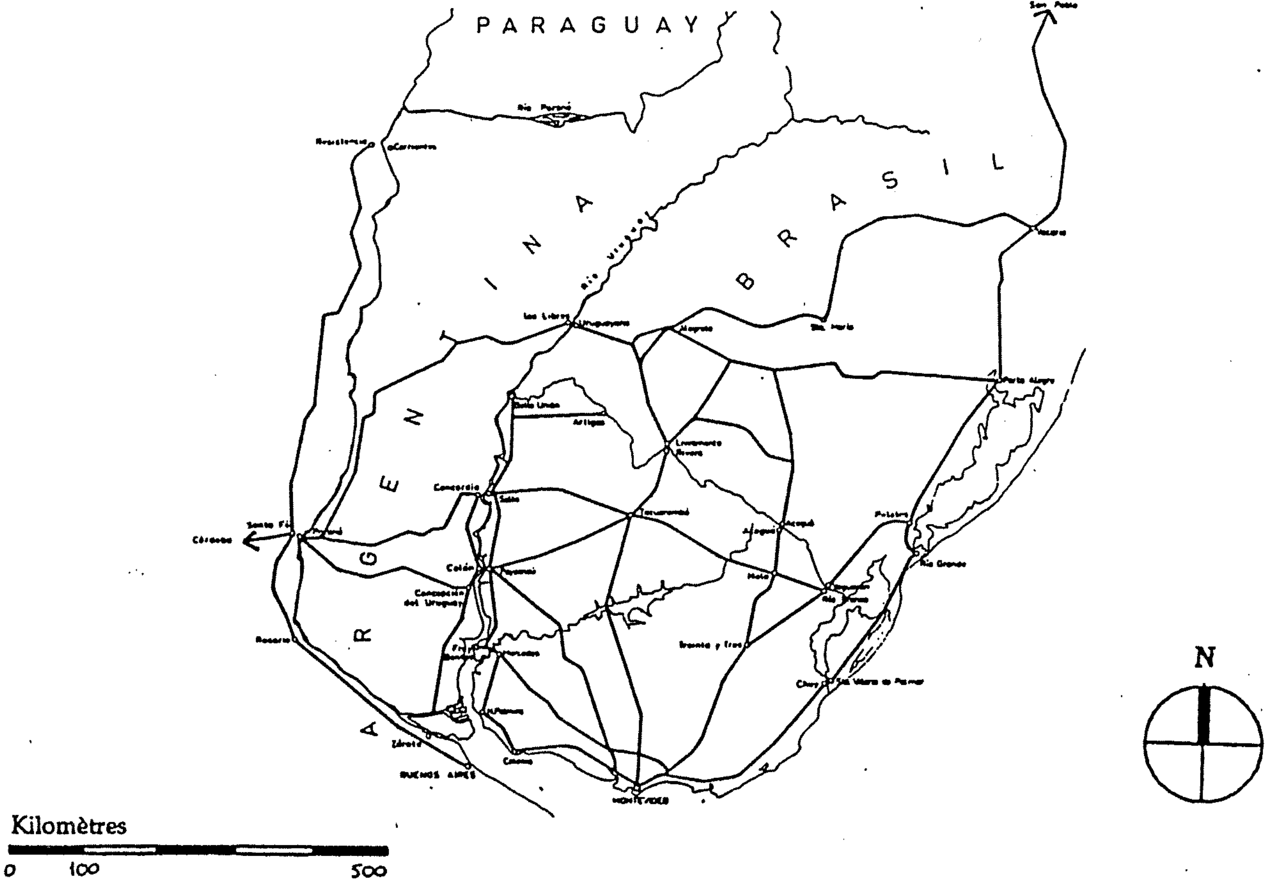
Parmi les projets d'intégration physique étudiés par la BID, l'OEA et le PNUD, synthétisés dans le "Rapport du Río de la Plata" de 1968-69, ceux qui concernent l'Uruguay sont : le barrage hydroélectrique de Salto Grande, l'interconnexion électrique Buenos Aires-littoral-Montevideo, le pont Paysandú-Colón, le pont Fray Bentos-Puerto Unzué, le pont La Plata-Colonia. A cette période, on envisage des ouvrages sur le río Uruguay : deux ponts et le barrage. A l'intérieur du territoire uruguayen la construction du barrage de Palmar sur le río Negro et les routes transversales 26, 6 et 14, complètent la panoplie des grandes infrastructures. C'est la dernière période de forte intervention de l'État sur les infrastructures (Fig. 21). Le financement se réalise en fonction de l'endettement extérieur étant donné l'incapacité endogène de l'État.

## PROPOSITION DE STRUCTURE PHYSIQUE 1961-1967

FIG. 21

| | Fecha inicial del planteo | Fuente de informacion |
|---|---|---|
| CUENCA LAGUNA MERIM | 1965 (CONVENIO INTERN.) | Inf period i H A Carp. 108 145 |
| CUENCA DEL PLATA | 1967 ( - - ) | - - - - - 14 |
| RUTA 26 | 1961 (PLAN M O P) | - - - - 1149 |
| RUTA 14 (remodelacion) | | - - - - - |
| PUENTE PAYSANDU-COLON | 1967 (CONVENIO INTERGUB) | - - - - - |
| PUENTE FRAY BENTOS-PUENTE UNZUE | 1967 (DECRETO-LEY) | - - - - - |

## RESEAU REGIONAL ROUTIER 1975



Source: BARACCHINI, H. Historia de las comunicaciones en el Uruguay

### 3.a.2. La ville et la dictature

Bien que l'ensemble des villes du tiers monde aient subi des processus de détérioration, la période de la dictature militaire (1973-1984) a facilité l'atteinte aux paysages, aux valeurs sociales et culturelles de Montevideo, hautement appréciées par ses habitants, de sorte que la ville a "pris conscience" de sa condition de ville latino-américaine.

Un certain nombre de transformations mettent en évidence des processus de ségrégation et de dégradation de la ville. D'une part, les agents et spéculateurs immobiliers bénéficient de la "dérégulation" du marché, du secret bancaire et de l'entrée libre de devises, de sorte que Montevideo attire des capitaux susceptibles d'être "blanchis" par des investissements dans le secteur du bâtiment.

Vers la fin des années 70, on assiste à un "boom" de la construction de logements pour les classes moyennes et aisées sur les zones côtières, accompagné d'une augmentation continue des prix des terrains et des bâtiments, d'une concentration des biens immobiliers et de l'application de réglementations urbaines favorisant la spéculation. Ainsi, plusieurs immeubles classés patrimoine historique et culturel de la nation ont été démolis, de nombreuses propriétés ont été déclarées discrétionnairement "en ruine", afin d'obtenir l'expulsion de leurs occupants et de permettre leur démolition.

L'aspect négatif du boum de la construction a été celui de la destruction : les quartiers du centre, en particulier la Ciudad Vieja, ont subi de nombreuses agressions du fait des démolitions injustifiées.

L'appauvrissement des classes moyennes et populaires ne permet pas de conserver le stock existant et très étendu de logements des quartiers consolidés. Ce fait, combiné avec la libéralisation des baux de location et l'augmentation des prix des terrains, a provoqué des migrations très fortes vers les secteurs périphériques, et par conséquent, une ségrégation et une polarisation socio-spatiale très marquées.

Parallèlement, ces migrations centrifuges des classes moyennes ont favorisé les déplacements des populations marginales vers les vides centraux, achevant ainsi la dégradation de l'environnement caractéristique de plusieurs quartiers,

notamment le centre ville. L'expansion des bidonvilles périphériques va de pair avec la taudification des zones centrales et l'apparition d'implantations marginales dans des quartiers traditionnellement de classe moyenne. Les enquêtes montrent que les bidonvilles sont occupés par un pourcentage d'employés de l'État et d'ouvriers actifs !

La solution aux problèmes du logement d'intérêt social a été ignorée. La Banque Hypothécaire de l'Uruguay a remplacé l'Institut National du Logement Économique (INVE) par le Fonds National du Logement (FNV), créé par la loi Nationale du Logement en 1968. A partir du diagnostic de la CIDE, sur la base des théories économiques de la CEPAL et de la pensée social-chrétienne, la loi "nationale du logement" est adoptée en 1968.

Le Plan national de logement (PNV) est conçu comme un instrument de développement national et de relance économique, fondé sur la dynamisation de l'industrie du bâtiment. Le déficit était estimé à 100.000 unités de logement, soit environ 15.000 par an pour combler le retard en une décennie.

La crise du système économique et l'absence de politiques sociales transforment la Banque Hypothécaire en instrument de crédit au service des classes moyennes et aisées. Les coopératives de logement, orgueil de l'histoire du logement populaire de l'Uruguay et exemple international pendant plusieurs décennies, sont attaquées par le régime qui y voit le noyau d'une possible agitation sociale. Les crédits pour les coopératives sont "gelés". Les associations civiles de construction se développent car elles n'impliquent pas la propriété collective des logements une fois les constructions finies.

Quant aux activités non résidentielles, on assiste à une expansion importante des établissements bancaires sur les axes commerciaux, à l'invasion des activités informelles, à la fermeture d'un certain nombre d'usines dont les sites restent en friche et à l'augmentation du nombre des marginaux. Leur seul moyen de survie est le ramassage de déchets, à l'aide de charrettes à bras ou tirées par des chevaux.

L'identité montévidéenne a été profondément bouleversée pendant ces années. L'atteinte à la culture de la ville a ébranlé le symbolisme urbain traditionnel par le changement du nom des rues, la modification des espaces publics et des monuments, et l'apparition d'un nouveau symbolisme propre à la "culture" imposée par les militaires.

La construction des autoroutes d'accès rapide depuis les départements voisins de Montevideo, avec un tracé qui ne respecte pas les zones urbaines, est un nouveau facteur de fracture physique, sociale et fonctionnelle de la ville.

Parmi les symptômes de déclin de Montevideo pendant cette période, appelée "période de la *torta frita*"(sorte de beignet vendu dans les rues), l'un des plus révélateurs est celui des nouveaux moyens de survie adoptés par les plus défavorisés.

### 3.a.3. Le retour à la démocratie

Le retour à la démocratie se produit progressivement pendant le premier gouvernement de Julio Ma. Sanguinetti. Cette période de transition, 1985-1989, entraîne des changements politiques profonds : le retour des libertés civiques, le libre fonctionnement des partis politiques et des organisations sociales.

Cependant, l'appareil militaire demeure intact. La loi *"de caducité de la prétention punitive de l'État"*, appuyée par les partis Blanco et Colorado, adoptée à l'issue d'un référendum national, entérine le pardon et l'oubli des crimes commis par les militaires.

D'autre part, le modèle économique néo-libéral persiste, sans modifications significatives, malgré les conflits syndicaux.

Dans une étude préalable nous avons identifié[1] *"les transformations introduites dans les politiques de développement national et plus particulièrement, d'aménagement du territoire, peuvent être résumées en sept points :*

1. *reconquête d'une place stratégique dans le processus d'intégration économique et physique du bassin du Río de la Plata ;*
2. *appui aux secteurs productifs exportateurs privés les plus dynamiques, au moyen de programmes d'investissements directs et de programmes généraux de crédits et d'assistance technique, dans le but "d'améliorer l'atmosphère des scénarios productifs choisis" ;*

---

[1] Ligrone, 1990, pp.40-41. Voir études préparatoires du POM II, 1989-90 (a-f) analyses des politiques de développement dit "régional" des années 70 et 80.

3. *doctrine du "minimal State" où l'État perd la plus grande partie de ses activités, gardant un rôle d'orientation et de promotion des secteurs productifs et assurant une offre de services réduite au minimum ;*
4. *considération du territoire national comme une seule région ; les différents segments de l'espace économique ont en fait des avantages comparatifs pour certaines productions reliées aux exportations que l'on a intérêt à promouvoir ;*
5. *création et promotion de zones franches industrielles et commerciales situées à proximité des postes de douane : Nueva Palmira, Colonia, Carrasco, Chuy ;*
6. *aménagement du territoire axé sur des projets de grands travaux publics : pont international Buenos Aires-Colonia, construction d'une nouvelle route n°1, plan d'aménagement des installations portuaires, développement du port de Nueva Palmira dans le cadre de l'Hidrovía Uruguay-Paraguay-Paraná ;*
7. *souplesse de la programmation économique qui n'est pas conçue comme un plan rigide à long terme, vu les difficultés qu'entraînent "les dimensions réduites du pays, l'instabilité internationale et surtout régionale".*

La vision adoptée par la première administration Sanguinetti, correspond aux modèles macro-économiques qui laissent de côté le rôle essentiel des acteurs économiques, chefs d'entreprise, familles, individus, qui recherchent constamment des situations optimales compte tenu des contraintes ou des variables : cours des devises, prix, taux d'intérêt, etc. *"...le développement régional est induit par la promotion des activités à forte dynamique productive, faciles à placer sur le marché extérieur, à travers la création de conditions favorables, avec une masse critique minimum d'actions :*

- *des mesures ponctuelles de promotion de certains secteurs (riz, lait, soja, boisements, production d'agrumes et cultures maraîchères) ;*
- *investissements en équipements essentiels (routes, électrification rurale) dans les zones sélectionnées ;*
- *transferts et programmes d'appui technologique pour des branches spécifiques ;*
- *programmes d'assistance sociale, pour conforter l'accumulation des ressources humaines ;*
- *appui aux entreprises privées pour l'obtention de crédits externes ;*
- *programmes d'"éradication" de la pauvreté rurale et urbaine ;*
- *amélioration du système éducatif, surtout de l'enseignement primaire et de l'enseignement technique au niveau du secondaire."*

*La politique de développement ainsi décrite a un rapport très superficiel avec la dimension spatiale et plus particulièrement avec l'aménagement du territoire et une démarche régionalisée. Le Bureau de la planification et du budget (OPP), rattaché au Pouvoir Exécutif central, est l'organe chargé de la programmation et de la coordination des projets élaborés en fonction des orientations politiques globales.*

*Plusieurs éléments sont absents de cette politique de "développement régional" :*

*Premièrement, on n'y trouve pas, ni explicitement ni implicitement, la notion de région ni une approche de régionalisation nationale. Si ce principe, selon lequel le pays est conçu comme une seule région, se maintient, on devrait entreprendre, une politique de programmation et de coordination nationales.*

*D'autre part, à la lecture des documents officiels, on constate que les lignes tracées ont un objectif spécifique de croissance économique globale. Le concept de développement, par contre, doit inclure comme objectif prioritaire le progrès socio-culturel .*

*On peut remarquer aussi que toute politique de développement régional suppose une dimension institutionnelle basée sur un découpage territorial inexistant dans le pays sur le plan officiel alors que plusieurs études en ont montré l'intérêt.*

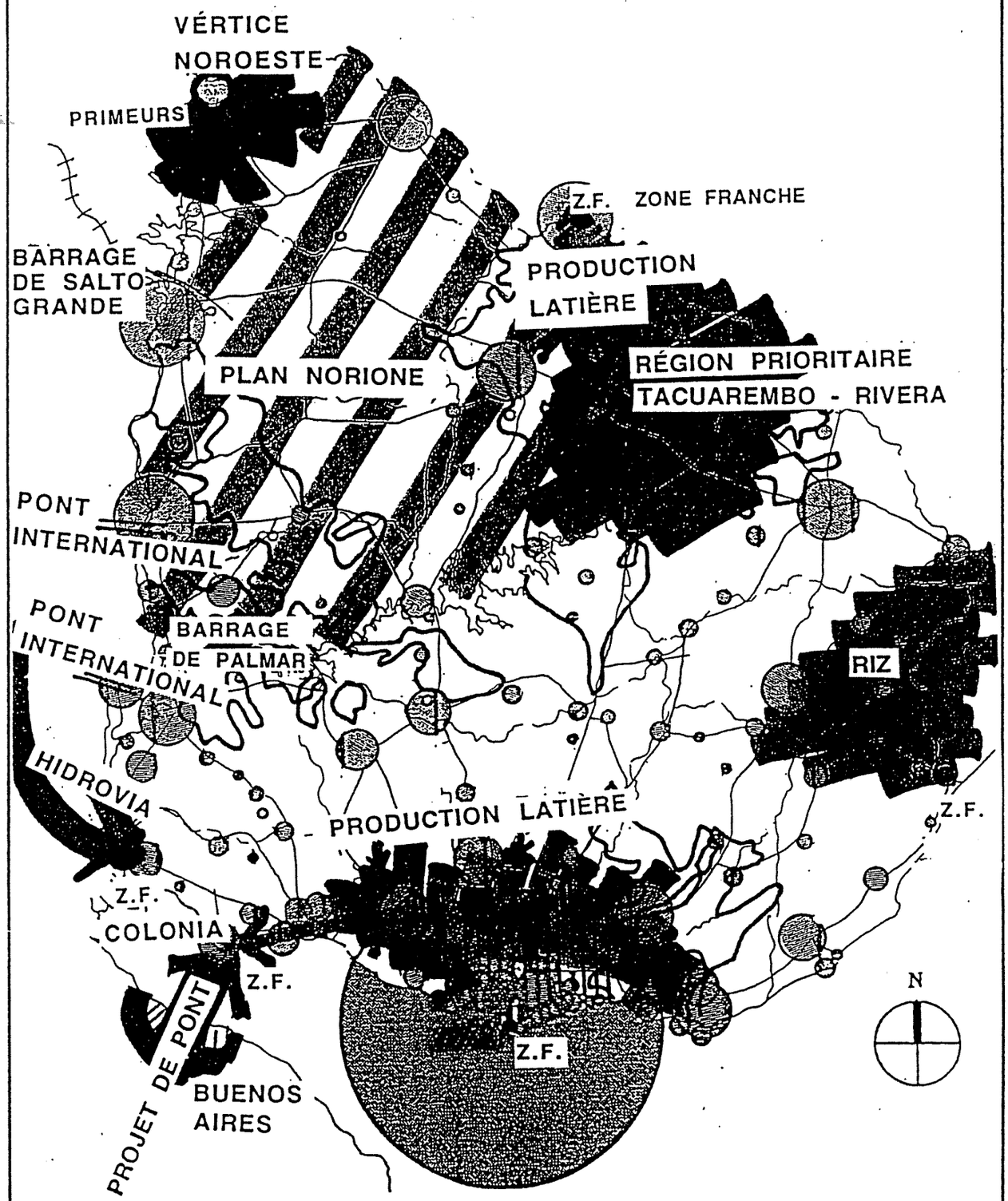
*Finalement, on constate l'absence de l'examen des possibles rapports entre les collectivités locales (avec leurs caractéristiques socio-culturelles, leurs aspirations et leurs besoins particuliers) et la définition des programmes et des actions de développement global"* (Fig. 22).

Si l'aménagement, en tant que discipline de soutien des actions planifiées sur le territoire par plusieurs acteurs, l'État ou les collectivités locales, n'a joué qu'un rôle marginal au cours de cette période (1955-1990), les transformations du territoire ont, au contraire, été très significatives. Ce sont :

1. la dégradation de Montevideo,
2. le processus de métropolisation de Montevideo,
3. le développement urbain dans les stations balnéaires du littoral sud-est,
4. le développement de noyaux urbains frontaliers,
5. les grands ouvrages d'intégration routière,

FIG. 22

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITORIE DANS LES ANNÉES 70 ET 80




LIGRONE, P. 1995

ZONES DE PRIORITÉ
POUR LE BOISEMENT

6. les grands équipements énergétiques,
7. les nouvelles routes, nouveaux accès à Montevideo[1],
8. les essais de "développement régional"[2],
9. les plans nationaux d'ouvrages municipaux I et II (PNOM),
10. l'étude des grands projets d'intégration macro-régionale[3].

Le premier gouvernement démocratique après la dictature n'a pas réussi à redresser la situation de Montevideo, de manière significative. Le maintien de la politique économique, la sortie de devises de l'État pour le paiement de la dette extérieure, et l'absence de politiques sociales en matière de logement, d'équipements et d'infrastructures urbaines, caractérisent ces cinq années de statu quo territorial et urbain. Seuls, le collecteur côtier de Montevideo, dans le secteurs des quartiers aisés dont les plages étaient polluées, et l'avenue Giannatassio, axe de la zone de majeure croissance, ont été construits à l'époque.

### 3.a.4. Le retrait de l'État : un modèle de substitution ?

Le désengagement de l'État de ses activités traditionnelles est un phénomène qu'on connaît depuis les années 70 dans la plupart des pays non ou peu planifiés. En Uruguay, depuis le retour à la démocratie, les gouvernements successifs essayent de réduire explicitement l'État. Ces tentatives amènent à proposer la privatisation d'entreprises publiques, y compris celles qui ont toujours donné des bénéfices élevés, et même celles qui, au niveau de la région, sont compétitives, comme les télécommunications (ANTEL) et l'électricité (UTE).

En somme, l'épuisement du modèle socio-économique uruguayen depuis les années 50, se réfère directement à la crise de stagnation, bureaucratisation et appauvrissement d'un État-Nation. L'État, paternaliste du côté social, protectionniste des activités des plus puissants, et fort dirigeant des activités, avait vécu 50 ans de développement et d'insertion sociale croissants. Une société conservatrice, qui ne voulait pas reconnaître la décadence, vit une crise

---

[1]Nouveau tracé des routes n°1 et n°5, évitant la conurbation nord, depuis Villa Felicidad au nord de Progreso, reliées au port de Montevideo ; tracé de l'Avenue Giannatassio à deux voies, routes transversales n°6 et n°26; élaboration du projet de la nouvelle route sud, n°1.
[2]Des régions militaires et des régions-plans, selon la dénomination classique de Perroux : Plan du nord du río Negro (NORIONE), la Pointe nord-ouest (VERNO), Zone de Développement Prioritaire Tacuarembó - Rivera, Plan de voirie pour la région militaire n°2 (División Ejército 2).
[3]Pont Buenos Aires - Colonia, Hidrovía Uruguay-Paraguay-Paraná.

profonde matérialisée par une dictature et une phase de transition qui ne propose aucun modèle de substitution. La vision à moyen et à long terme reste absente. Au lieu de rechercher de nouvelles politiques, l'État cherche à se désengager. Cependant, la rupture de l'État avec les opérations d'aménagement ne s'est pas encore produite.

## 3.b. LE DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN

L'expansion métropolitaine, dans plusieurs pays industrialisés, commence lorsque les limites physiques plus ou moins précises de la ville préindustrielle sont dépassées ; cependant, les problèmes s'aggravent après la seconde guerre mondiale.

En recherche urbaine, l'étude de l'aire métropolitaine prend un grand essor dans la décennie 1970, époque où la théorie générale des systèmes[1] et les techniques de modélisation font leur entrée dans la planification urbaine et territoriale, proposant des outils méthodologiques qui permettent de rendre compte de sa complexité extrême.

Le débat urbanistique, qui suit la métropolisation de plusieurs villes latino-américaines, a lieu de façon presque synchrone, bien que ses origines et ses caractéristiques soient différentes d'un pays à l'autre de l'Amérique Latine et qu'elles diffèrent notamment de celles des pays d'Europe ou d'Amérique du Nord.

### 3.b.1. Quelques notions sur l'aire métropolitaine de Montevideo

Le débat terminologique est très riche et très complexe. La diversité des réalités, des points de vue et des langages est à l'origine de nombreuses confusions qu'il est nécessaire d'éclaircir pour étudier l'aire métropolitaine de Montevideo, sa délimitation et les actions possibles. Les documents actuels n'examinent pas ces aspects terminologiques sur les régions métropolitaines ; ils définissent celles-ci comme des régions délimitées avec précision, ayant des autorités administratives propres, dont la juridiction spatiale est précisée par la loi.

---

[1] La théorie générale des systèmes a été systématisée par Ludwig Von Berthalanffy dans les années 30 (Von Bertalanffy, 1984).

Le fait que l'Uruguay manque de travaux permettant une approche régionale, impose une réflexion sur les limites de l'espace métropolitain. Sur la base de la bibliographie disponible concernant l'aire métropolitaine de Montevideo et de la bibliographie internationale, nous proposons les définitions suivantes[1] :

- **métropole** (du grec *metropolis*, ville mère) : ville principale d'un territoire national (ici, Montevideo), ce qui suppose l'existence d'un territoire et d'un système national de villes qui en dépend structurellement [2]. A long terme, vu la portée et la primauté nationales de Montevideo, il n'est pas envisageable qu'elle soit remplacée par le développement en cours à Maldonado-Punta del Este, ni par "l'entrée" sur le territoire uruguayen de l'aire métropolitaine de Buenos Aires via le pont international sur Colonia.
- **métropolitain** : ce qui entretient des rapports structurels avec la métropole. Ce terme peut s'appliquer indépendamment des échelles territoriales : nationale, régionale, zonale, locale.
- **Aire Métropolitaine de Montevideo** (AMM) : ensemble intégré des *"domaines territoriaux"* où se déroulent des *"processus sociaux"*[3] de dépendance quotidienne avec la métropole. Ces processus sont identifiés par des flux, des modifications de la morphologie du territoire et des modes de vie particuliers. La dimension historique de ces processus, leur généalogie, s'avèrent essentielles pour la caractérisation et la délimitation de l'A.M.M..
- **région métropolitaine de Montevideo** : ensemble intégré des domaines territoriaux où se déroulent les processus sociaux de dépendance périodique avec la métropole. La région contient l'aire métropolitaine[4].
- **système national métropolitain** : sous-système des villes dépendant structurellement et directement de Montevideo.
- **"phénomène métropolitain"** (du grec *phaynomenom*, ce qui apparaît) : sera utilisée comme une description externe des processus métropolitains. Cela

---

[1]Voir une systématisation bibliographique et conceptuelle dans Ligrone, 1992

[2]La structure d'un système est le sous-système dans ses composantes et ses relations sont les plus stables et permanentes.

[3]On entend par "domaine territorial d'une relation sociale particularisée, le segment (convexe minimal) du territoire qui comprend la localisation des agents et des moyens directement assemblés par la relation, ainsi que les sentiers des flux matériels qui les réalisent" (Coraggio, 1987 p.50).
On entend par "processus social" la "séquence qui constitue un cycle récurrent... tel que la phase finale reproduise les conditions qualitatives de la première phase et qu'il y ait une connexion nécessaire entre les phases consécutives de chaque cycle". Cela implique "répétition, autorégulation, permanence des conditions pour un mouvement cyclique et, dès lors, structure et possibilité de reproduction (au moins pendant la durée du processus) de cette structure" Coraggio, 1987, p. 35

[4]Cette notion de région, en tant qu'échelle liée avec les rapports non quotidiens, s'appuie sur la terminologie et concepts élaborés et utilisés par l'I.T.U..

suppose l'étude de ces processus selon l'approche de la boîte noire, c'est-à-dire, l'examen simplement des entrés et des sorties (inputs et outputs) et non des mécanismes sous-jacents. Paradoxalement, cette expression est très utilisée par les auteurs latino-américains, qui, depuis des positions critiques, essaient non seulement de décrire ses manifestations externes mais également d'expliquer ses processus. On se propose donc d'utiliser l'expression **"problématique métropolitaine"** pour parler de ces mécanismes.

- **"processus métropolitain"**: c'est-à-dire ceux ayant des liens structurels avec la ville centrale et s'étendant au-delà des limites départementales de Montevideo.

### 3.b.2. Les phases de métropolisation de Montevideo

Parmi les études relatives à la métropolisation de Montevideo, trois travaux récents appuient une interprétation des phases de formation : "*Propositions pour la ville de Montevideo*"[1], "*Structures et types urbains dans l'Aire Métropolitaine de Montevideo*"[2], et "*Processus d'occupation du territoire*"[3] (Fig. 23).

L'Atelier pour la Recherche Urbaine et Régionale (TIUR) propose une interprétation sociologique des processus métropolitains sur la base des recherches du Centre Latino-Américain d'Économie Humaine (CLAEH) et du Centre de Recherche et d'Études Sociales de l'Uruguay (CIESU). Ces recherches appuient le découpage en quatre périodes :

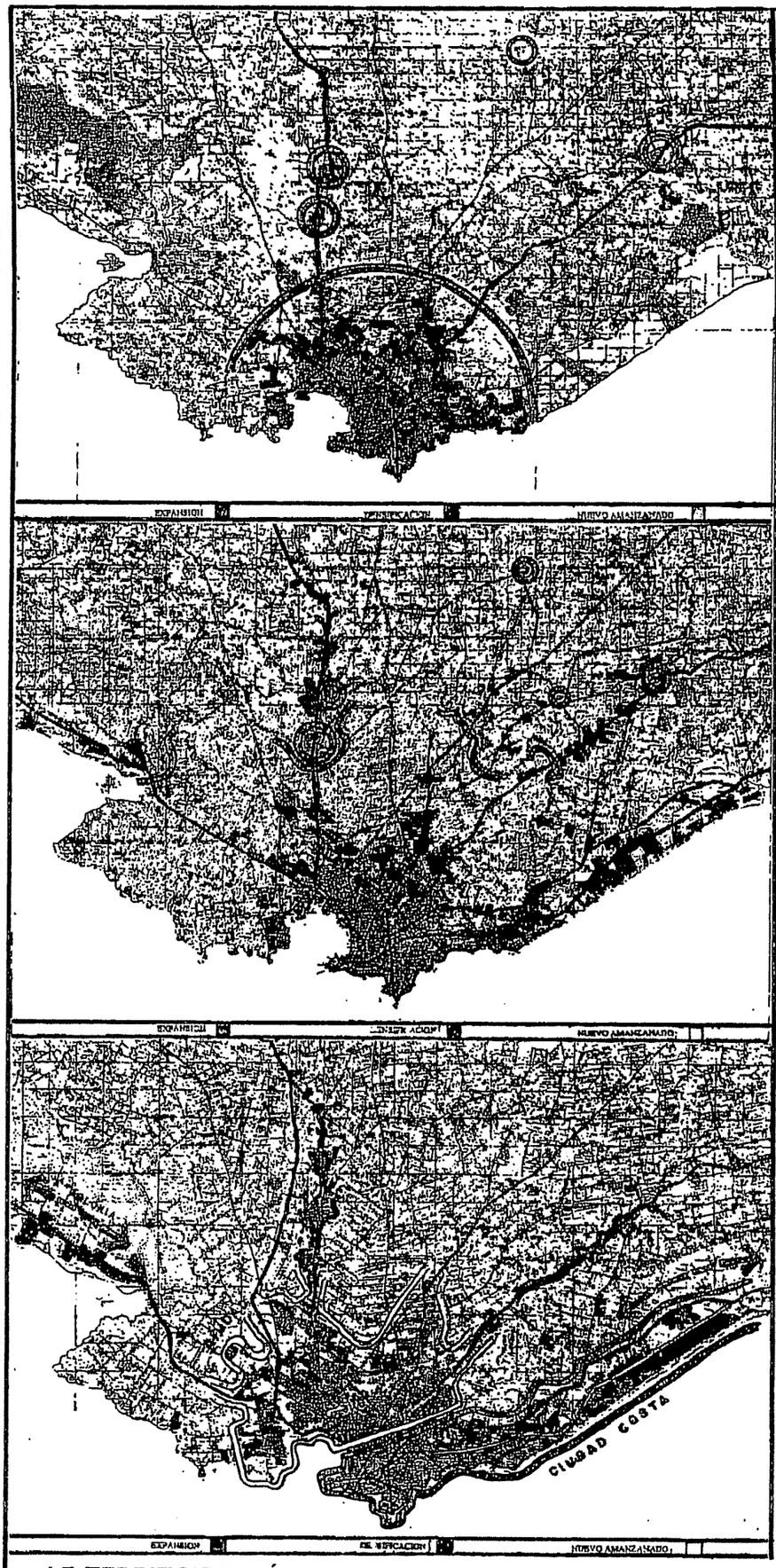
- la ville coloniale de la fondation à l'indépendance,
- la ville post coloniale, de la destruction des murailles à l'après Guerra Grande (1836-1875),
- l'expansion libérale batllista et la mise en place du modèle d'État et de structure territoriale (1875-1930),
- la ville moderne du plan régulateur et du plan directeur (1930-1975) et la ville de la post-crise.

---

[1]TIUR, 1987

[2]Bervejillo, 1994. Il existe un ouvrage antérieur équivalent du même auteur "Análisis tipo morfológico del área metropolitana de Montevideo" in: CIESU - PEITHO, 1993.

[3]Lamoglie & Piperno, 1994




1928 - 1945

1945 - 1963

1963 - 1991

**LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN**
**Source: ITU Montevideo, Región metropolitana, 1994.**

De son coté, Bervejillo réalise une analyse urbaine fondée sur "*quatre approches complémentaires : génétique* (c'est à dire les processus de naissance et formation des différents types de tissu urbain), *typomorphologique, structurelle et fonctionnelle*". L'analyse *génétique* lui permet d'identifier les cycles historiques de l'urbanisation métropolitaine :

- *"le cycle colonial (1724-1850),*
- *l'expansion libérale-batllista (1870-1930),*
- *l'expansion métropolitaine (1945 -1960),*
- *le cycle contemporain de développement sélectif des périphéries (à partir de 1970)."*

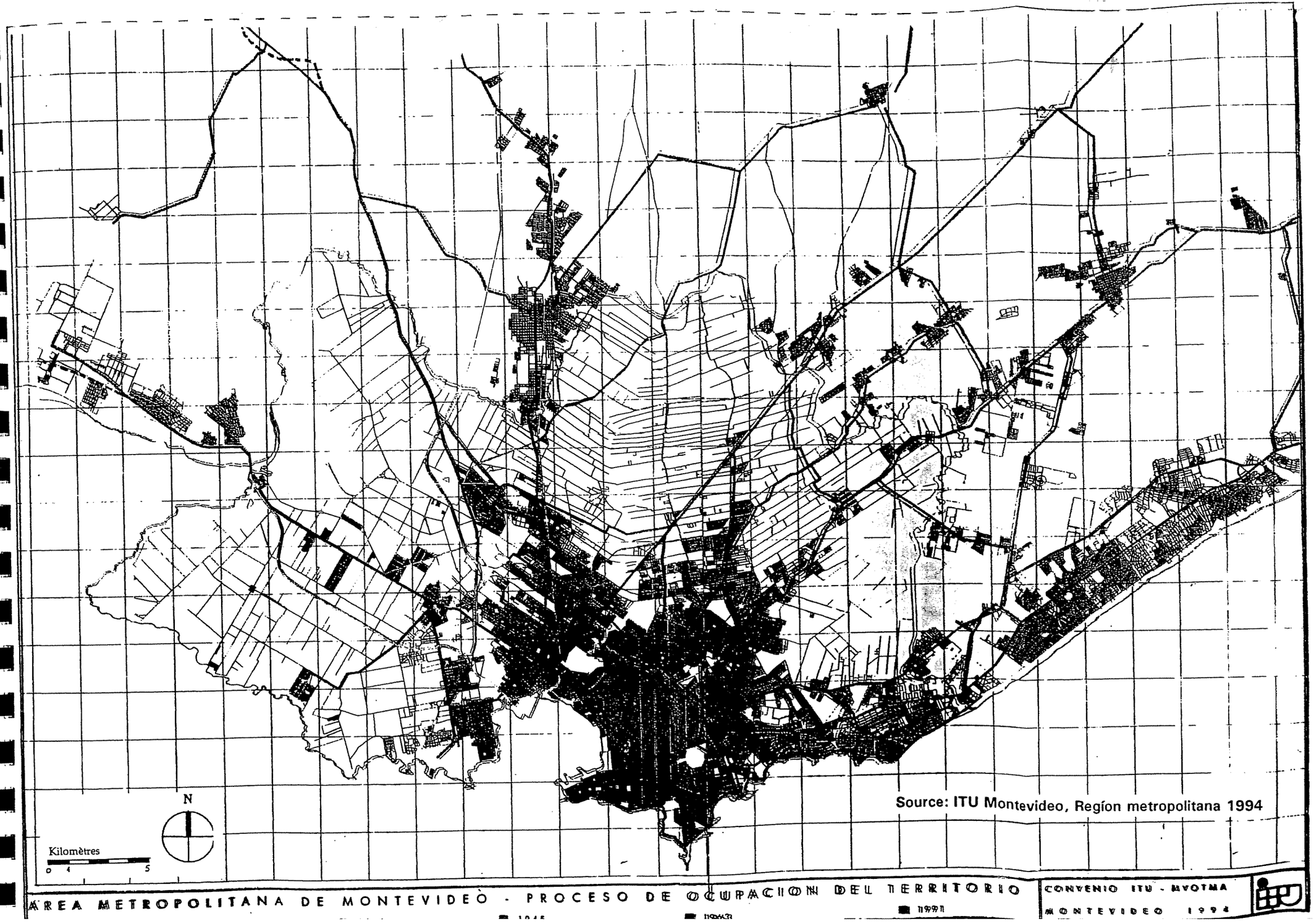
Sur la base des photos aériennes et de la cartographie disponibles, le principal apport du travail de Lamoglie et Piperno consiste en une interprétation détaillée des photos, une reconstitution du processus d'occupation (l'unité d'analyse étant l'îlot), et la définition de quatre moments de l'évolution de la "tache" urbaine : 1928, 1945, 1963 et 1991 (Fig. 24). Ces dates correspondent aux seuls vols complets existants sur la zone. Cependant, l'étude présente la grande importance des dates des vols par rapport à la détermination des coupes, puisqu'elles permettent de situer :

- l'Uruguay du Centenaire,
- la fin de la seconde guerre mondiale et l'adoption de la loi de création de centres urbains,
- l'année du recensement national et du diagnostic de la CIDE,
- la situation actuelle.

Les photo-interprétations sont complétées par la superposition des tracés de la voirie principales de chaque époque. L'étude met en rapport aussi les modalités de croissance, la participation des différents agents et le cadre juridique correspondant.

Les périodes présentées par Lamoglie et Piperno sont :

- *"1730-1928, avec les sous-périodes de la fondation (jusqu'en 1830), de l'indépendance et du libéralisme (1830-1838), de la Guerra Grande (1838-1851), et de l'expansion de la ville (1851-1928) ;*
- *1928-1945, phase de croissance du noyau central ;*
- *1945-1963, période de consolidation de la structure métropolitaine ;*
- *1963-1991, période de ségrégation et de polarisation."*




Source: ITU Montevideo, Regíon metropolitana 1994

L'Institut d'Histoire de l'Architecture de la Faculté d'Architecture de l'Uruguay a produit des travaux sur la fondation des centres urbains[1], la colonisation agraire[2], les communications en Uruguay[3], ainsi que sur l'histoire urbaine de Montevideo[4] et le Montevideo de l'expansion[5] qui identifient plusieurs phases reprises dans les études mentionnées ci-dessus.

En fonction de la littérature et de nos propres interprétations, nous avons identifié des cinq phases dans la formation de l'aire métropolitaine de Montevideo, depuis la fondation de Montevideo jusqu'à 1990:

1. Phase de constitution de la métropole et de son arrière pays.
2. Phase d'apparition des "conurbations linéaires".
3. Phase de préfiguration de expansion métropolitaine
4. Phase de constitution de l'aire métropolitaine
5. Phase de *"développement sélectif des périphéries"*

Nous présentons ci-dessous chacune des phases.

### 3.b.3. Phase de constitution de la métropole et de son arrière pays (1724-1868)

Cette étape correspond à une séquence de transformations territoriales qui met en place la structure métropolitaine nationale. Avec la fondation du noyau central en tant que place-forte et port, la métropole européenne fixe sur le territoire son pouvoir[6] et engendre à partir du port des forces centripètes et centrifuges sur l'arrière-pays, renforçant un réseau de communications radioconcentrique de plus en plus vaste.

Depuis la période de sa fondation, la juridiction de la ville-territoire de Montevideo, en particulier les *suertes de estancia* de Toledo et de Pando, établie des rapports de dépendance entre le centre et les terres que actuellement constituent la plupart de l'aire métropolitaine. Entre 1781 et 1795, la fondation des noyaux urbains de San José, de Canelones, de Pando, et de Las Piedras, plus

---

[1]Alvarez Lenzi, 1972
[2]Muras, 1983
[3]Baracchini, 1976
[4]Altezor & Baracchini, 1971
[5]Alvarez, Arana & Bocchiardo, 1986.
[6]Pour une approche de la fixation sur le territoire du pouvoir par les empires coloniales et par les cultures nomades sur des territoires sans structures préalables : Fourquet & Murard, 1978 pp. 50 - 51

tard de La Paz et de Suárez, et les liens de communication avec Montevideo, constituent une première couronne.

Montevideo grandit par ceintures successives : Ciudad Vieja, limitée par les remparts, Ciudad Nueva, jusqu'à l'Ejido colonial, Ciudad Novísima, avec le Boulevard Artigas (conçu comme dernier essai pour arrêter une limite), avant le Montevideo de l'expansion et du *"chaos urbain"*. Au delà du Boulevard Artigas l'extension n'a pas eu un plan formel complet et c'est construit sur la base des règles du "lotissement libre".

### 3.b.4. Période d'apparition des "conurbations linéaires"[1] (1868-1900)

Le premier indicateur de pré-métropolisation de Montevideo est l'apparition des processus de conurbation liés à l'industrialisation : *"Le phénomène de la conurbation naît en Europe à partir du processus d'éclosion urbaine et de l'extension territoriale qui en découle ; il a comme élément moteur la nécessité de l'adaptation fonctionnelle des villes aux exigences de la révolution industrielle naissante"*[2].

Dans la bibliographie uruguayenne élaborée par l'Institut de l'Histoire de l'Architecture, on utilise d'une façon plus générale, le terme *"conurbation"*, tel que l'établit en 1915 le British Statistical Department, pour évoquer les *"zones soumises en permanence à l'urbanisation autour des grands centres de population"* ; on l'utilise plus particulièrement pour désigner les couloirs métropolitains développés au long des routes d'accès à Montevideo. On parle ainsi de la conurbation Nord, Est, Ouest (au lieu de couloirs urbains ou couloirs métropolitains). Si la naissance des processus de conurbation à Montevideo est en rapport direct avec son industrialisation (axe nord),

---

[1] *"Les conurbations représentent un type particulier d'agglomérations. Le terme a été introduit par Patrick Geddes et le sens en a été étendu par des géographes et par le recensement britannique à toutes les formes d'agglomérations" ..."Comme l'écrivait déjà Chabot (1963) "il semble que l'on ne doive pas confondre les deux termes...; il y a là deux notions qui peuvent coïncider mais ne le font pas nécessairement. L'agglomération suppose plus de dépendance; dans la conurbation, les villes restent distinctes tout en étant englobées dans le même ensemble". Il semble qu'il faille ajouter une condition supplémentaire: la conurbation est due à la croissance parallèle de plusieurs agglomérations voisines qui finissent par se rejoindre, mais les centres principaux conservent entre eux une certaine indépendance, même si l'un d'entre eux a quelque prééminence"... "La conurbation est en somme une agglomération à plusieurs têtes: de nombreux problèmes doivent être réglés en commun, notamment celui des transports, de la spécialisation dans les fonctions, de l'adduction d'eau, du ravitaillement en énergie ... (Dubrovine, 1959)"* (Beaujeu-Garnier, 1995 p. 87. Le point de vue de Chabot n'est pas pris par les études de Baracchini.

[2] Altezor & Baracchini, 1971, p. 253

*"pendant la période de la ville étendue"*[1], au cours du dernier quart du XIXème siècle, le tourisme constitue également un facteur d'expansion et d'urbanisation (direction littoral est). Les deux modalités de conurbation s'associent à la localisation de population, à l'installation de services, d'équipements, de voirie et à de nouvelles technologies des transports en commun.

Jusqu'à présent, l'expansion urbaine sur les couloirs routiers a adopté des caractéristiques et des dynamiques différentes qui seront analysées dans les chapitres suivants et dans la deuxième partie de ce travail. Dans le reste de la thèse on fait référence aux couloirs métropolitains dans le sens utilisé dans ce sous-chapitre pour les conurbations linéaires tandis que l'utilisation du terme conurbation sera dans le sens de Chabot.

### 3.b.5. Phase de préfiguration de l'expansion métropolitaine (1900-1945)

Cette période est marquée par le renforcement de la centralité de Montevideo et de sa prééminence sur le reste du pays, fondées sur une très forte croissance démographique (voir chapitre 4), sur l'implantation d'équipements et d'infrastructures d'importance, sur la création de bases industrielles de niveau national. Durant cette période, la préparation du développement sur les côtes, hors des limites de Montevideo, est associée à la construction de la plupart des routes du réseau actuel de l'aire métropolitaine (Fig. 25).

En 1930, le département de Montevideo compte 655 000 habitants, tandis que la ville en abrite 570.000, soit le tiers de la population d'un pays déjà très urbanisé. L'Uruguay du Centenaire a sa propre métropole : la Ciudad Novísima consolidée (plus de 60 % des parcelles occupées par îlot), une extension tentaculaire intense vers le nord et le nord-est, des stations balnéaires ou des quartiers, sur la côte est. A l'extérieur du département de Montevideo, La Paz et Las Piedras renforcent leur centre et leur développement débute le long de la route vers le nord. Pando, Sauce, Toledo et Santiago Vázquez vivent encore à l'écart de l'influence des routes.

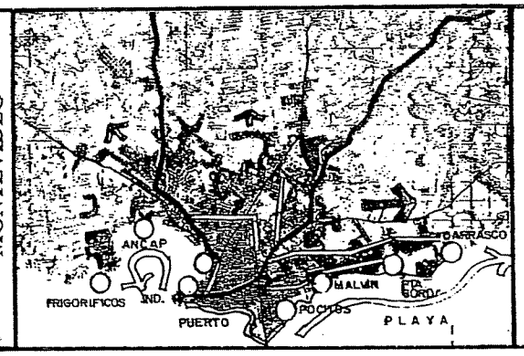
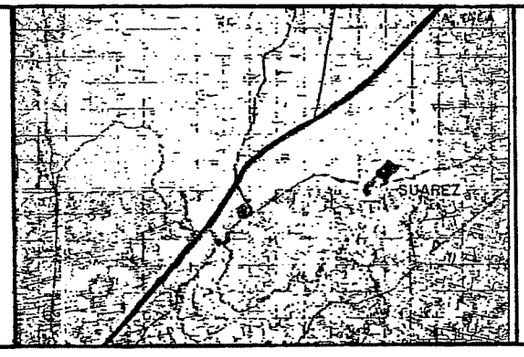
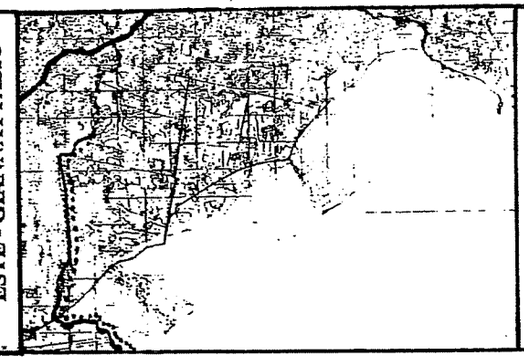
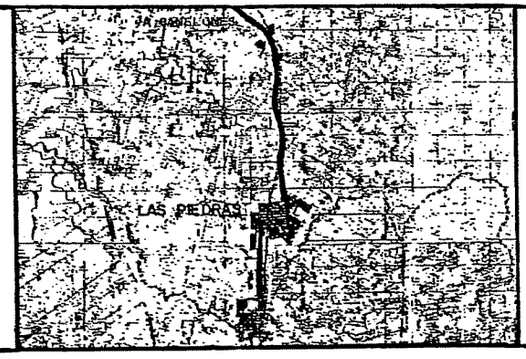
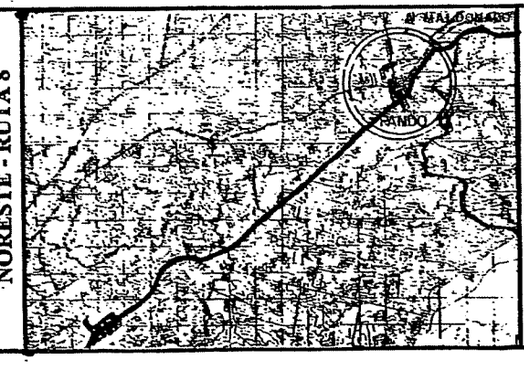
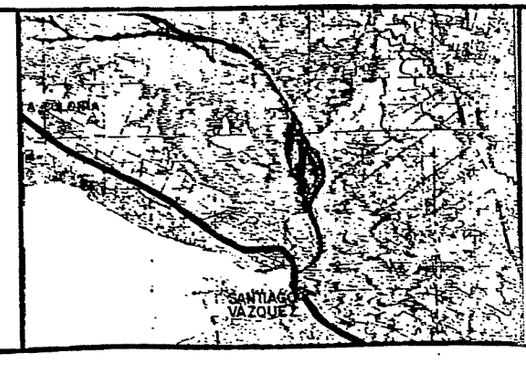
Entre 1930 et 1945, les tracés de la voirie complètent le maillage des zones centrales. On assiste à la construction d'une voirie assurant l'accessibilité, le démembrement des grandes propriétés rurales et les premiers lotissements

---

[1] Altezor & Baracchini, 1971, p. 254

# OCUPACION DEL TERRITORIO
## ESTUDIO POR CORREDOR
## 1928 - 1945

Source: ITU Montevideo, Region metropolitana 1994

| TEJIDO | ESTRUCTURADORES | | | | TEJIDO | ESTRUCTURADORES |
|---|---|---|---|---|---|---|
| - CRECIMIENTO AL ESTE SOBRE LA COSTA<br>- COCIDO DE TEJIDO DE EXPANSION DE PRINCIPIO DE SIGLO<br>- CRECIMIENTO SIN CONTROL DE PERIFERIAS | - CONSOLIDACION DE LA ESTRUCTURA URBANA<br>- CONSTRUCCION DE EJES VIALES DE IMPORTANCIA: CENTENARIO, BR. ARTIGAS RAMBLA SUR, RIVERA AV.DEL LIBERTADOR AV. ITALIA<br>- SE CONSOLIDA ZONA IND. AL OESTE: PUERTO, CENTRAL BATLLE (1937), REFINERIA DE ANCAP (1937),FRIGORIFICOS (CERRO) | MONTEVIDEO |  |  | NORESTE - RUTA 6 | - DESARROLLO DE CENTROS POBLADOS EN RELACION A EMPALME Y VIA FERREA<br>- ESCASA EXPANSION DE LOS MISMOS EN RELACION AL PERIODO ANTERIOR | - SE IDENTIFICA LA VIA FERREA COMO ESTRUCTURADOR PRINCIPAL |
| - NO EXISTEN TRAZADOS URBANOS<br>- PREDOMINIO ABSOLUTO DE ARENALES<br>- SE OBSERVA FORESTACION EN SOLYMAR | - EJE PPAL SIN JERARQUIA INTERBALNEARIA HASTA COLINAS DE SOLYMAR CON TRAZADO IRREGULAR<br>- AUN NO FUERON CONSTRUIDOS EL AEROPUERTO NI AV. ITALIA | ESTE - GIANNATTASIO |  |  | NORTE - RUTA 5 | - CRECIMIENTO SOBRE RUTA 5, QUE UNE LA PAZ Y LAS PIEDRAS Y CRECIMIENTO AL ESTE DE LAS PIEDRAS<br>- CENTRO DE SERVICIOS AL AREA AGRICOLA | - NO EXISTEN TRANSFORMACIONES SUSTANCIALES EN LA ESTRUCTURA VIAL PRINCIPAL<br>- EL EJE PRINCIPAL ES LA RUTA 5, QUE ATRAVIESA LA PAZ Y LAS PIEDRAS Y ACOMPAÑA EL TRAZADO DE LA VIA FERREA |
| - EXPANSION DE BAJA DENSIDAD, Y DE ESCASA MAGNITUD DE LA CIUDAD DE PANDO<br>- PANDO Y RUTA 8 ZONA INDUSTRIAL | - RUTA 8 NO SUFRE MODIFICACIONES<br>- RUTA 8 UNICO ACCESO A MONTEVIDEO DESDE EL ESTE | NORESTE - RUTA 8 |  |  | OESTE - RUTA 1 | - NO EXISTE TERRITORIO URBANIZADO<br>- STGO. VAZQUEZ NO SUFRE MODIFICACIONES<br>- TERRENOS BAJOS CON PREDOMINIO DE TERRENOS INUNDABLES | - SE REALIZA NUEVO TRAZADO DE LA RUTA 1, CORREDOR A COLONIA.<br>- EL UNICO CAMINO SECUNDARIO ES EL ACCESO A PLAYA PASCUAL, EN DONDE SE OBSERVAN TERRENOS YA FORESTADOS |

balnéaires hors des limites du département de Montevideo. Ces adaptations préfigurent la transformation les zones rurales ou naturelles en aires urbanisables, pour un développement le long des couloirs urbains, surtout sur les côtes ouest et est. Les premiers lotissements de cette phase annoncent une période de 20 ans au cours desquels les grands promoteurs et les propriétaires fonciers vont lotir la plupart du littoral sud uruguayen.

### 3.b.6. Phase de constitution de l'aire métropolitaine (1945-1975)

Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que se produit la croissance métropolitaine proprement dite, ou plus précisément, que l'on reconnaît la constitution de l'aire métropolitaine actuelle. La ville subit en effet une forte expansion et dépasse les limites du département de Montevideo (Fig. 26).

*"L'aire métropolitaine de Montevideo est devenue une agglomération formée d'un ensemble de centres urbains de tailles différentes plus ou moins structurés par les voies de liaison à la ville principale qui est Montevideo. Les zones rurales qui entourent la ville se réduisent aux espaces interstitiels entre les couloirs urbains. En s'intensifiant, le processus de lotissement crée un tissu rural de petits terrains destinés soit à la production horticole et fruitière, liée à la consommation locale, soit à l'accueil d'activités de loisirs, industrielles, résidentielles ou autres. (cimetières, logistique des transports). La taille des terrains et leur forte accessibilité aux centralités urbaines -fondée sur un réseau routier dense et sur un large éventail de services- leur donne un potentiel diffus qui est à l'origine de cette multiplicité des usages "*[1].

D'après l'équipe d'études de la Direction Nationale d'Aménagement du Territoire (DINOT) du MVOTMA [2] :
*"L'expansion de Montevideo, à la différence des principales métropoles latino-américaines, ne répond pas à la croissance naturelle de la population, mais à des migrations internes* (Depuis les années 50 le taux de croissance annuelle est d'un 0,5 %, tandis que dans certains couloirs métropolitains les taux entre 1963 et 1975 atteignent 18 %). *Les principaux facteurs qui l'expliquent sont les suivants :*

*a. Processus universel d'urbanisation renforcé et accentué depuis la fin de la seconde guerre mondiale.*

---

[1] Ligrone, 1992 p. 9
[2] MVOTMA, 1992 p. 6

# OCUPACION DEL TERRITORIO
## ESTUDIO POR CORREDOR
## 1945 - 1963

Source: ITU Montevideo, Regíon metropolitana 1994

| TEJIDO | ESTRUCTURADORES | | | | | TEJIDO | ESTRUCTURADORES |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - CRECIMIENTO Y DENSIFICACION DESORDENADA DEL AREA DE BORDE<br>- EXPANSION Y CONTINUA DENSIFICACION DE LA COSTA ESTE<br>- COMIENZA PROCESO DE SUSTITUCION EN AREA CENTRAL PRODUCTO DE LEY DE PROP. HORIZONTAL<br>- CONSTRUCCION DE VIVIENDAS SISTEMA PUBLICO CONJ. HAB. COMO MODALIDAD ALTERNATIVA | - DESARROLLO DEL CENTRO HACIA EL CORDON<br>- CONSOLIDACION DE CENTROS COMERCIALES ALTERNATIVOS PASO MOLINO, GRAL. FLORES LA UNION<br>- CONCENTRACION INDUSTRIAL AL OESTE: PUERTO, BARRACAS, INDUSTRIAS (PASO MOLINO, NUEVO PARIS) AL NORESTE: FUNSA Y TEXTILES (MAROAS)<br>- CONSTRUCCION TRAMO FINAL AVENIDA ITALIA | MONTEVIDEO | | | NORESTE - RUTA 6 | - CRECIMIENTO DESORDENADO DE BAJA DENSIDAD<br>- ZONAS DE MAYOR DENSIDAD TOLEDO Y TOLEDO CHICO | - RUTA NUEVA MANGA - SUAREZ<br>- LOS CENTROS DE SERVICIO SON DE ESCASA JERARQUIA |
| - OCUPACION COSTERA NODAL CONSOLIDADA EN SHANGRILA Y LAGOMAR Y DE BAJA DENSIDAD EN SOLYMAR,<br>- LOMAS, MEDANOS Y EL PINAR<br>- TRAZADO DE LA CASI TOTALIDAD DE LA ACTUAL URBANIZACION ESTE<br>- URBANIZACION PASO CARRASCO VINCULADO A FRIGORIFICO Y CICSA | - TRAZADO Y EJECUCION DE AV. ITALIA E INTERBALNEARIA<br>- 2º PUENTE SOBRE ARROYO CARRASCO<br>- CONSTRUCCION DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL<br>- PRESENCIA DE LAGOS VINCULADO A ARENERAS A AMBOS LADOS DEL PARQUE | ESTE - GIANNATASIO | EL PINAR<br>MEDANOS<br>LOMAS DE SOLYMAR<br>SOLYMAR<br>LAGOMAR<br>SHANGRILA<br>PARQUE CARRASCO | | NORTE - RUTA 5 | - UNIFICACION DEL TEJIDO DESDE PROGRESO A LA PAZ SOBRE RUTA 5<br>- CRECIMIENTO SOBRE AREAS CULTIVADAS<br>- AFINCAMIENTO DE POBLACION QUE SE DESPLAZA A TRABAJAR A MONTEVIDEO | - LA RUTA 5, UNICO ESTRUCTURADOR DEL CORREDOR, ATRAVIESA LOS CENTROS POBLADOS |
| - EXPANSION DE BAJA DENSIDAD SOBRE RUTA 8 HACIA MONTEVIDEO (CREACION DE BARRIOS BLANCOS).<br>- HACIA EL NOROESTE DE PANDO, CONFORMACION DE TEJIDO CON AMANZANADO DISGREGADO | - RECTIFICACION DE RUTA 8 EN PANDO | NORESTE - RUTA 8 | | | OESTE - RUTA 1 | - FRACCIONAMIENTO DE LA CASI TOTALIDAD DEL ACTUAL AMANZANADO CON EJE EN LA RUTA 1<br>- BAJA DENSIDAD DE OCUPACION<br>- FRACCIONAMIENTO DISCONTINUO Y SIN SERVICIOS | - RUTA 1 UNICO ESTRUCTURADOR EN UNA "PENINSULA" ENTRE EL BANADO Y EL MAR |

b. *En application de la loi des centres urbains de 1946, les autorités du département de Montevideo imposent des restrictions rigoureuses à l'expansion urbaine, sans pour autant mettre en oeuvre les mesures d'accompagnement nécessaires pour faire face à la demande de terres pour la construction de logements. Cela a entraîné des transferts de population vers les départements limitrophes de Canelones et de San José, aux réglementations plus permissives. D'autre part, l'application du Plan directeur de Montevideo de 1956 (qui a savamment protégé la couronne agricole départementale), les faiblesses de la Loi de propriété horizontale pour remplacer l'expansion horizontale par la croissance en hauteur, conjointement avec les migrations campagne-ville-périphérie, peuvent expliquer l'expansion urbaine au-delà des limites départementales, avec cependant de nombreuses discontinuités du tissu et de larges interstices à très faible densité.*

c. *Les politiques mises en place en matière de logement se sont avérées inefficaces pour apporter des solutions à la perte de pouvoir d'achat de la population, qui a dû se déplacer des zones centrales consolidées, soit vers les conurbations linéaires de Canelones et San José, à la recherche de terrains meilleur marché, mais sans infrastructures ni services, soit vers des enclaves marginalisées dans des terres publiques ou inondables.*

d. *Les politiques en matière de location ont, elles aussi, contribué à cet état de choses. Le gel des loyers jusqu'en 1974 ainsi que la libéralisation du marché des locations qui a favorisé le déplacement de la population vers le littoral de Canelones, vers Rincón de la Bolsa à l'ouest et vers le nord, dans des localités telles que La Paz, Las Piedras et Progreso, ont contribué à la dégradation des bâtiments des zones centrales. L'entrée en vigueur de la loi actuelle des baux a aggravé le problème du logement et augmenté le nombre des taudis dans les zones consolidées ainsi que les implantations marginalisées tant en bordure des voies d'accès à la ville que dans les rives des cours d'eau (Pantanoso, Miguelete et Carrasco).*

e. *Le faible poids relatif des coûts des transports en commun favorise les déplacements.*

f. *La nouvelle localisation des industries a été possible dans les aires limitrophes des départements de Canelones et San José, vu le moindre coût des terrains, une fiscalité moins lourde et des contrôles moins stricts, des salaires différentiels et une main-d'oeuvre moins syndicalisée.*

g. *La dégradation de la vie du quartier, associée d'une part aux difficultés d'entretien des logements disponibles, aux caractéristiques propres aux Montévidéens, qui valorisent la nature et la maison individuelle, et*

*d'autre part, à la recherche d'une meilleure qualité de vie, accentuent l'expansion sur le littoral est. La priorité est donnée aux valeurs du paysage littoral au détriment des services et infrastructures existants dans les quartiers consolidés.*

*h. La spéculation sur les terres urbaines et l'absence d'une politique municipale en matière d'occupation des sols"* .

### 3.b.7. Le cycle de *"développement sélectif des périphéries"* (1975-fin des années 80)

Selon Bervejillo *"le cycle de métropolisation dégagea au bout de quelques années un stock important de parcelles vacantes, dont le processus d'occupation effective fut relativement plus lent. Après le moment initial, à cause de l'inflation, les lotissements massifs cessent d'être une affaire spéculative rentable, et parallèlement, la capacité d'épargne des classes moyennes et populaires diminue, quand le rythme de croissance s'associe à la migration de la campagne vers la ville, les transformations métropolitaines mettent en jeu d'autres règles. (...) Celles-ci ne se caractérisent plus par des processus uniformes et massifs, mais plutôt par des processus sélectifs et différentiels de croissance-consolidation"*[1] (Fig. 27).

*"La polarisation centre-périphérie est substituée (...) clairement par une nouvelle polarisation ville côtière-ville intérieure"*[2]. En effet, la ségrégation et la polarisation socio-spatiale sont liées aux migrations internes, qui expliquent le vide progressif des zones consolidées, le déplacement des classes moyennes vers la côte est, les migrations des classes populaires vers les conurbations ouest, nord et nord-ouest, et la stagnation des anciens centres périphériques.

Bervejillo souligne, comme principale caractéristique de cette période, la transformation des villes balnéaires de l'est, qui cessent d'être des logements de fin de semaine pour devenir des périphéries-dortoirs des classes moyennes, avec un développement fort des équipements commerciaux, *"facteur stratégique pour la création de centralités d'alternative"* , c'est à dire que

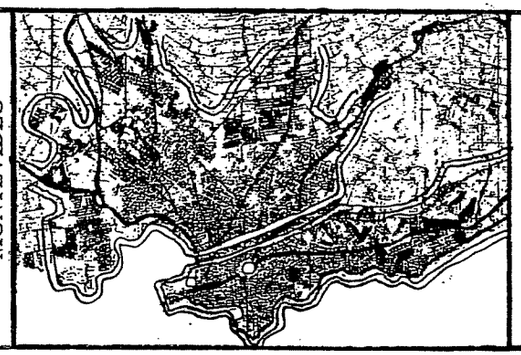
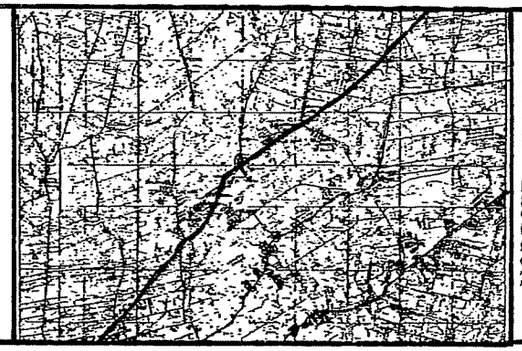
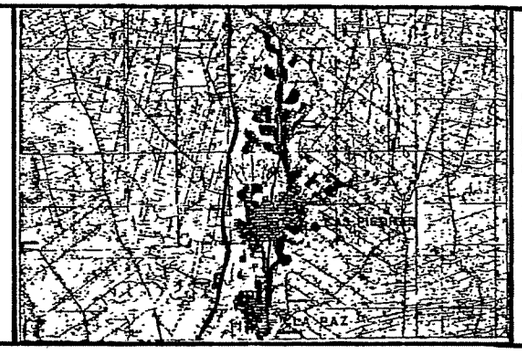
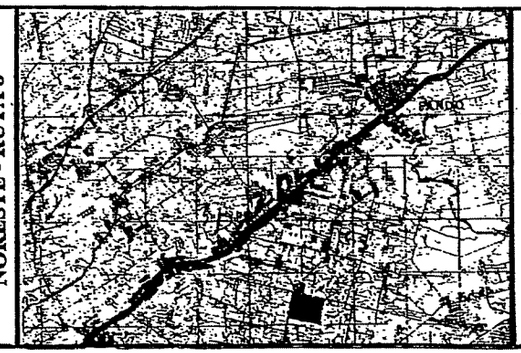
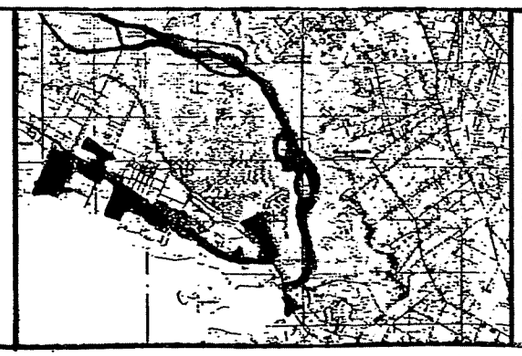
---

[1]Bervejillo propose cette expression pour définir le cycle contemporain depuis 1970. Cette thèse propose délimiter cette phase vers la fin des années 80, nonobstant la permanence de ce développement sélectif, étant donné l'incorporation d'autres facteurs qui se présentent depuis 1990, et qui seront motif de traitement détaillé le long de la deuxième et troisième partie de la thèse. Bervejillo, 1994, p. 34

[2]Lamoglie & Piperno, 1994

# OCUPACION DEL TERRITORIO
## ESTUDIO POR CORREDOR
## 1963 -1991

Source: ITU Montevideo, Regíon metropolitana 1994

| TEJIDO | ESTRUCTURADORES | | | | | TEJIDO | ESTRUCTURADORES |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - VACIAMIENTO DE AREAS CENTRALES Y DENSIFICACION DE LAS PERIFERIAS<br>- RENOVACION DE AREAS CENTRALES (C. VIEJA, B.SUR, ETC.)<br>- CONTINUA SUSTITUCION POR EDIF. EN ALTURA (SOBRE AVENIDAS EN AREA CENTRAL Y FAJA COSTERA)<br>- GENERACION DE NUEVOS TEJIDOS FUNDAMENTALMENTE COMO RELLENO DE LA MANCHA URBANA | - TRAZADO DE LOS NUEVOS ACCESOS<br>- CONSTRUCCION DE TERMINALES DE OMNIBUS INTERDEPARTAMENTALES (TRES CRUCES, RAMBLA Y RIO BRANCO)<br>- APARICION DE UNA NUEVA MODALIDAD DE CENTRO COMERCIAL, EL SHOPPING CENTER<br>- CAMBIO DE UBICACION DE CASA DE GOBIERNO | MONTEVIDEO |  |  | NORESTE - RUTA 6 | | |
| - DENSIFICACION DE LA TRAMA EXISTENTE SOBRE LA COSTA<br>- SUSTITUCION DE VIVIENDA DE VERANEO POR VIVIENDA PERMANENTE<br>- EXPANSION Y DENSIFICACION DE ZONA ENTRE INTERBALN. Y AV. GIANNATTASIO<br>- CONSOLIDACION DE PASO CARRASCO COMO CENTRO POBLADO ASOCIADO A FUENTES DE TRABAJO EN INDUSTRIA LOCAL Y ZONA COSTERA | - CONSOLIDACION DE AV. GIANNATTASIO COMO EJE CONECTOR (REALIZACION DE LA DOBLE VIA)<br>- DESARROLLO DE CENTRO COMERCIAL Y DE SERVICIOS LINEAL SOBRE DICHA AVENIDA<br>- EXTENSION DE ZONA DE LAGOS POR EXPLOTACION DE ARENERAS<br>- APERTURA Y TRAZADO DE RAMBLA COSTERA | ESTE - GIANNATTASIO |  |  | NORTE - RUTA 5 | - EL DESARROLLO DEL AREA URBANA ESTA CONDICIONADA A AVANZAR SOBRE OTROS USOS O A SALVAR ACCIDENTES GEOGRAFICOS<br>- DENSIFICACION DE LOS TEJIDOS GENERADOS EN EL PERIODO ANTERIOR<br>- SE REPLANTEA EL CRECIMIENTO PREVISTO POR EL PLANO RECTOR (HACIA EL ESTE), FREN AL POLO DE ATRACCION QUE EJERCE LA NUEVA RUTA 5. | - NUEVO TRAZADO DE LA RUTA 5 POR FUERA DE LOS CENTROS URBANOS<br>- CONSOLIDACION DE LAS PIEDRAS COMO CENTRO DE SERVICIOS, NO SOLO AL AGRO SINO TAMBIEN A LOS NUEVOS BARRIOS |
| - DENSIFICACION DE JUAN ANTONIO ARTIGAS FUNDAMENTALMENTE SOBRE LA RUTA 8<br>- DE LA EXPANSION GENERADA EN EL PERIODO ANTERIOR SE CONSOLIDA FUNDAMENTALMENTE EL CORREDOR PANDO-MONTEVIDEO | - CREACION DE UNA NUEVA CENTRALIDAD SOBRE R.8<br>- INPLANTACION DE NUEVAS INDUSTRIAS EN JUAN ANTONIO ARTIGAS<br>- CREACION DE ZONA FRANCA | NORESTE - RUTA 8 |  |  | OESTE - RUTA 1 | - DENSIFICACION DE LOS AMANZANADOS CREADOS EN EL PERIODO ANTERIOR CON LA CONSIGUIENTE AGUDIZACION DE PROBLEMAS AMBIENTALES<br>- SATURACION DE USOS INCOMPATIBLES (INDUSTRIA-VIVIENDA)<br>- DEFICIT DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS | - IMPLANTACION INDUSTRIAL SOBRE RUTA 1 (CURTIEMBRE, QUIMICAS, ETC).<br>- IMPLANTACION DE UN CEMENTERIO PRIVADO<br>- PLANIFICACION DEL NUEVO TRAZADO DE RUTA 1 POR FUERA DEL AREA URBANIZADA Y PLANIFICACION DE UN NUEVO PUENTE SOBRE EL RIO SANTA LUCIA |

l'installation de grand quantité de commerces est un élément qui enclenche des concentrations de population et d'emploi (élément propre des zones centrales) dans des secteurs nouveaux.

Les classes populaires font croître *"les zones de Barros Blancos sur la route N° 8, les bidonvilles autour de Toledo sur les routes 6 et 32, et Rincón de la Bolsa sur route 1"*[1], autant de zones mal desservies, sans infrastructure, mais où le prix des terrains est très faible.

Les centres anciens stagnent ; Montevideo vit un processus de *"dégradation urbaine généralisée"*[2], caractérisé par un dépeuplement qui progresse dans les quartiers anciens consolidés, du centre ou des périphéries.

Cette période, est une phase de transition vers un modèle de croissance sur les zones côtières, qui comprend l'ensemble du littoral sud de l'Uruguay mais aussi l'aire métropolitaine, suggéré par plusieurs éléments endogènes et macro-régionaux, dont l'importance s'accroît à partir de 1990 et jusqu'à présent.

Les processus propres aux différents périodes de développement et à la consolidation de l'aire métropolitaine de Montevideo ont changé. On assiste depuis la fin des années 80 à un ensemble de transformations propres à un stade de saturation et de crise du système, ainsi qu'à la naissance de nouvelles "logiques" de structuration et d'occupation du territoire dans un nouveau cadre international.

### 3.c. LA CONSOLIDATION DE L'URUGUAY CÔTIER

Les processus de structuration de la bande côtière sud de l'Uruguay permettent de distinguer quatre périodes :

1. de la colonisation jusqu'à la fin du XIXème siècle, période où les transformations du territoire répondent strictement à la structuration générale du pays, selon différents modèle fondés sur : la défense, l'exportation de produits agricoles, la colonisation agricole, ou la forte accumulation à Montevideo.

---

[1] Bervejillo, 1994, p. 35

[2] Référence à la "Involución urbana generalizada" ITU, 1990 vol. 1 pp. 13 - 19

2. du XIXème siècle jusqu'aux années 1950, où l'on assiste à la consolidation et à la maturité du radio centrisme macrocéphalique, au niveau national. Le sud s'équipe : routes parallèles à la côte, lotissements sur le littoral, équipements touristiques ponctuels.
3. les années 60 à 80, sont marquées par la crise du modèle précédent, en particulier par la crise de croissance et de saturation de l'aire métropolitaine. Ce sont les années du développement et de la consolidation sur la base des transformations du littoral et la gestation du "*Monte del Este*" (expression de Danilo Antón[1] pour désigner le segment du territoire compris entre Montevideo et Punta del Este).
4. les années 90, enfin, voient l'inclusion du sud uruguayen dans le cadre de l'intégration macro-régionale en cours, dont les principales transformations sont : la consolidation de la métropolisation de Maldonado-Punta del Este, les mutations dans la ville de Montevideo et sa conurbation est, de nouveaux profils d'activités et de demande de sol urbanisé dans le littoral sud-ouest, la dynamisation des activités portuaires, et peut-être aussi, l'incorporation du littoral de Rocha à la logique d'exploitation du sol propre à Maldonado. La tendance du développement à long terme semble confirmer un modèle d'occupation littorale croissante.

La côte métropolitaine, le littoral sud-ouest et le littoral sud-est constituent trois phases du processus d'occupation de l'Uruguay méridional que nous allons maintenant analyser.

### 3.c.1. La conformation de la côte métropolitaine

La côte métropolitaine[2] s'étend sur une rive de 80 km, depuis Playa Pascual jusqu'à l'embouchure de arroyo Pando. On peut distinguer cinq secteurs ayant une évolution différenciée : la baie, la côte sud-est de Montevideo, le secteur du Parc Roosevelt s'étendant jusqu'à arroyo Pando, la côte ouest de Montevideo, et la conurbation ouest dans le Département de San José.

---

[1]Géographe, ancien professeur du département de géographie de la Faculté des Sciences de l'Uruguay

[2]Pour une approche contemporaine, voir Sprechmann & Capandegui, 1992, p. 66 - 85

**1) La baie de Montevideo**

Formée par la péninsule de la ciudad Vieja et le Cerro de Montevideo, la baie est le premier lieu occupé de la côte. Son développement est associé aux premières phases de croissance de Montevideo. Pendant la période coloniale, les installations portuaires, un certain nombre d'industries, des infrastructures pour l'approvisionnement en eau potable, dessinent son profil futur. Vers 1834, le tracé de *villa Cosmópolis*, lié à l'implantation des abattoirs (*saladeros*) et des établissements frigorifiques, sur le versant ouest du Cerro, met en place l'autre quartier divisé en îlots, à l'autre bout de la baie.

Pendant la deuxième moitié du XIXème siècle, la voirie sur le bord de la baie, l'installation du chemin de fer jusqu'au centre ville et l'occupation des îlots donnant sur la côte par des entrepôts, consolident la coupure entre de vastes quartiers et la mer. L'Uruguay Batllista réalise plusieurs équipements de grande taille dans cette zone, notamment le port actuel, la Centrale thermoélectrique et la raffinerie de pétrole. La construction au début des années 1980 des routes d'accès rapide au port, complète le profil actuel de la *rambla* portuaire, isolant définitivement des quartiers qui, tel Capurro, gardaient une liaison plus étroite avec les rives du Río de la Plata.

**2) La côte sud-est de la ville**

Dans les vingt dernières années du XIXème siècle, les préférences des classes moyennes et aisées en matière de loisirs et de résidences secondaires, se portent sur les quartiers situés à l'ouest et au nord de Montevideo (Prado, Paso Molino, Colón, Lezica). Cependant, à partir du début du XXème siècle, les goûts se modifient progressivement, sous l'influence des stations balnéaires côtières européennes et du regain d'intérêt pour les bains de soleil et de mer, de sorte. Les nouvelles résidences se construisent dès lors sur la côte est de Montevideo, à proximité des plages : Playa Ramírez, Pocitos, Punta Gorda (1910), Carrasco (1912), Malvín (1924).

La construction de la *Rambla Sud* (1931) constitue un équipement extraordinaire pour l'époque, dans un Uruguay qui, en période d'abondance, privilégie la qualité de vie sur la capitalisation de son économie.

A partir de Pocitos et vers l'est, plusieurs plages, devenus des sites de loisir des masses, très fréquentées par l'ensemble de la population, s'incorporent au

paysage du Montevideo actuel. Les boums de la construction des années 50 et de la fin des années 70, dessinent le profil des quartiers côtiers les plus peuplés et favorisent la substitution des maisons individuelles par des bâtiments en hauteur (10 étages) De tels changements s'observent d'abord à Punta Carretas et à Pocitos, puis pendant la dernière décennie, à Buceo et à Malvín, plus à l'est, densifiant les secteurs annexes. Les quartiers les plus riches (Punta Gorda et Carrasco), se sont consolidés avec une faible densité de population, un faible facteur d'occupation du sol et un paysage qui associe parcs, jardins et résidences de grande qualité architecturale. La saturation de ces deux quartiers explique leur prolongement, selon les mêmes caractéristiques d'occupation du sol, vers la côte de Canelones, à Barra de Carrasco, Parque Miramar et la Caleta, jusqu'au parc Roosevelt.

**3) Le couloir métropolitain à l'est de Montevideo**

Au début du XXème siècle, la zone comprise entre les embouchures des arroyos Carrasco et Pando conserve encore son état quasi naturel : plages, dunes de sable, marais et forêts naturelles. La plantation d'espèces végétales non autochtones (pins maritimes et eucalyptus) se fait également à partir des premières décennies du XXème siècle.

En 1908, cette zone appartient à Doroteo García à hauteur de 85 %, et le reste du territoire, aujourd'hui la station balnéaire d'El Pinar, aux héritiers de Ventura Zas. Le "Chemin Départemental de Paso Carrasco à Paso Escobar", aujourd'hui Route Interbalnéaire, relie par le nord ces terres à Montevideo. L'accès de ce chemin au Pinar est la seule voie transversale pour arriver à la côte. Les activités agricoles de cette zone restent médiocres étant donné le faible potentiel de ces sols sableux.

Vers 1916, leur accessibilité augmente considérablement : une rue large de 27 m,. parallèle à la côte, à distance égale entre celle-ci et le *"Chemin Départemental de Paso Carrasco à Paso Escobar"*, permet huit tracés transversaux. Ces tracés sont à l'origine de l'actuelle Avenue Giannattasio et des voies transversales des stations balnéaires voisines qui se développent depuis les années 40. A cette époque déjà, le *"Grand Parc Carrasco"* (actuel parc Roosevelt) est défini comme un élément singulier de la zone.

Pendant les 30 années, les successeurs de Doroteo García, en particulier la branche García Lagos, procèdent au lotissement de ces terres. Mais ce n'est qu'à

*particulier de 1976 à 1982, marquée par le boom de la construction liée à une forte demande argentine... Plus de 60 immeubles de plus de 10 étages ont surgi dans l'espace résidentiel de Punta del Este correspondant bien à cette croissance exceptionnelles de la demande liée surtout aux fortes capacités financières de promoteurs argentins et uruguayens. Tous ces investissements immobiliers nouveaux se sont traduits par une densification des tissus balnéaires existants et par l'apparition de nouvelles formes de croissance d'habitat balnéaire (tours de 15 étages, hameaux intégrés, résidences dispersées dans la campagne voisine, etc.). Le littoral du département de Rocha a fait également l'objet de fractionnements semblables"*[1].

Le littoral de Rocha appuie les aménagements touristiques sur trois presqu'îles d'importance : La Paloma, avec Costa Azul et la Pedrera, Cabo Polonio, avec Fondo de Valizas et Aguas Dulces, et Santa Teresa et la Coronilla, qui aboutissent à Barra do Chuí.

La ligne de chemin de fer de l'est, donnée en concession en 1870, proposait de relier Montevideo à Pando, Minas, Maldonado, San Carlos et Rocha. La route Interbalnéaire est inauguré par étapes, atteignant son tracé définitif au début des années 50. Cet élément représente un saut qualitatif face au chemin de fer et permet d'accompagner les périodes les plus dynamiques du développement touristique.

### 3.c.3. Le littoral sud-ouest

Axée sur les routes N° 21 et N° 1, l'occupation du littoral sud connaît trois périodes :

- pendant la phase coloniale, les activités portuaires reliées soit à l'exportation des matières premières agricoles et minérales (pierre et de sable pour la construction de Buenos Aires), soit à la défense militaire, structurent des ports commerciaux et des voies de communication étroitement liées avec Buenos Aires et les villes situées à l'ouest du río Uruguay : Fray Bentos, Mercedes, Nueva Palmira, et Colonia. Une vingtaine de centres urbains de toute importance est située sur le réseau ferroviaire ouest et sud-ouest.

---

[1]Collin Delavaud, 1990b

- dès le début du XXème siècle, les communautés d'immigrés comprennent les vertus touristiques du paysage de Colonia et sa demande potentielle par le marché de Buenos Aires. Ils construisent un ensemble d'équipements qui rendent la région attrayante : plusieurs hôtels à Carmelo et à Nueva Helvecia, des casinos à Carmelo et à Colonia, et même des arènes pour courses de taureaux ! Les arènes, importées d'Angleterre par un particulier, sont installées à Real de San Carlos. Ce centre touristique comprend en outre un casino et un hôtel, sur des terrains boisés, avec une allée principale allant du quai aux arènes. Un embarcadère permet l'accueil des touristes transportés la navette Colonia-Buenos Aires.
  Le déclin touristique de la région de Colonia s'amorce avec la construction des routes N° 1, N° 9 et Interbalnéaire, la démocratisation de la voiture et l'amélioration de la vitesse. En effet, les touristes argentins préfèrent désormais Punta del Este d'accès plus rapide.

- la troisième phase, plus récente, correspond à la mise en valeur du quartier ancien de Colonia, au cours des années 70 et 80, ainsi qu'à une politique nationale de promotion du tourisme et à une demande croissante de la part des Argentins. Ceux-ci, en effet, recherchent de nouveaux sites de loisirs pour les fins de semaine, alors qu'ils ne disposent que de secteurs éloignés dans la banlieue de Buenos Aires.

# Chapitre 4

# FORCES ET FAIBLESSES DE L'URUGUAY CÔTIER CONTEMPORAIN DANS LA STRUCTURE DU TERRITOIRE NATIONAL

Nous essayons de répondre dans ce chapitre à trois questions de base pour une présentation globale de l'Uruguay sud :

1. Quel est son poids économique et démographique dans le pays ?
2. Quelles sont ses principales structures territoriales ?
3. Quelles sont les forces et faiblesses actuelles de chaque structure, et les difficultés de l'avenir proche ?

L'accent est mise sur les systèmes de villes et sur les infrastructures de communications en tant que bases du développement territorial. Cette analyse globale, située dans le contexte de l'Uruguay contemporain, sera complétée dans le chapitre 5 avec la présentation des trois grands ouvrages d'intégration en projet.

## 4.a. LA PÉRIODE CONTEMPORAINE 1990 ...

Depuis 1990, s'amorce une période de transformations du territoire, appuyées sur une démocratie stable, un processus d'intégration macro-régional naissant, un "nouvel" alignement de la région sur la politique des États-Unis. Une nouvelle politique des institutions internationales de crédit cherche à apporter une solution à l'aggravation des conditions sociales pendant les décennies précédentes, qui met toujours en danger la croissance de l'économie de marché et affaiblit la démocratie.

Par ailleurs, on assiste depuis 1990 à l'apparition de nouveaux acteurs ayant une forte capacité, directe ou indirecte, de transformation du territoire sur la base de modèles différents :

- les secteurs politiques de gauche dans le gouvernement de Montevideo ;
- des multinationales faisant de forts investissements fonciers et cherchant à investir en équipements et en infrastructures ;
- les entreprises de télécommunications, dont la technologie pourrait exercer une influence à long terme sur les facteurs de localisation des activités ;
- les entreprises et institutions d'État dans le domaine des transports, et plus particulièrement dans celui des structures portuaires ;
- un nouveau ministère chargé du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

Vers la fin de la dernière décennie, la démocratie semble finalement avoir reconquis le pays et la région. Le processus d'intégration de l'Argentine et du Brésil, auquel "s'accroche" très opportunément l'Uruguay, confère de nouveaux rôles à l'Uruguay et renforce sa condition naissante de plaque tournante pour certains flux économiques[1]. Les symptômes de stabilité interne et externe expliquent le changement du comportement de certains investisseurs nationaux et étrangers, changements qui annoncent d'importantes mutations urbaine et territoriale : nouvelles centralités urbaines, conquête urbaine du littoral sud sur la base d'une offre touristique diversifiée, nouvelles modalités de localisation productive fondée sur la reconversion technologique et le développement du reboisement et des rizières.

Pour la décennie 90, les établissements bancaires internationaux annoncent un appui à la "modernisation" de l'État et de l'économie et une assistance particulière pour améliorer les conditions sociales critiques.

L'État est impuissant à assurer une croissance adéquate des infrastructures et des services publics face aux demandes internes et encore moins face aux exigences de l'intégration. Il doit faire appel aux agents privés, aux organismes internationaux et aux consortiums multinationaux, essayant plusieurs mécanismes de privatisation.

La mise en oeuvre de véritables politiques d'État, aujourd'hui inexistantes, de façon à consolider à moyen terme un nouveau projet de pays à l'horizon du XXIème siècle, pourrait bénéficier de la conjoncture du tripartisme, qui semble plus favorable à la définition de quelques axes de développement et de restructuration du pays.

L'Uruguay méridional de cette fin de siècle assiste à un certain nombre de transformations territoriales, essentielles à l'aménagement et au développement du pays dans un pays très retardataire par rapport aux années 50, mais qui semble avoir plusieurs atouts pour sortir de la stagnation. Nous identifions un ensemble de problèmes contemporains de la société uruguayenne, qui incite à la réflexion sur l'Uruguay méridional :

---

[1]Voir chapitre 11 "Les enjeux géopolitiques de l'Uruguay méridional à la fin du XXème siècle"

- la dynamique démographique est très faible (taux annuel de croissance entre 1971-1994 : 0,5%)[1] pour 3 millions d'habitants à peine, ce qui se traduit par une forte proportion de personnes âgées, c'est-à-dire un poids très lourd des retraités par rapport à la population active. Seules, les couches les plus pauvres présentent une forte croissance, d'où est issu 40% des nouveau-nés, qui feront partie, à moyen terme, d'une génération de jeunes sans possibilité d'insertion professionnelle, compromettant le développement du pays[2].
- la situation économique est en crise depuis les années 50[3] : un endettement extérieur de 7,3 milliards de dollars, un déficit croissant de la balance commerciale, 10% de la population active au chômage, 50% sous-employée, une moyenne nationale de 22% de foyers ayant des besoins fondamentaux insatisfaits, une croissance annuelle de l'indice des prix à la consommation de 42%, la chute constante du salaire réel, surtout dans le secteur public, l'absence de politiques d'État suffisamment prolongées pour permettre le développement des secteurs productifs industriels et agro-pastoraux.
- un enseignement public fortement détérioré et l'absence de politiques d'État en matière de science et de technologie, à la suite des politiques successives de restriction des dépenses publiques (salaires extrêmement bas, absence d'investissements), à la confrontation idéologique entre les syndicats d'enseignants, la fédération des étudiants et le gouvernement, et à un retard des conceptions pédagogiques, académiques, institutionnelles et de gestion.
- enfin, une absence de politiques nationales ou départementales en matière de développement et d'aménagement du territoire, et le "vide juridique", dans un contexte où les structures publiques sont rarement efficaces. L'insertion dans le processus d'intégration régionale, sans une préparation préalable constitue une contrainte majeure qui risque de compromettre la stabilité économique du pays.

En somme, l'Uruguay est un pays sous-développé, avec de graves problèmes de qualité de la vie, dans une conjoncture d'intégration qui, selon l'ancien Président Luis A. Lacalle, est le fait le plus important depuis l'indépendance, et qui dépend des oscillations macro-régionales et des "conseils" des

---

[1]Les données de la BID pour cette période montrent une moyenne pour l'Amérique latine de 2,1%, BID Informe anual 1994, tableau n° 2 p. 102.

[2]Voir études réalisées par la CEPAL et dirigées par German Rama sur l'enseignement primaire et secondaire au début des années 90.

[3]Données de la BID, 1994., et de l'Institut National des Statistiques d'Uruguay, INE, publications officielles.

organismes financiers internationaux. Bref, un pays qui gère sa détérioration sans se doter d'un véritable projet de redressement.

Dans ces conditions, seuls les atouts les plus permanents permettent d'envisager un changement. En effet, l'analyse de statique comparative entre les années 50 et 90 est franchement négative, la comparaison avec la région met en évidence quelques avantages tels que sa position géostratégique, le niveau d'éducation de la population, la qualification des techniciens, de vastes zones naturelles ou peu anthropisées, quelques infrastructures d'importance, de sources d'énergie hydroélectrique, quelques sites touristiques de grande qualité et à développer, et une ville capitale qui reste la plus qualifiée d'Amérique latine (en ce qui concerne sa tranquillité, ses espaces publics, la qualité de l'eau potable, sa population, sa gastronomie et son hygiène).

Dans la mesure où se consolidera l'intégration économique et physique, aujourd'hui à la fois espérance et menace, elle présentera des atouts et des contraintes pour les phases suivantes. Si on parvient à maîtriser les impacts sur le territoire de l'axe routier, du Pont ou de l'Hidrovía, maximisant les effets positifs et minimisant les effets négatifs, ces grands travaux constitueront de puissants atouts pour l'Uruguay méridional. Sans cette maîtrise, les impacts négatifs porteront au contraire préjudice à un certain nombre d'atouts actuels.

**Le littoral sud : le territoire le plus dynamique de l'Uruguay**

Le territoire étudié correspond à une frange de 25 km de largeur moyenne, le long d'un front côtier de 700 km, du port de Fray Bentos à la frontière du Brésil. La population concernée est de 2,15 millions d'habitants, dont 1,9 millions (88%) habitent les centres urbains. Les départements côtiers sont d'ouest en est : Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado et Rocha. Le territoire s'étend sur les plaines littorales encaissées entre les *cuchillas* et le rivage.

L'ensemble des départements côtiers représente 80% de l'activité économique du pays, en termes de valeur ajoutée brute : 78,7%, en nombre d'unités économiques : 77%, et en population active : 75%. La ventilation par département met en évidence la concentration à Montevideo : 45% de la population et 58% de la VAB .

Dans la frange considérée, nous identifions trois types de territoires :
- le littoral constitué par un front continu de plages à vocation touristique ;
- une succession de centres urbains et de stations balnéaires contigus, sur le front maritime ;
- un secteur, plus vaste, de terres rurales, ayant une structure routière parallèle à la côte, sur laquelle se situent des villes moyennes. Un maillage de voirie plus ou moins dense relie la côte avec son arrière-pays, le "désert" vert pastorale.

**Quels facteurs communs, mis à part les milieux physiques de la terre et de l'eau, font du littoral sud uruguayen une unité relative dans le territoire national ?**

D'une façon générale, on peut identifier le littoral sud comme une frange marquée par une forte intensité de l'occupation du sol, de la densité et de la mobilité de la population et de l'accumulation de flux économiques nettement supérieure à celle du reste du pays. La dynamique y est également plus intense. Depuis le développement du tourisme dans les années 70, l'agglomération de Montevideo et la zone de Maldonado-Punta del Este se sont rapprochées du point de vue fonctionnel. Plus récemment, la zone de Colonia a renforcé ses liens avec Montevideo. Sa structure de communication; les caractéristiques des flux et le système de villes, réaffirment cette lecture. Ces considérations laissent de coté le littoral de Rocha, de Soriano et de Río Negro.
Pourquoi alors inclure dans l'étude les littoraux de la zone de Fray Bentos, de Soriano et de Rocha ?

Le récent boisement dans l'hinterland de Fray Bentos, la diversification agro-pastorale à Soriano et la récente mise en valeur du littoral de Rocha suggèrent que, à un moyen terme, le littoral qui s'étend entre Fray Bentos et Chuy, constituera un ensemble dynamique. Cette hypothèse se renforcera dans la mesure où les grands projets d'intégration seront construits, étant donnés les tracés les plus probables et l'influence de leurs impacts.

L'aménagement intégré du littoral sud est indispensable dans la mesure où l'État et les collectivités locales devront faire face de façon coordonnée à une diversité d'acteurs nationaux et étrangers, ayant des intérêts concurrentiels sur un même territoire. De ce fait l'intérêt d'une étude prospective d'ensemble est

évident. Sans une réflexion intégrale, les différents acteurs -ayant actuellement leurs propres approches sectorielles et locales- ne pourront pas réussir un développement soutenu du territoire. C'est ainsi que nous procéderons en premier lieu à une étude de son poids économique et de l'état actuel du système de villes et de communications, afin d'encadrer les études sous-régionales et locales (présentées dans la deuxième partie).

Les approches sont méthodologiquement diverses en fonction du sujet et des informations disponibles.

## 4.b. LE POIDS ÉCONOMIQUE DU LITTORAL SUD

Le tableau 1 présente les principales données économiques, ventilées selon les départements que l'on souhaite analyser conjointement. Grâce à cette analyse, nous pourrons estimer le poids relatif du littoral.

Le littoral sud constitue 80% de l'économie uruguayenne en valeur ajoutée brute, en nombre d'entreprises et notamment de personnel occupé. Sans Montevideo les départements du littoral sud constituent plus du 50% du poids économique total de l'Intérieur du pays (Interior : total national sans Montevideo).

Le littoral sud est remarquable pour son incidence dans la valeur ajoutée brute agro-pastorale totale avec 40%. Le secteur sud-ouest et l'A.M.M. concentrent 32% de la VAB agro-pastorale et les plus forts indices de valeur ajoutée par hectare du pays (Fig. 28).

Si l'on considère l'importance de la production de riz de Rocha quant à la VAB, on constate que le secteur sud-est participe faiblement à la production agro-pastorale, ce qui le place parmi les départements à faible intensité d'utilisation des sols productifs.

Parmi les activités économiques les plus dynamiques de la période contemporaine, le boisement mérite une attention particulière, étant donnée son expansion, et les grands impacts qu'il aura dans le moyen terme sur les équipements portuaires et sur la structure des transports de l'Uruguay méridional.

# VARIABLES ÉCONOMIQUES PAR DÉPARTEMENT

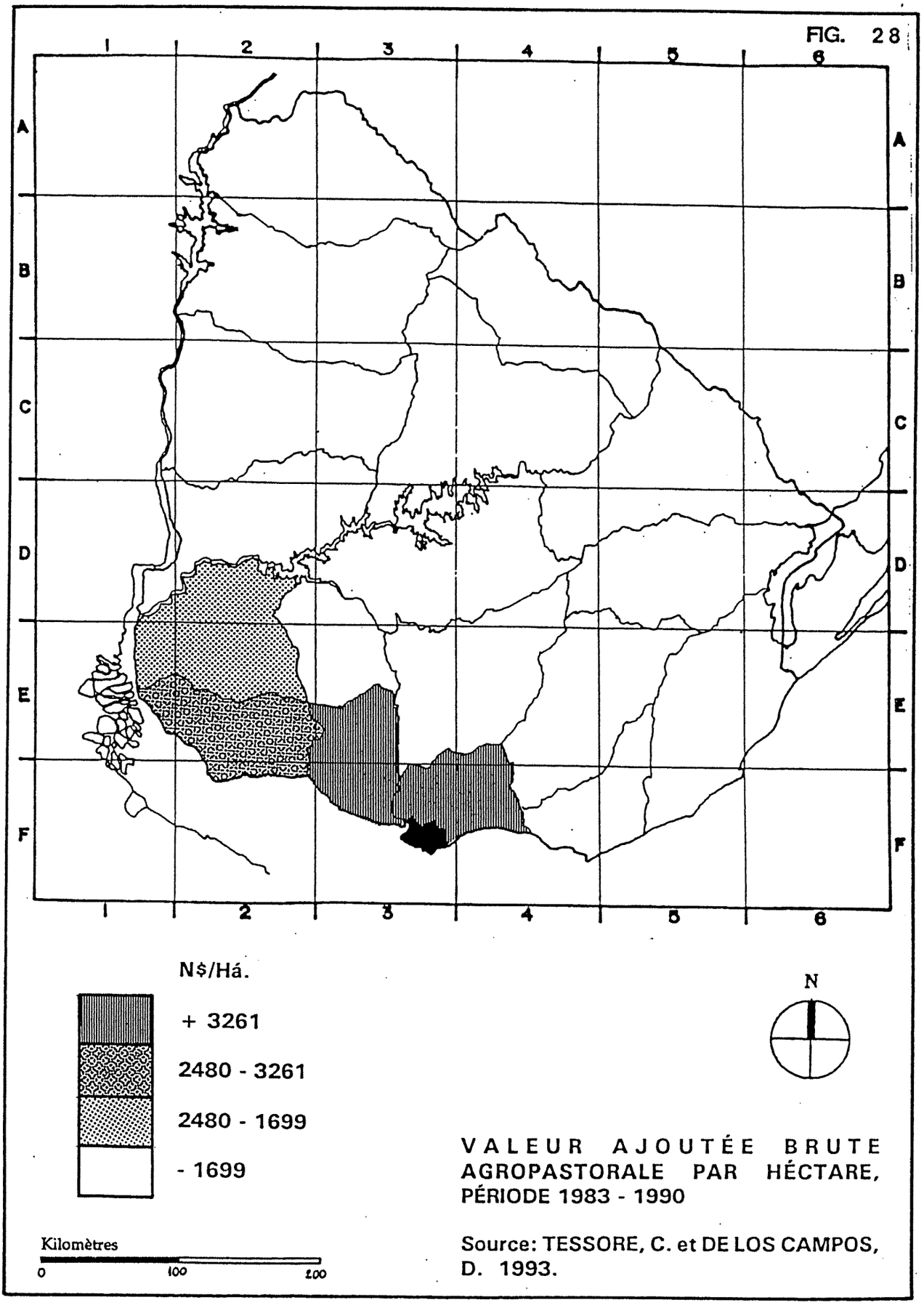
| Département | population 1985 | population active 1985 | % de VAB sur TOTAL | unités économiques | % unit. éco sur tot. int. | % unit. éco sur TOTAL | personnel occupé | % pers. occ. sur tot. int. | % pers. occ. sur TOTAL | % V.A.B. AGROPAST. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | |
| Río Negro | 48590 | 1,52% | 1,50% | 2443 | 2,83% | 1,41% | 9622 | 2,75% | 1,07% | 5,25% |
| Soriano | 79042 | 2,55% | 2,41% | 4482 | 5,19% | 2,58% | 17024 | 4,87% | 1,90% | 7,56% |
| total 1 | 127632 | 4,07% | 3,91% | 6925 | 8,02% | 3,99% | 26646 | 7,62% | 2,97% | 12,81% |
| Colonia | 112348 | 3,81% | 3,82% | 7220 | 8,36% | 4,16% | 31852 | 9,11% | 3,55% | 7,53% |
| total 2 | 112348 | 7,88% | 7,73% | 14145 | 16,38% | 8,16% | 58498 | 16,74% | 6,53% | 20,34% |
| San José | 88020 | 2,84% | 2,00% | 4698 | 5,44% | 2,71% | 18259 | 5,22% | 2,04% | 6,70% |
| Montevideo | 1303942 | 46,58% | 57,89% | 87074 | | 50,21% | 546683 | | 61,00% | 0,60% |
| Canelones | 359913 | 11,81% | 6,56% | 16437 | 19,04% | 9,48% | 71958 | 20,59% | 8,03% | 4,75% |
| total AMM | 1751875 | 61,23% | 66,45% | 108209 | 24,48% | 62,40% | 636900 | 25,81% | 71,07% | 12,05% |
| Maldonado | 92618 | 3,49% | 2,62% | 6786 | 7,86% | 3,91% | 26550 | 7,60% | 2,96% | 2,04% |
| Rocha | 66440 | 2,25% | 1,90% | 4263 | 4,94% | 2,46% | 16201 | 4,64% | 1,81% | 5,70% |
| total 3 | 159058 | 5,74% | 4,52% | 11049 | 12,80% | 6,37% | 42751 | 12,23% | 4,77% | 7,74% |
| tot littoral sud | 2023281 | 74,85% | 78,70% | 133403 | 53,66% | 76,93% | 738149 | 54,78% | 82,37% | 40,13% |
| Treinta y Tres | 46599 | 1,49% | 1,63% | 2693 | 3,12% | 1,55% | 8848 | 2,53% | 0,99% | 6,26% |
| Cerro Largo | 77985 | 2,41% | 2,04% | 3795 | 4,40% | 2,19% | 14296 | 4,09% | 1,60% | 6,40% |
| Rivera | 88801 | 2,78% | 1,56% | 4211 | 4,88% | 2,43% | 14609 | 4,18% | 1,63% | 4,00% |
| Artigas | 68994 | 2,22% | 1,80% | 3619 | 4,19% | 2,09% | 12155 | 3,48% | 1,36% | 6,97% |
| Salto | 105617 | 3,27% | 2,42% | 5025 | 5,82% | 2,90% | 21498 | 6,15% | 2,40% | 6,08% |
| Paysandú | 103487 | 3,43% | 3,31% | 4700 | 5,44% | 2,71% | 24158 | 6,91% | 2,70% | 6,78% |
| total perim. | 491483 | 15,60% | 12,76% | 24043 | 27,85% | 13,87% | 95564 | 27,34% | 10,66% | 36,49% |
| Flores | 24381 | 0,82% | 0,85% | 1503 | 1,74% | 0,87% | 5352 | 1,53% | 0,60% | 2,36% |
| Florida | 65873 | 2,25% | 2,05% | 4158 | 4,82% | 2,40% | 15710 | 4,49% | 1,75% | 6,24% |
| Lavalleja | 61241 | 2,11% | 1,63% | 3154 | 3,65% | 1,82% | 12946 | 3,70% | 1,44% | 4,08% |
| Durazno | 53864 | 1,70% | 1,68% | 2808 | 3,25% | 1,62% | 11526 | 3,30% | 1,29% | 4,49% |
| Tacuarembó | 82809 | 2,68% | 2,33% | 4338 | 5,02% | 2,50% | 16939 | 4,85% | 1,89% | 6,21% |
| total centre | 288168 | 9,56% | 8,54% | 15961 | 18,49% | 9,20% | 62473 | 17,87% | 6,97% | 23,38% |
| TOTAL | 2802932 | 100,01% | 100,00% | 173407 | | 100,00% | 896186 | | 100,00% | 100,00% |
| TOTAL INTER. | 1498990 | 53,43% | 42,11% | 86333 | 100,00% | 49,79% | 349503 | 100,00% | 39,00% | 99,40% |

Source: Élaboration propre à partir des données de TESSORE et DE LOS CAMPOS 1993

LIGRONE, P. 1995

1 FOTO

FIG. 28




VALEUR AJOUTÉE BRUTE AGROPASTORALE PAR HÉCTARE, PÉRIODE 1983 - 1990

Source: TESSORE, C. et DE LOS CAMPOS, D. 1993.

### 4.b.1 Le grand essor du boisement en Uruguay

Les premiers essais de développement du boisement industriel en Uruguay, au cours des années 40 et 50, n'ont pas de répercussions dans un pays où l'élevage et l'agriculture sont économiquement puissants. Seulement trois usines de papier (Pamer à Mercedes, Fábrica Nacional de Papel à Juan Lacaze, Ipusa à Maldonado) constituent cette branche de l'économie. On doit attendre 1968 pour que la première loi forestière (N° 13723) soit approuvée. Cet essai devient opérationnel en 1975. La promotion prévue n'a pas les effets attendus: la loi ne prévoit pas de subvention. L'aide se limite à l'exonération fiscale (IMPROME) dans la mesure où le montant de l'impôt est réinvesti en boisement. Celui-ci doit être réalisé dans les zones prioritaires que la loi désigne expressément (1,8 million d'hectares) ainsi que les essences d'arbres. Malgré cela la surface annuelle de plantations atteint 6.000 ha en 1977. Les premiers investissements sous l'égide de cette loi concernent Tacuarembó, Rivera, Paysandú et Río Negro.

En 1979 la dictature déroge la possibilité de réinvestissement des impôts (avec rétroactivité à 1978 ! ). Cette dérogation provoque un rétrécissement absolu de l'activité, décourageant les nouveaux entrepreneurs et portant préjudice à ceux qui avaient déjà investi dans l'année antérieure.

La crise pétrolière en Uruguay favorise la substitution du fuel par le bois dans certaines industries de l'aire métropolitaine. Celles-ci réalisent leurs propres plantations d'arbres sur des terres restées en friches à la suite de l'échec de la production sucrière, au nord-est de Canelones. Bien que les surfaces annuelles de plantation restent réduites, moins de 1000 ha/an entretenus par 4 usines, des conflits sont apparus avec des entreprises horticoles et fruitières locales. La dictature tente une nouvelle loi forestière (dérogée en 1985) inventant une mesure aussi inconstitutionnelle qu'originale : une servitude d'occupation. La loi identifie des zones d'intérêt national forestier, (ZINF), dans lesquelles le boisement est obligatoire.

Le boisement en Uruguay à partir de 1987, année d'approbation de la loi N° 15.939 de promotion forestière, devient une activité très rentable. En effet dans la loi, semblable à la 13.723, on prévoit des exemptions fiscales et crédits légers pour l'exploitation rationnelle des sols ayant un potentiel agricole réduit. La création d'un Fond Forestier constitue le grand apport de cette loi. Le pouvoir

exécutif est obligé par cette loi à l'assignation d'un capital minimum correspondant au coût théorique de boisement de 10.000 ha. Étant donné que la subvention se réalise sur 50% de l'investissement initial, le fond minimum permet de développer 20.000 ha/an.

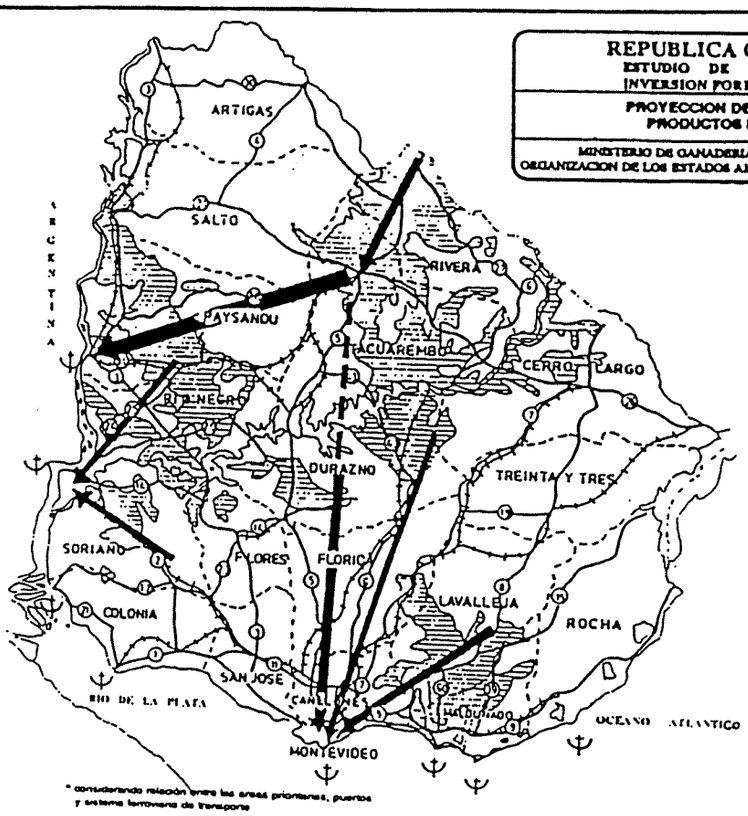
En 1989, une fois la loi réglementée, se produisent les premières plantations. L'incorporation des terres de *serranías* dans le domaine à boiser fixé par l'ancienne loi, élève le total des terres d'intérêt forestier à 3,6 millions d'hectares (Fig. 29). Le développement de cette activité touche diverses régions: celles développées dans les années 70, centre-nord et ouest et les zones "serranías", en particulier à Florida, Lavalleja et Cerro Largo. La surface annuelle de plantation prévue de 20.000 ha est dépassée à partir de 1992, et double en 1994. A cette date, il existe en Uruguay 670.000 ha de bois naturels et 310.000 ha de bois plantés, parmi lesquels 120.000 ha correspondent à la période 1990-1994 (on prévoyait 200.000 ha avec appui de la loi). Pour la période 1992-2025, on prévoit une disponibilité totale de 135 millions de stères de bois, avec une moyenne annuelle de 4 millions de stères. Par comparaison le Chili, région traditionnellement forestière, a planté près de 1,5 millions d'hectares entre 1975 et 1994, permettant des exportations de produits forestiers pour une valeur de 1,5 milliard de dollars US/an.

Les départements de Paysandú, Río Negro et Soriano, sont les plus concernés par cette production. La loi identifie dans ces départements 746.020 ha de sols prioritaires. Les études économiques montrent que planter dans cette région et commercialiser la production de bois par le port de Fray Bentos est la combinaison de facteurs de production la plus rentable, avec des taux internes de revenu d'un 38% pour la production destinée à la pulpe de bois. La région est privilégiée aussi en ce qui concerne les usines de transformation déjà installées ou en cours d'installation : 79 scieries, deux usines de papier actuelles et deux à construire à court terme et plusieurs entreprises filiales de groupes multinationaux, espagnols, scandinaves et argentins [1].

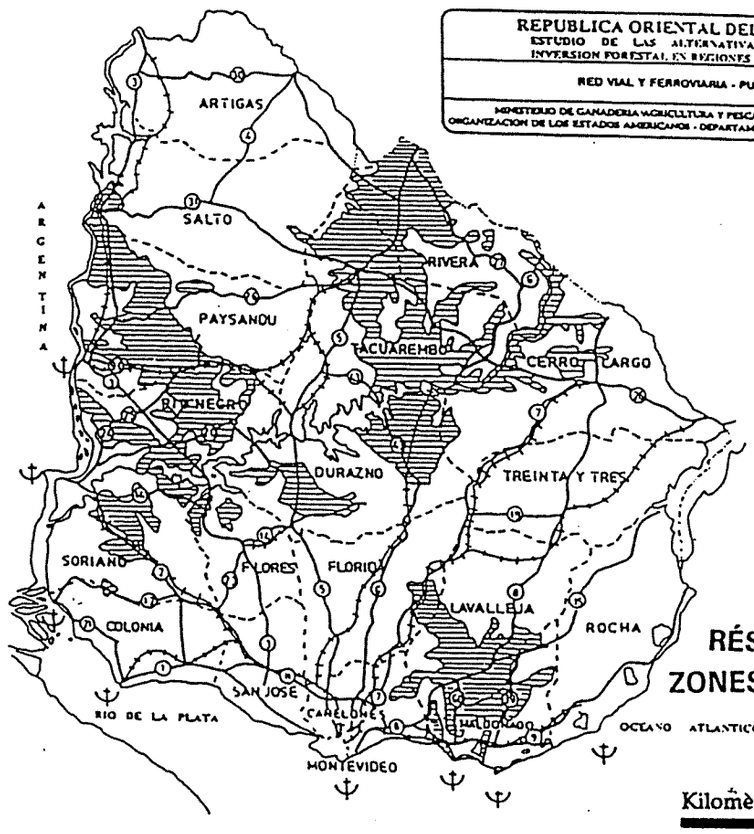
L'inertie propre de l'exploitation fait que les coupes débuteront vers 1999 (4 millions de stères devront être transportés vers les ports).

---

[1]La source de la plupart des données en rapport avec la production de bois correspond à OEA, 1994 Uruguay, proyecto regional de alternativas para la inversión forestal et à un entretien avec le directeur national du boisement Ingénieur Agronome Atilio Ligrone.




AN 2000
PROJECTION DES FLUX D'EXPORTATION DU BOIS




RÉSEAUX DE TRANSPORT ET ZONES DE PRIORITÉ FORESTIÈRE

Source: O.E.A., Uruguay, proyecto regional de alternativas para la inversión forestal 1994.

Les législateurs n'ont pas prévu les conséquences de cette activité sur le territoire (vision strictement sectorielle, caractéristique de la législation uruguayenne, sans prévoir les impacts à moyen et long termes).

L'envergure de ces changements d'utilisation des sols implique des transformations sur le plan des infrastructures, notamment voirie, ports, centres de stockage et plates-formes logistiques intermodales de transport. Les systèmes de transport sont actuellement inefficaces et peu rentables. Les mutations productives et sociales associées aux nouvelles activités agro-industrielles et la croissance de la demande sur les services à la production du bois doivent être considérées par les autorités publiques. La migration prévisible de la population vers la zone, aura des conséquences sur l'urbanisation et les infrastructures. La production de bois trouve dans le littoral sud, et particulièrement dans la zone des ports de l'Hidrovía, plusieurs atouts qui restent à développer pour l'essentiel : trois ports dotés de bassins profonds, associés à trois villes moyennes relativement importantes et dynamiques : Paysandú, Fray Bentos et Nueva Palmira sont à une distance très convenable des plantations avec un tracé adéquate des réseaux routier et ferroviaire.

Les prévisions de production de bois pour l'an 2000, indiquent une augmentation de 50% et, pour 2005, de 100%, par rapport à 1991. Cette augmentation requiert une adéquation accélérée des infrastructures routières, ferroviaires et portuaires.

Les capacités et contraintes actuelles par rapport aux scénarios des différents équipements réfèrent à :

- le camion est le transport terrestre le mieux adapté aux courtes distances (moins de 100 km), productions faibles ou dispersées, tandis que le chemin de fer est plus efficace pour les moyennes et longues distances (plus de 300 km), pour l'accès direct aux ports (Montevideo, Paysandú et Fray Bentos), pour les grands producteurs, pour les charges concentrées en des points de stockage, et pour les exploitations qui possèdent un embranchement.
- le chemin de fer se caractérise par un réseau de 3.000 km, ancien (66 ans en moyenne), à hauts coûts d'entretien et de fonctionnement, seuls, 62% des voies sont habilitées, présente des problèmes dans la région ouest et nord à cause des limitations de poids par la capacité [illegible] ponts et l'état des rails. Cependant ses atouts sont considérables étant donné les connexions avec les pays du MERCOSUR. Le bois représente pour l'AFE (Administration

des chemins de fer de l'État) un produit d'intérêt pour son trafic, ce qui renforce une politique de réduction des tarifs et d'amélioration de la gestion et des infrastructures, cherchant à capter les grands volumes de marchandise stockés en un point précis. La construction de la ligne Grito de Asencio-Nueva Palmira permettrait d'incorporer ce dernier aux ports d'exportation de bois.

- le réseau routier présente :
  - un maillage de chemins départementaux et ruraux très inadapté aux futures demandes (même actuellement en période de pluies se produisent des nuisances économiques et financières), dont la construction et l'entretien sont placés sous la responsabilité des Intendances Municipales. Étant donné la réduction des budgets municipaux, la seule possibilité est de mettre en place des plans de voirie par régions du type "bassin laitier 1 et 2" et "bassin rizière", avec un important appui financé par l'État central. Ces plans devront évidemment considérer d'autres productions en expansion telles que les agrumes et la laiterie dans le littoral du río Uruguay, ou le riz sur la frontière avec le Brésil ;
  - les chemins forestiers à l'intérieur des plantations ne sont pas du tout développés au niveau exigé pour une exploitation efficace et rentable ;
  - la couverture des zones forestières par le réseau de routes nationales, (9.510 km, avec une densité de 1 km pour 18,5 km$^2$), représente un grand atout. Du fait d'un entretien assez moyen, l'augmentation des volumes à transporter accélérera la détérioration du réseau, d'où des investissements importants pour modifier certains segments, et des dépenses considérables en entretien. Une contrainte difficile à surmonter constituée par l'insuffisante résistance des ponts routiers pour les camions plus lourds, diminue l'efficacité du système, enchérissant les coûts du transport.
- le parc national de camions et tracteurs a vieilli, il est mal entretenu, coûteux et inefficace, avec une faible dynamique de modernisation étant donné les volumes réduits des charges et les variations saisonnières (pendant l'hiver les volumes transportés baissent de 50 %). Cependant les entreprises de camions face aux grands volumes de bois prévus et à la continuité de la coupe, tentent la spécialisation et la reconversion du parc.
- les infrastructures portuaires n'auront pas la capacité suffisante de stockage et de transfert des marchandises. À partir des hypothèses faites sur les rapports entre les zones de plantation, les coûts de transport par chemin de fer et des distances aux ports et du modèle de flux de camions ou de trains

pour le transport de 2 millions de tonnes de bois en rouleaux (tableau N° 2) on déduit que le port de Paysandú est le plus adéquat. Celui-ci pourrait capter avec les coûts les plus bas 51% de la production nationale de rouleaux (100 camions ou 17 trains par jour, soit 1 million de tonnes/an). Dans ce cas le port de Montevideo multiplierait par quatre son mouvement actuel de ce type de marchandise. En même temps, le port de Fray Bentos aurait un volume semblable à celui que Montevideo a actuellement, c'est-à-dire 32 bateaux par an. Cette hypothèse met en crise les ports de Montevideo et Fray Bentos, et montre la nécessité de mettre en fonctionnement le port de Paysandú.

- les limites de navigabilité du río Uruguay constituent les principales restrictions de ce système. Malgré la profondeur des bassins des trois ports, cinq passages peu profonds, entre Paysandú et Nueva Palmira, restreignent fortement le transport fluvial, interdisant l'utilisation du port de Paysandú comme port d'outremer. Même les profondeurs des ports de Fray Bentos et Nueva Palmira permettent seulement de charger environ 15.000 tonnes sur des bateaux de 30.000 tonnes, qui devront compléter leur charge à Montevideo.

Au début de 1995, le premier chargement par Fray Bentos, 11.000 tonnes de bois d'eucalyptus, annonce un important flux où l'on prévoit, pour 1995, un bateau tous les 45 jours, ce qui représenterait 3,5 millions de dollars.

Fray Bentos apparaît aujourd'hui comme le port du bois par excellence. Les autorités nationales et départementales "se réveillent" lentement et envisagent les énormes investissements nécessaires aux infrastructures. Le secteur privé, très dynamique, projette de mettre en place un nouveau port à Fray Bentos. Les pressions privées pour développer une usine de cellulose en amont de la station balnéaire de Las Cañas, semblent avoir réussi : bois ou activité touristique, il faut choisir...

Il n'existe pas encore de stratégie conjointe de l'État, des Collectivités départementales et des acteurs privés qui traite l'ensemble de la question en faisant intervenir simultanément l'aménagement, le développement et la gestion du territoire. Si la coordination inter-institutionnelle ne se réalise pas et si les différents acteurs économiques ne se mobilisent pas pour mettre en place un schéma intégral, les actions d'aménagement se réduiront sûrement à des réponses partielles : parer au plus urgent, répondre au coup par coup..

TABLEAU 2

## TRANSPORT DU BOIS PAR CHEMIN DE FER OU CAMIONS
## HYPOTHÈSE

**Matriz de Correlación entre Origen de la Producción Forestal y Alternativas de Destino en Base a Costo y Distancias Ferroviarias**

| PUERTOS DE DESTINO / ORIGEN | DISPON. MEDIA ANUAL DEL EXCEDENTE DE MADERA 1000ton/año | PUERTOS DE DESTINO | | | | | | OPCIONES DE DESTINO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | PAYSANDU | | FRAY BENTOS | | MONTEVIDEO | | |
| | | km | US$/ton | km | US$/ton | km | US$/ton | |
| -CENTRO NORTE | | | | | | | | |
| - DURAZNO | 190 | 274 | 11.4 | 344 | 13.0 | 205 | 9.7 | MONTEV. |
| - RIVERA | 361 | 383 | 14.6 | 453 | 16.3 | 563 | 18.9 | PAYDU. |
| - TACUAREMBO | 268 | 265 | 12.1 | 335 | 13.7 | 445 | 16.4 | PAYDU. |
| MEDIA | | 319 | 13.0 | 389 | 14.7 | 441 | 15.9 | |
| -LITORAL NORTE | | | | | | | | |
| - PAYSANDU | 400 | -- | 6.1 (R) | 211 | 11.2 | 480 | 17.6 | PAYDU. |
| - RIO NEGRO | 364 | 211 | 11.8 | -- | 6.7 (R) | 340 | 14.9 | F.BENTOS |
| - SORIANO | 114 | 203 | 11.0 | 41 | 6.7 (R) | 300 | 13.3 | F.BENTOS |
| MEDIA | | 209 | 9.1 | 173 | 8.7 | 398 | 15.9 | |
| -SUR ESTE | | | | | | | | |
| - LAVALLEJA | 172 | 588 | 19.8 | 448 | 16.5 | 225 | 11.1 | MONTEV. |
| - MALDONADO | 133 | 626 | 19.3 | 486 | 16.0 | 146 | 7.8 | MONTEV. |
| MEDIA | | 604 | 19.6 | 464 | 16.3 | 190 | 9.7 | |
| MEDIA GENERAL | | 340 | 12.3 | 335 | 12.3 | 412 | 14.9 | |

Fuente: Elaborado por el PRAIF con Información de AFE, 1992

## TRANSPORT DU BOIS PAR CHEMIN DE FER: RAPPORT ENTRE LIEUX D'ORIGINE, DÉSTINATION ET DISTANCES.
## HYPOTHÈSE

**Escenario de Flujos de Camiones o Trenes para el Transporte de 2.000.000 ton de Madera Rolliza**

| TRAMO | TON (en miles) | PUERTO DESTINO | RUTAS | Nº CAMIONES DIARIOS | Nº TRENES DIARIOS |
|---|---|---|---|---|---|
| Rivera-Tacuarembó | 361 | PAY. | 5/26 | 35 | 6 |
| Tacuarembó-Paysandú | 368 | PAY. | 26/3 | 35+36=71 | 6+6=12 |
| Merinos-Paysandú | 300 | PAY. | 90 | 29 | 6+6+5=17 |
| Algorta-Fray Bentos | 364 | F.BENTOS | 25/24 | 36 | 6 |
| Risso-Fray Bentos | 114 | F.BENTOS | 2 | 11 | 2 |
| Durazno-Montevideo | 190 | MONT. | 5 | 19 | 3 |
| Maldonado-Montevideo | 133 | MONT. | 8 | 13,5 | 2 |
| Minas-Montevideo | 172 | MONT. | 8 | 17 | 3 |
| TOTAL MOV. DIARIO | 2002 | | | 231 | 51 |

Fuente: Elaborado por el PRAIF, 1992

Source: O.E.A., Uruguay, proyecto regional de alternativas para la inversión forestal 1994.

## 4.c. UNE APPROCHE DES STRUCTURES DU LITTORAL MÉRIDIONAL

Dans ce sous-chapitre, nous utilisons une approche systémique pour l'analyse de l'occupation du territoire dans la mesure où cette démarche est la plus appropriée pour envisager les grandes échelles. Par contre, nous préférerons utiliser par la suite d'autres approches plus adéquates à un sujet très vaste qui requiert un transfert d'échelle permanent.

### 4.c.1. Armature urbaine et organisation du territoire

Compte tenu des recherches des géographes, des économistes spatiaux et des urbanistes pendant les quatre dernières décennies, Myrdal (1957), Hirshman (1958), Williamson (1965), Friedman (1966), Racionero (1975), Coraggio (1987), il est possible d'affirmer que l'influence des systèmes de villes sur le développement d'une région ou d'un pays est réciproque : une fois transformé par des établissements humains, des systèmes de communications et des activités économiques, le territoire devient tantôt frein, tantôt facteur de développement des groupements humains.

Le développement économique est transmis à travers le système de villes et en fonction de sa hiérarchie. Le développement est perçu comme *"un processus de diffusion dans l'espace de vagues successives d'innovations matérielles, technologiques, mentales et institutionnelles, qui font leur apparition à certains moments et dans certains endroits et poussent le système culturel à une succession de transformations structurelles"*[1].

On peut mettre le système de villes en rapport avec certaines caractéristiques du pays[2] : phase de développement, dimensions, forme, système urbain préexistant, activités économiques de base, rapports avec l'extérieur, processus de diffusion des innovations et dynamique d'occupation du territoire. Le cas uruguayen correspond à un pays sous-développé, petit, en forme compacte, axé sur les services, ouvert sur l'extérieur, avec une diffusion hiérarchique et un système préexistant que nous allons décrire ci-après.

---

[1]Racionero, 1975, p. 56
[2]Racionero, L.1975 p. 85

On peut caractériser le système national de villes et de communications, selon la typologie de Racionero[1], comme concentré, dendritique et radioconcentrique (Fig. 30).

Les systèmes concentrés *"...sont des systèmes caractérisés par une grande proximité spatiale des villes, groupées dans une aire limitée du territoire... Sont classés dans cette catégorie, les pays ayant peu de villes"* de plus de 100.000 habitants ; et *"une capitale très grande par rapport à la population totale du pays* [...] *ils peuvent être appelés macrocéphaliques. Les systèmes nationaux concentrés ne favorisent pas le développement économique parce qu'ils ne sont pas utiles comme canal de diffusion dans le territoire, pour deux motifs : 1) du fait que les villes ne couvrent pas l'ensemble du territoire, la loi de décroissance avec la distance, qui est observée dans tous les processus de diffusion, fait que seul un nombre réduit ou nul d'innovation arrive aux confins du territoire ; 2) du fait de l'inexistence de villes aux niveaux moyens de l'échelle, les processus de diffusion, qui doivent atteindre des seuils de volume pour se transmettre, sont interrompus".*

En Uruguay, 54% de la population réside dans l'aire métropolitaine de Montevideo, soit 1,5% du territoire ; il s'agit donc d'un système macrocéphalique.

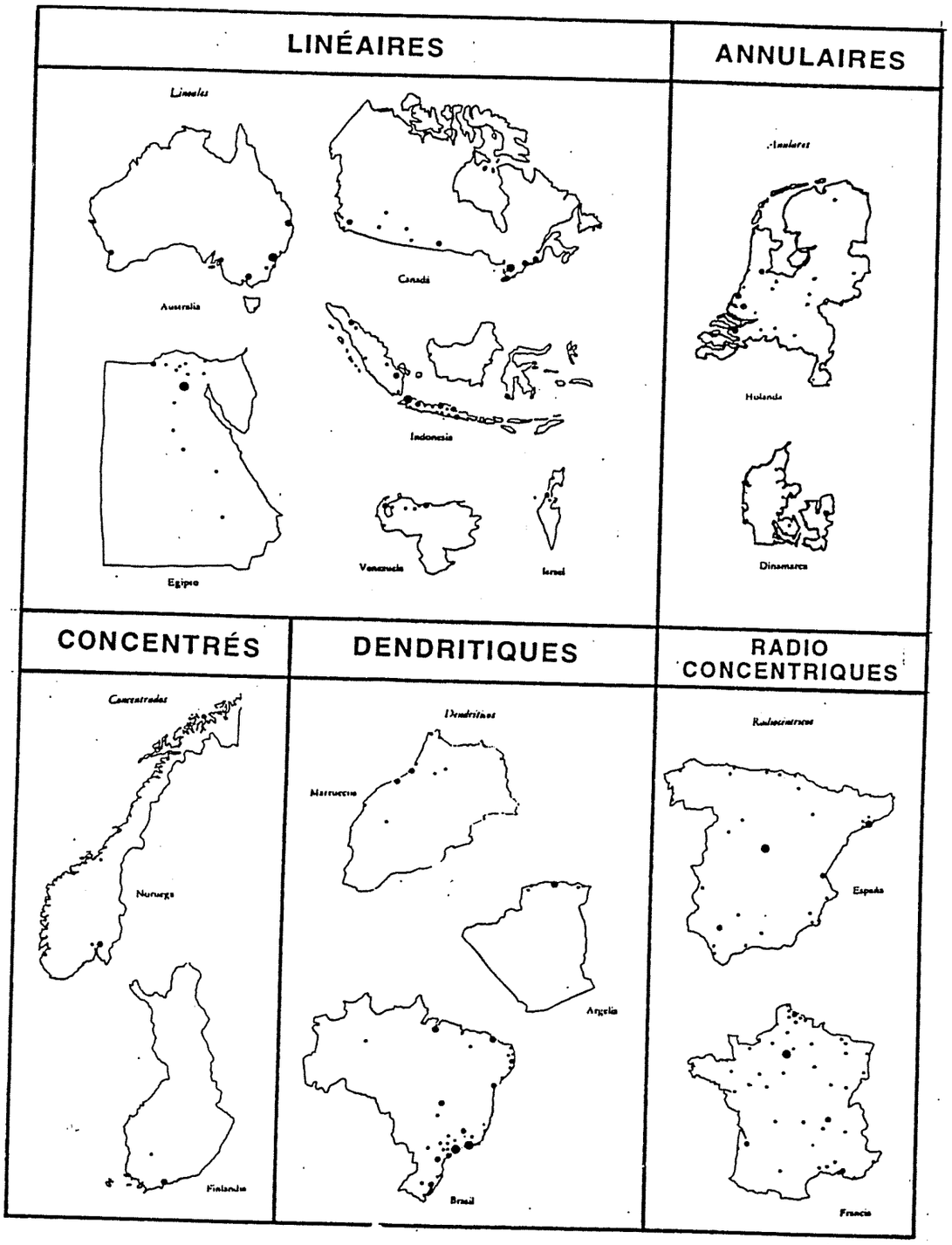
Les systèmes dendritiques, *"... sont des systèmes résultants de l'urbanisation coloniale, dans lesquels les villes se situent tout le long des axes perpendiculaires à la côte, avec une grande ville port pour recevoir et expédier à la métropole les produits du pays. Cette structure spatiale est préjudiciable au développement intégral du pays, parce que les villes ne communiquent que dans la direction perpendiculaire à la côte, mais chacun de ces axes de pénétration n'est pas relié à l'intérieur avec les autres axes parallèles .... Cela crée une rupture de l'espace géographique et économique du pays, qui aboutit à une division en zones ou axes isolés les uns des autres".*

La carte de la fig. 5 montre clairement la structure des réseaux de villes et de transport par axes indépendants convergeant vers Montevideo.

---

[1]Racionero, L. 1975. pp. 72-82

FIG. 30




SYTÈMES NATIONAUX DE VILLES
Source: RACIONERO, L. Sistemas de ciudades y ordenación del territorio 1975

Dans les systèmes radioconcentriques, *"... les villes s'appuient sur un centre principal, puisque les maillages des transports et du système politique et administratif sont centralisés. Ces systèmes ne favorisent pas le développement car ils empêchent la complémentarité des régions entre elles* [...] *dans un petit pays* [...], *l'autarcie des régions n'est pas rentable ; chaque région doit se spécialiser dans certaines activités et avoir des rapports de complémentarité avec les autres* [...] *Pour appuyer le développement, il convient de briser le radiocentrisme sur la base de la décentralisation administrative et des couloirs de communication afin d'interconnecter les régions du pays dans le sens circulaire, superposé au sens radial actuel".*

En Uruguay, on a cherché à *"briser le radiocentrisme"* en construisant deux axes transversaux au nord et au sud du río Negro. L'absence de mesures d'accompagnement et, surtout, d'une décentralisation administrative réelle a fait échouer jusqu'à présent cette initiative.

La tendance des trois dernières décennies confirme la consolidation d'un Uruguay méridional linéaire, qui se superpose au modèle préexistant, d'origine coloniale. En effet, sur une bande littorale sud de 25 km de largeur, depuis Nueva Palmira jusqu'au Chuy, sont concentrés plus de 70% de la population nationale, des infrastructures, des aires urbaines et des activités économiques.

Les systèmes linéaires, *"... sont des systèmes dont les villes se localisent tout au long d'un axe. Ces systèmes sont efficaces vis-à-vis du développement d'une zone du pays, parce que la localisation sur un axe donne aux villes des économies externes de transport* [...] *Le développement, dans ce cas, se diffuse bien sur le couloir urbain, mais mal dans le reste du territoire national".*

Le développement en cours sur certaines zones frontalières, suggère une tendance à moyen terme à compléter la structure nationale avec un système annulaire.

Les systèmes annulaires, *"... représentent un cas particulier des systèmes linéaires, dans lesquels l'axe dessine une boucle plutôt qu'une ligne. Cette forme est très adéquate pour de petits pays* [...] *de quelques 330 km de diamètre ou plus petits* [...] *il convient d'implanter un équipement nouveau au centre de l'anneau".*

Étant donné les dimensions de l'Uruguay, 187.000 km$^2$, une distance nord-sud de 500 km et ouest-est de 500 km, il pourrait être considéré comme petit selon ce modèle. L'implantation *"d'un équipement nouveau au centre de l'anneau"* suppose une action fortement volontariste de la part de l'État sur des villes et zones centrales telles que Durazno, Paso de los Toros, Tacuarembó, les lacs de barrages sur le río Negro, actuellement parmi les aires les plus sous-développées du pays.

Les trois premiers systèmes se fondent sur une structure d'extraction des matières premières d'une colonie capitaliste ayant un port unique, Montevideo. Le quatrième s'est formé récemment, dans un Uruguay qui mise sur les services et le tourisme et met en valeur ses atouts naturels côtiers. Le cinquième semble se constituer en structure d'intégration régionale, MERCOSUR. Le développement des activités communes pourrait réussir ce que la volonté politique de colonisation frontalière pour délimiter la nation face au Brésil n'a pu obtenir.

Après le diagnostic des trois secteurs de l'Uruguay méridional nous présentons une synthèse à l'échelle du système national de villes et de l'ensemble de l'Uruguay méridional.

A l'issue de cette analyse, quelques questions se posent pour l'avenir.

Quel sera le modèle le plus adapté à l'Uruguay et quelle devrait être la stratégie à suivre sur le littoral sud et l'aire métropolitaine ?

Dans quelle mesure la position de l'Uruguay dans la région permet d'adopter une phase post-industrielle sans passer par une phase de forte industrialisation, selon les rapports décrits par Racionero ? En ce sens, quelle est la pertinence des politiques de recomposition de l'équilibre territorial sur la base des modèles de diffusion ou des alternatives fondées sur le déséquilibre ?

Nous allons maintenant tenter de savoir s'il est pertinent d'appliquer ces catégories à l'interprétation et à la modélisation du réseau uruguayen de villes et du réseau de communications. Une fois réalisée la présentation de l'occupation et de la structuration du territoire dans la première partie, il nous reste à compléter l'analyse des facteurs démographiques et géo-économiques.

### 4.c.2. Les départements méridionaux dans la dynamique démographique nationale : distribution, migrations, densités

L'analyse de la dynamique démographique au XXème siècle, par département, d'après les recensements de 1908, 1963, 1975 et 1985, nous amène aux constatations suivantes (Tableaux 3, 4) :

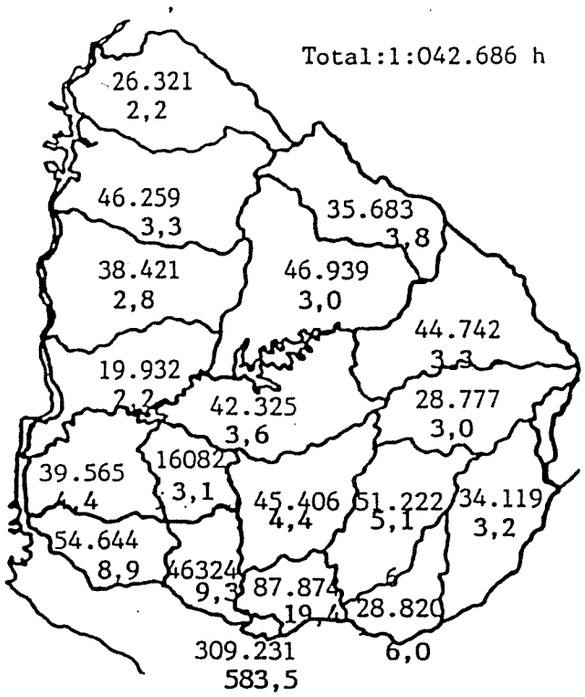
- la distribution actuelle de la population s'est mise en place dans les départements pendant la première moitié du siècle. Entre 1908 et 1963, Montevideo (de 30% à 46% du total) et Canelones (légère croissance de 8,5% à 10%) sont les seuls départements dont la proportion par rapport à la population totale, a augmenté. L'Uruguay industriel moderne souffre d'une macrocéphalie notable, tandis que les départements du centre voient réduire leur importance de presque la moitié (de 19,5% à 11%). L'importance relative de la couronne frontalière diminue également (de 21% à 16,5%) inversant le poids relatif de la frontière avec le Brésil avec celle de l'Argentine, à l'ouest. Ce phénomène est essentiellement dû au développement industriel de cette région-ci, durant l'après-guerre. En 1963, cinq départements du littoral sud (Colonia, San José, Canelones Montevideo et Maldonado) concentraient déjà 66% de la population totale.
- depuis 1963, les seules modifications sensibles interviennent sur le littoral sud, dans un contexte de fort ralentissement de la croissance démographique totale (seulement 0,5% de taux de croissance moyen annuel). Ces modifications sont dues aux migrations interdépartementales et à l'émigration vers l'étranger.
- pendant la dernière période intercensitaire, l'évolution démographique du pays présentait une situation critique : dans sept départements la population a diminué en valeur absolue ; le littoral sud-ouest et le centre connaissent un recul démographique ; le reste du pays marque le pas.
- le processus de métropolisation se produit entre 1963 et 1985, avec une diminution de la population à Montevideo de 2% du total national, tandis que l'aire métropolitaine demeure stable à cause de la forte croissance de Canelones. Ce processus comporte deux phases[1] :
  - de 1963 à 1975, la population totale du pays augmente à un taux annuel de 0,5%, celle de l'aire métropolitaine de 1,1% et celle de Montevideo de 0,23%.

[1]TIUR, 1986. p.54

# POPULATION ET DENSITE DE POPULATION PAR DEPARTEMENT EN 1908, 1963, 1975 ET 1985

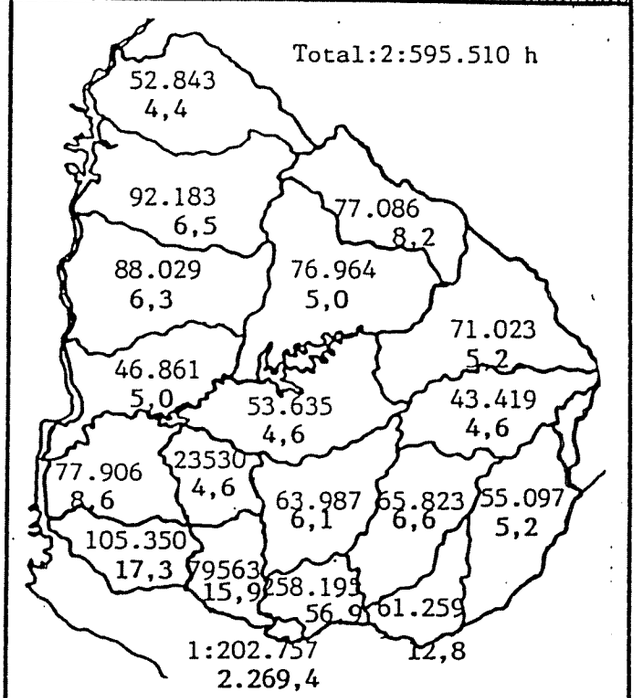
TABLEAU 3

POPULATION ET DENSITE DE POPULATION PAR DEPARTEMENTS EN 1908.



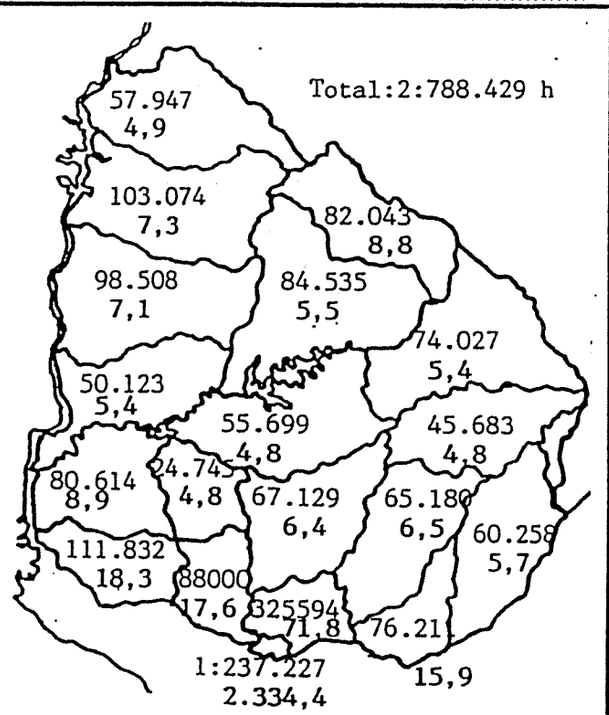

Source:Anuario estadístico Uruguay 1986.

POPULATION ET DENSITE DE POPULATION PAR DEPARTEMENTS EN 1963.



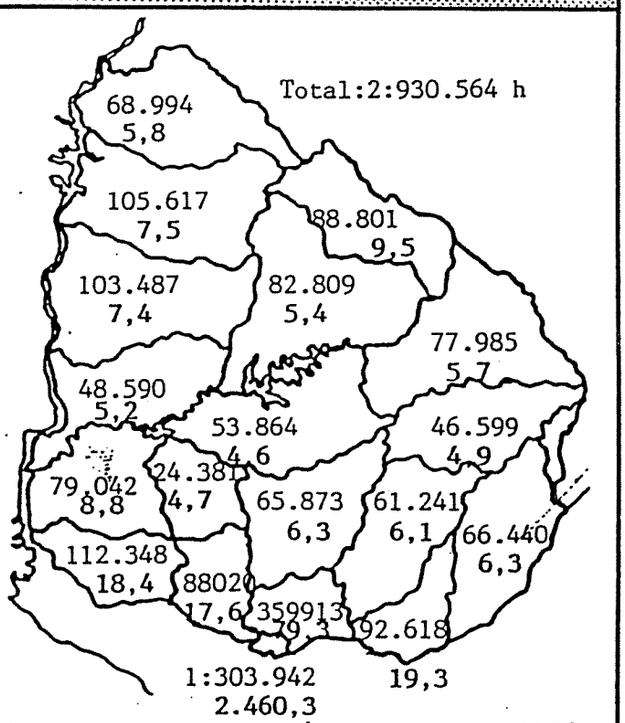

Source:Anuario estadístico Uruguay 1986

POPULATION ET DENSITE DE POPULATION PAR DEPARTEMENTS EN 1975.




Source:Anuario estadístico Uruguay 1986.

POPULATION ET DENSITE DE POPULATION PAR DEPARTEMENTS EN 1985.
Données préliminaires




Source:Anuario estadístico Uruguay 1986.

# POPULATION PAR DÉPARTEMENT

TABLEAU 4

| Département | 1908 | % s/ inter | % s/ total | 1963 | % s/ inter | % s/ total | 1975 | % s/ inter | % s/total | 1985 | % s/ inter | % s/total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | |
| Río Negro | 19932 | 2,72% | 1,91% | 46861 | 3,35% | 1,80% | 50123 | 3,23% | 1,80% | 48590 | 2,99% | 1,66% |
| Soriano | 39565 | 5,39% | 3,79% | 77906 | 5,58% | 3,00% | 80614 | 5,19% | 2,89% | 79042 | 4,86% | 2,70% |
| total 1 | 59497 | 8,11% | 5,71% | 124767 | 8,93% | 4,80% | 130737 | 8,42% | 4,69% | 127632 | 7,85% | 4,36% |
| Colonia | 54644 | 7,45% | 5,24% | 105350 | 7,54% | 4,05% | 111832 | 7,20% | 4,01% | 112348 | 6,91% | 3,83% |
| total 2 | 114141 | 15,56% | 10,94% | 230117 | 16,47% | 8,85% | 242569 | 15,63% | 8,70% | 239980 | 14,75% | 8,19% |
| San José | 46324 | 6,31% | 4,44% | 79563 | 5,70% | 3,06% | 88000 | 5,67% | 3,15% | 88020 | 5,41% | 3,00% |
| Montevideo | 309231 | | 29,65% | 1202757 | | 46,27% | 1237227 | | 44,35% | 1303942 | | 44,49% |
| Canelones | 87874 | 11,98% | 8,43% | 258193 | 18,48% | 9,93% | 325594 | 20,98% | 11,67% | 359913 | 22,13% | 12,28% |
| total AMM | 443429 | 18,29% | 42,52% | 1540513 | 24,18% | 59,26% | 1650821 | 26,65% | 59,18% | 1751875 | 27,54% | 59,78% |
| Maldonado | 28820 | 3,93% | 2,76% | 61259 | 4,39% | 2,36% | 76211 | 4,91% | 2,73% | 92618 | 5,69% | 3,16% |
| Rocha | 34119 | 4,65% | 3,27% | 55097 | 3,94% | 2,12% | 60258 | 3,88% | 2,16% | 66440 | 4,08% | 2,27% |
| sub total | 62939 | 8,58% | 6,04% | 116356 | 8,33% | 4,48% | 136469 | 8,79% | 4,89% | 159058 | 9,78% | 5,43% |
| tot littoral sud | 620509 | 42,43% | 59,50% | 1886986 | 48,98% | 72,59% | 2029859 | 51,07% | 72,77% | 2150913 | 52,07% | 73,40% |
| Treinta y Tres | 28777 | 3,92% | 2,76% | 43419 | 3,11% | 1,67% | 46683 | 3,01% | 1,67% | 46599 | 2,86% | 1,59% |
| Cerro Largo | 44742 | 6,10% | 4,29% | 71023 | 5,08% | 2,73% | 74027 | 4,77% | 2,65% | 77985 | 4,79% | 2,66% |
| Rivera | 35683 | 4,86% | 3,42% | 77086 | 5,52% | 2,97% | 82043 | 5,29% | 2,94% | 88801 | 5,46% | 3,03% |
| Artigas | 26321 | 3,59% | 2,52% | 52843 | 3,78% | 2,03% | 57947 | 3,73% | 2,08% | 68994 | 4,24% | 2,35% |
| Salto | 46459 | 6,33% | 4,45% | 92183 | 6,60% | 3,55% | 103074 | 6,64% | 3,70% | 105617 | 6,49% | 3,60% |
| Paysandú | 38421 | 5,24% | 3,68% | 92183 | 6,60% | 3,55% | 98508 | 6,35% | 3,53% | 103487 | 6,36% | 3,53% |
| total perim | 220403 | 30,04% | 21,13% | 428737 | 30,69% | 16,49% | 462282 | 29,78% | 16,57% | 491483 | 30,21% | 16,77% |
| Flores | 16082 | 2,19% | 1,54% | 23530 | 1,68% | 0,91% | 24745 | 1,59% | 0,89% | 24381 | 1,50% | 0,83% |
| Florida | 45406 | 6,19% | 4,35% | 63987 | 4,58% | 2,46% | 67129 | 4,32% | 2,41% | 65873 | 4,05% | 2,25% |
| Lavalleja | 51222 | 6,98% | 4,91% | 65823 | 4,71% | 2,53% | 65180 | 4,20% | 2,34% | 61241 | 3,76% | 2,09% |
| Durazno | 42325 | 5,77% | 4,06% | 53635 | 3,84% | 2,06% | 55699 | 3,59% | 2,00% | 53864 | 3,31% | 1,84% |
| Tacuarembó | 46939 | 6,40% | 4,50% | 76964 | 5,51% | 2,96% | 84535 | 5,45% | 3,03% | 82809 | 5,09% | 2,83% |
| total centre | 201974 | 27,53% | 19,37% | 283939 | 20,33% | 10,92% | 297288 | 19,15% | 10,66% | 288168 | 17,72% | 9,83% |
| TOTAL | 1042886 | | 100,00% | 2599662 | | 100,00% | 2789429 | | 100,00% | 2930564 | | 100,00% |
| TOTAL INTER. | 733655 | 100,00% | 70,35% | 1396905 | 100,00% | 53,73% | 1552202 | 100,00% | 55,65% | 1626622 | 100,00% | 55,51% |

Source: Élaboration propre à partir des recensements

LIGRONE, P. 1995

• de 1975 à 1985, le ralentissement est général, avec une croissance de 0,45% pour l'ensemble du pays, un équilibre de l'évolution de Montevideo et de son aire métropolitaine, bien que la première accompagne le total national, et la seconde atteigne 0,6%.

En ce qui concerne les processus migratoires par rapport à Montevideo sur les trois périodes intercensitaires, il est à préciser :

- les migrations internes en Uruguay[1] contribuent à la croissance de Montevideo entre 1908 et 1963. (Tableau 5). Les résultats obtenus[2] permettent de classer les départements, en fonction de la contribution à la croissance de Montevideo, en six groupes. Le tableau 7 présente ces groupes et certains facteurs de rétention et rejet de population permettant d'expliquer ses différences.
- une forte émigration des Uruguayens se produit entre 1963 et 1975, (10% de la population totale entre 1963 et 75 dont les 3/4 résidaient à Montevideo). Selon l'hypothèse d'une croissance constante, Montevideo aurait dû croître de 50.000 habitants. Ce changement apparent du sens migratoire s'explique par l'émigration et, dans une moindre mesure, par le rayonnement depuis la capitale sur les routes N° 1, 5, 7, 8 et sur la route Interbalnéaire, dans les départements voisins[3]. On constate que la métropolisation s'accompagne d'une dépopulation, phénomène tout à fait particulier dans le contexte latino-américain.
- le déplacement de la population attirée par le développement des activités économiques informelles dans les zones centrales de Montevideo pourrait expliquer l'homogénéisation des taux de croissance de Montevideo et de la province au cours des dernières années, 1975-1985. À Montevideo les quartiers avoisinant les axes commerciaux se taudifient rapidement et les zones périphériques commencent à connaître le phénomène des invasions[4].

L'évolution du classement des départements en fonction des densités de population (Tableau. 6), montre une présence constante de Montevideo et de Canelones dans les cinq premiers rangs (placés toujours premier et deuxième), de Colonia, de San José et de Maldonado.

---

[1]Campiglia, N

[2]Nous avons élaboré un indice pour l'étude construit en divisant le volume de croissance de population de chaque département entre les deux recensements par le nombre de chefs de famille uruguayens du sexe masculin nés dans chaque département et arrivés à Montevideo avant 1959, à partir d'un échantillonnage fait cette année à Montevideo.

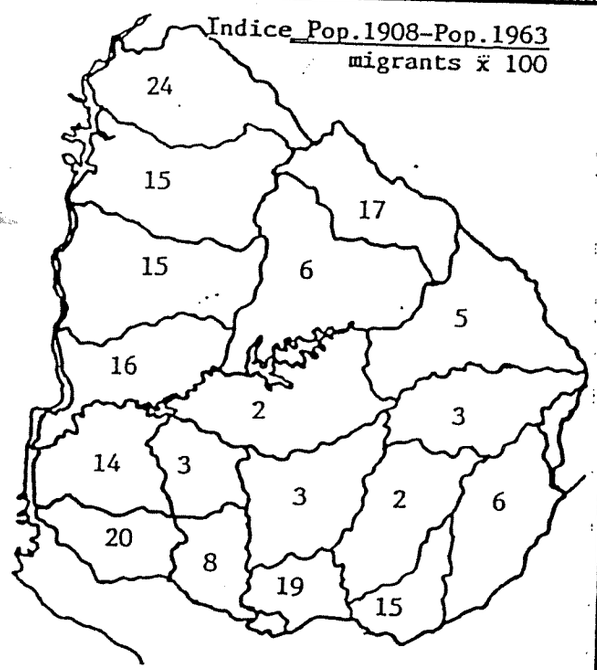
[3]Prates, 1980

[4]Prates, 1980

Fotocop

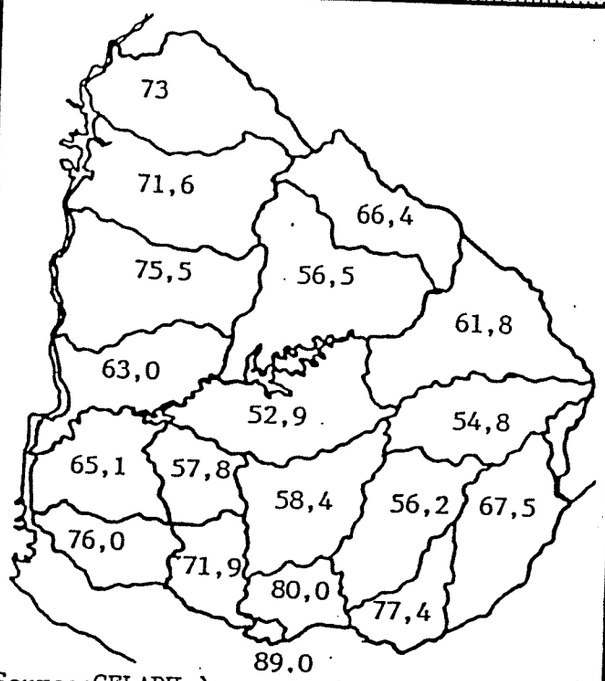
TABLEAU 5

INDICE MIGRATION VERS MONTEVIDEO DANS LA PREMIERE MOITIE DU XXème. SIECLE.



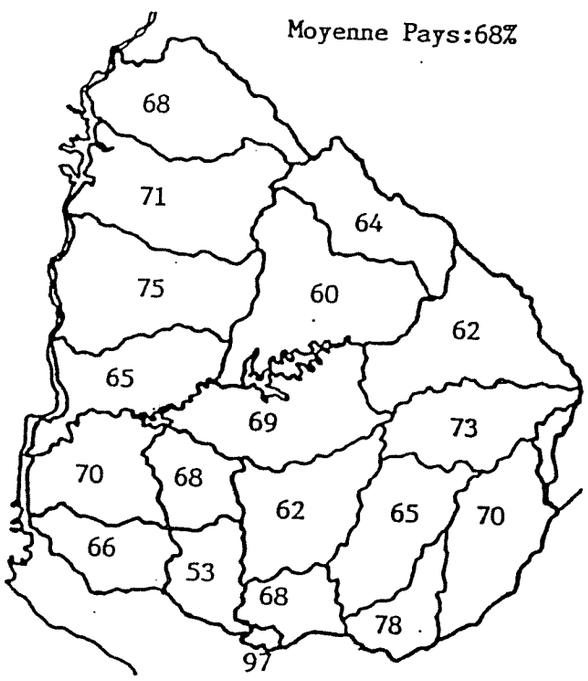

Source:Elaboration propre à partir des recensements de 1908 et 1963,et de Migraion Interna en el Uruguay.

POURCENTAGE DE POPULATION AYANT NE ET RESIDANT A SON DEPARTEMENT EN 1985.



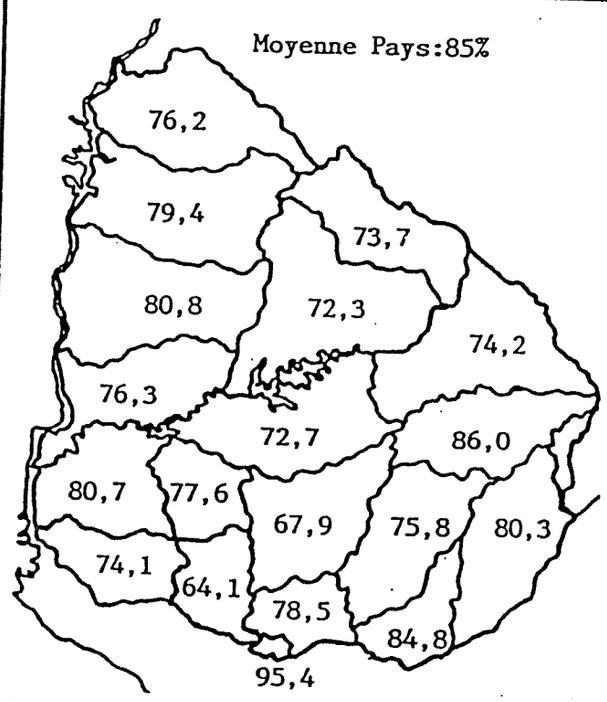

Source:CELADU à partir de la Muestra de anticipacion de resultados censales du recensement de 1985.

TAUX D'URBANISATION (%) EN 1963




Source:Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay 1976.

TAUX D'URBANISATION (%) EN 1985.




Source:Indicadores socioeconómicos del Uruguay,CIESU 1989

L'écart entre ce groupe et le reste se creuse constamment comme on peut le vérifier en comparant le rapport de densité du département classé cinquième et sixième à chaque recensement :

*tableau 6 : Rapports entre les densités de population, par département.*

| | D5 | densité (hab./km$^2$) | D6 | densité (hab./km$^2$) | D5/D6 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1908 | Maldonado | 6,0 | Lavalleja | 5,1 | 1,18 |
| 1963 | Maldonado | 12,8 | Soriano | 8,6 | 1,49 |
| 1975 | Maldonado | 15,9 | Soriano | 8,9 | 1,78 |
| 1985 | San José | 17,6 | Rivera | 9,5 | 1,85 |

En somme, l'évolution des données démographiques par département confirment les processus de métropolisation et de consolidation d'un Uruguay côtier.

### 4.c.3. Urbanisation du territoire

Depuis le début du siècle, l'Uruguay connaît une urbanisation très précoce par rapport au reste de l'Amérique latine, à la suite de vagues d'immigration et de migrations internes, dont l'exode rural. Déjà dans les années 50, le taux d'urbanisation atteint 80%, et fait de l'Uruguay le pays le plus urbanisé du continent, jusqu'aux années 80 où ce taux atteint 87%. L'autre aspect de cette urbanisation est la "désertification" de l'Intérieur. La concentration de la population à Montevideo est, déjà en 1956, de 44% [1] du total.

Après avoir évoqué ce "vide" à l'intérieur du pays, il reste à compléter l'analyse des migrations internes avec l'exode rural.

L'analyse de la croissance moyenne annuelle de l'urbanisation entre 1975 et 1985, présente trois situations pour les départements :

- ceux du littoral sud et de la frontière avec le Brésil dépassent la moyenne nationale (à l'exception de Treinta y Tres et de Montevideo, ce dernier au profit de l'aire métropolitaine) ;

[1] Collin Delavaud A., 1972

TABLEAU 7

# DEPARTEMENTS ET FACTEURS DE RÉPULSION ET DE RETENTION

## DÉPARTEMENTS ET FACTEURS DE RÉPULSION

**Durazno, Lavalleja, Treinta y Tres, Florida et Flores:** économie agro-pastorale extensive et proximité à Montevideo.

**Cerro Largo,Tacuarembó et Rocha:** économie pastorale extensive et faibles effets d'attraction frontalière.

**San José:** le plus faible taux d'urbanisation du pays et proximité immédiate à Montevideo.

## DÉPARTEMENTS ET FACTEURS DE RÉTENTION

**Soriano, Salto, Paysandu et Rio Negro:** économie dynamique et diversifiée dans l'agriculture (intensive à Rio Negro et Soriano), dans l'industrie (Paysandu), et dans le commerce et les services (Salto); forte attraction de la frontière argentine; éloignement de Montevideo et "séparation" du reste du pays par une vaste zone agro-pastorale extensive.

**Maldonado:** économie axée de plus en plus sur le tourisme.

**Rivera:** fort effet d'attraction de la frontière brésilienne, notamment sur son chef lieu de département.

**Canelones:** économie agro-intensive et industrielle forte et diversifiée; intense urbanisation sur les limites avec Montevideo, aires de tourisme interne.

**Colonia:** économie agricole et laitière intensives; diversité de moyennes et petites industries; proximité de Buenos Aires inférieure à celle de Montevideo; influence des médias argentins.

**Artigas:** fort effet d'attraction frontalière de l'Argentine et du Brésil.

- ceux du centre et de l'ouest, dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale ;
- et les départements de Río Negro, Soriano et Flores dont la population décroît.

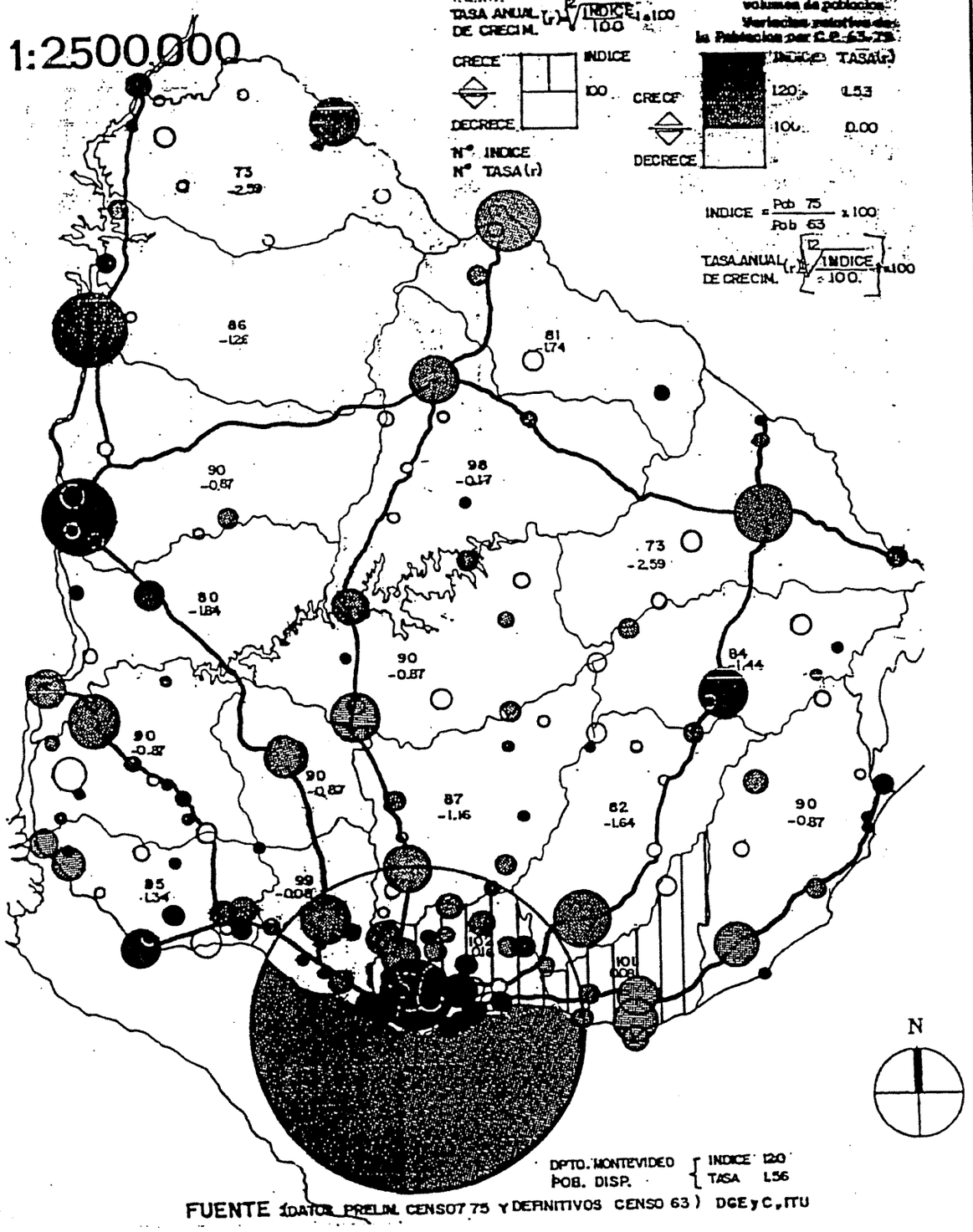
Depuis le recensement de 1963, l'Uruguay dispose d'informations officiellement exhaustives concernant sa population urbaine (Fig. 31, 32, 33). A cette date, le département le plus rural est San José, avec 53% de population urbaine.

Pendant la période 1963-75, la population rurale diminue sur l'ensemble du pays, sauf dans les départements de Maldonado et de Canelones, où l'on observe une croissance démographique locale dans les secteurs ruraux voisins de Maldonado, de San Carlos et dans les "couloirs" métropolitains sur les routes nationales 7, 8 et Interbalnéaire. Les villes en plus forte expansion sont Colonia del Sacramento, Treinta y Tres, Salto, Paysandú, Artigas et Bella Unión et celles de l'aire métropolitaine.

Entre 1975 et 1985, la population rurale diminue encore davantage. Artigas est le seul département dont la population rurale augmente, du fait du développement agricole de la zone de Bella Unión. Les villes du littoral ouest perdent leur forte croissance relative, tandis que celles des régions est et sud-est connaissent un certain élan. Artigas, Bella Unión, Treinta y Tres, et les conurbations métropolitaines continuent à se développer. Sur la frontière avec le Brésil, on assiste à l'arrivée d'une population migrante qui s'installe dans les villes frontalières, attirée par un coût de la vie inférieur à celui du reste de l'Uruguay.

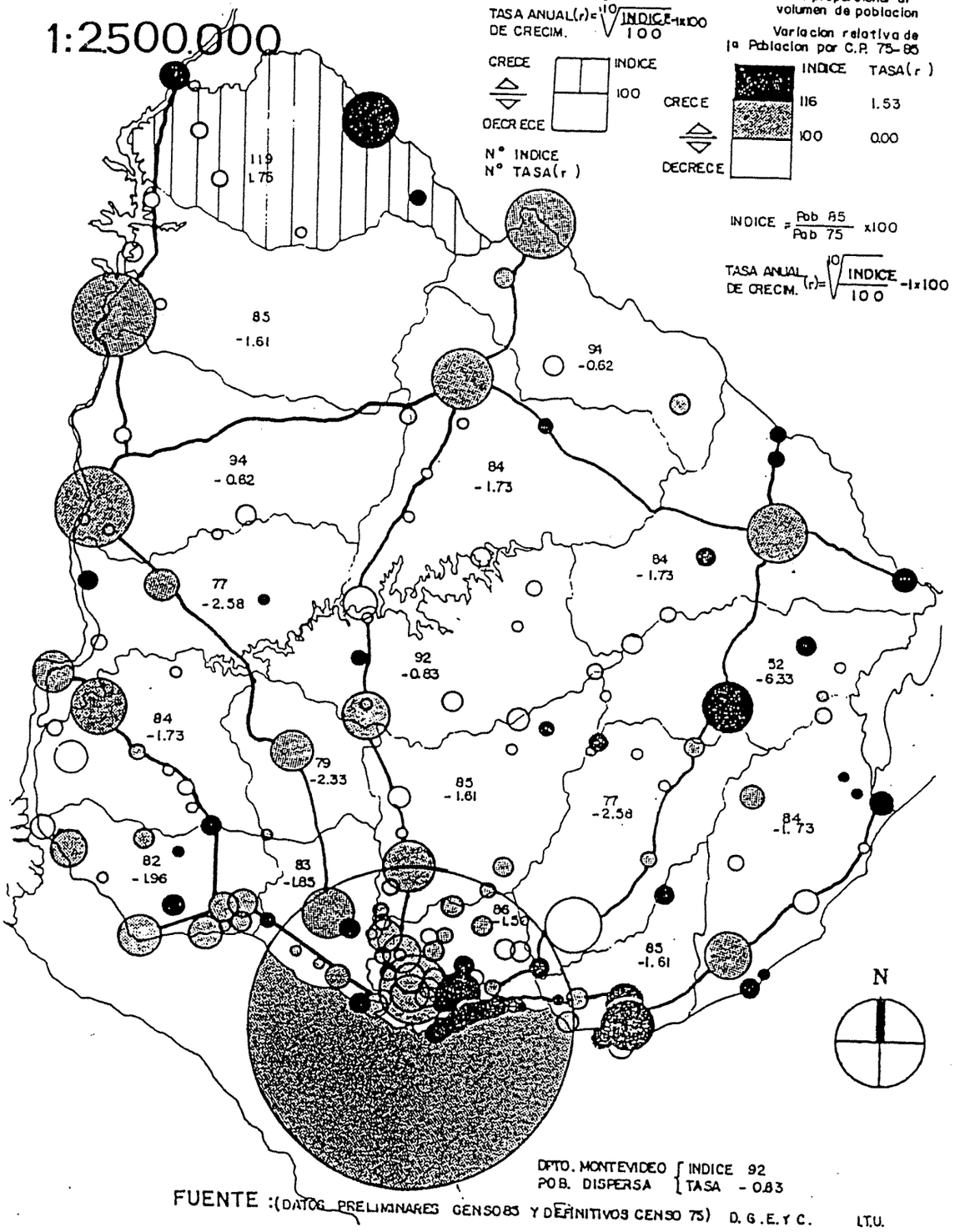
En 1985, la population de l'Uruguay est urbanisée à 85%, soit 2.535.000 habitants. La population rurale, 405.200 hab., se concentre dans la région sud, qui montre le degré d'activités agro-pastorales. Canelones, Montevideo, San José et Colonia ont 185.000 habitants ruraux, soit 46% du total rural national. San José demeure le département le plus rural, malgré sa plus forte croissance urbaine entre 1963 et 1985, avec un taux d'urbanisation de 64%.

FIG. 31



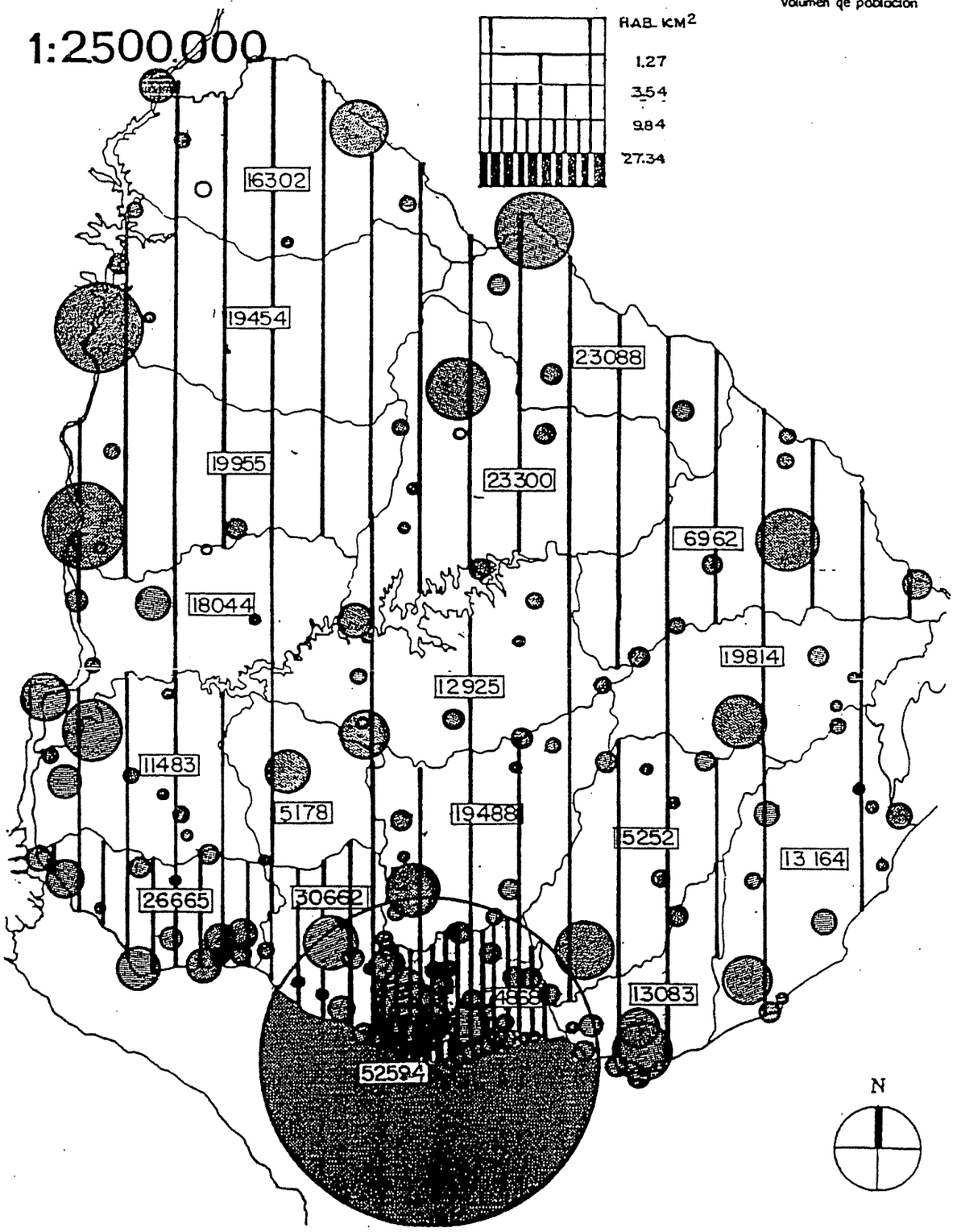

VARIATION DE LA POPULATION URBAINE ET RURALE ENTRE 1963 ET 1975
Source: ITU, expediente comunal de área metropolitana, 1986.

FIG. 32




VARIATION DE LA POPULATION URBAINE ET RURALE ENTRE 1975 ET 1985
Source: ITU, expediente comunal de área metropolitana, 1986.

FIG. 33




POPULATION URBAINE ET DENSITÉ DE POPULATION RURALE EN1985
Source: ITU, expediente comunal de área metropolitana,1986.

L'analyse de l'évolution des migrations internes nous permet de vérifier la pertinence de l'application des catégories de Racionero au cas de l'Uruguay. Par la suite, nous réalisons certains constats sur l'armature urbaine qui conforte également cette hypothèse. Reste pour faire une étude approfondie du système urbain du pays dans le cadre de la région. Les processus d'intégration en cours supposent la disparition progressive des limites nationales ce qui renforce les rapports entre villes et amplifie le système.

### 4.c.4. L'armature urbaine du littoral sud

Trois types d'analyse peuvent s'appliquer au réseau urbain du littoral sud, selon que l'on envisage la mobilité, la morphologie ou la distribution spatiale. Nous aurions pu aussi envisager une analyse des rapports rang-volume mais l'écart très important entre Montevideo au premier rang, avec 1,3 millions d'habitants, et Las Piedras, au deuxième rang, avec 58.000 habitants, rend peu pertinente cette méthode.
Le tracé de l'axe routier du Cône Sud reste encore incertain, et le scénario que nous analysons inclut les données les plus concrètes, c'est-à-dire l'emplacement de la tête de Pont et l'Hidrovía. Au chapitre 5 sont examinés les tracés possibles de l'Axe.

**1) Mobilité *"locacional"***

La théorie de la mobilité *"locacional"* développée par l'I.T.U. au cours des années 60, sous la Direction de l'architecte C. Gómez Gavazzo, propose une évaluation de la circulation de la population pour établir un indicateur synthétique de degré d'utilisation des sols pour la consommation ou la production. *"Les noyaux urbains comme centres fonctionnels accumulateurs de services et point de départ permettent de mesurer des forces centripètes et expansives de la communauté qui caractérisent le territoire urbain (sol pour la consommation) et le territoire rural (sol pour la production), spécifiant ainsi états et degrés de développement dérivés de la relation entre population et territoire"*[1].

---

[1]Gómez Gavazzo, 1974

Ce modèle travaille sur la base d'un indice de potentiel de mobilité construit avec le volume démographique comme seul paramètre. Chaque ville du réseau à l'étude constitue un noeud, associé à un potentiel initial dont la valeur résulte de l'addition de la population de la ville à la population de son aire d'influence, à laquelle on ajoute enfin la population active du centre urbain.

Les routes qui les relient sont catégorisées en fonction de leur hiérarchie et de leurs caractéristiques physiques concrètes. La procédure consiste à faire "circuler" les potentiels de départ par la voirie, en fonction de la catégorie de chaque voie, en retournant sur les potentiels de chaque noeud, avec des apports différentiels décroissants. Ce modèle ressemble à certains modèles hydrauliques où à la méthode de calcul de structures de Cross

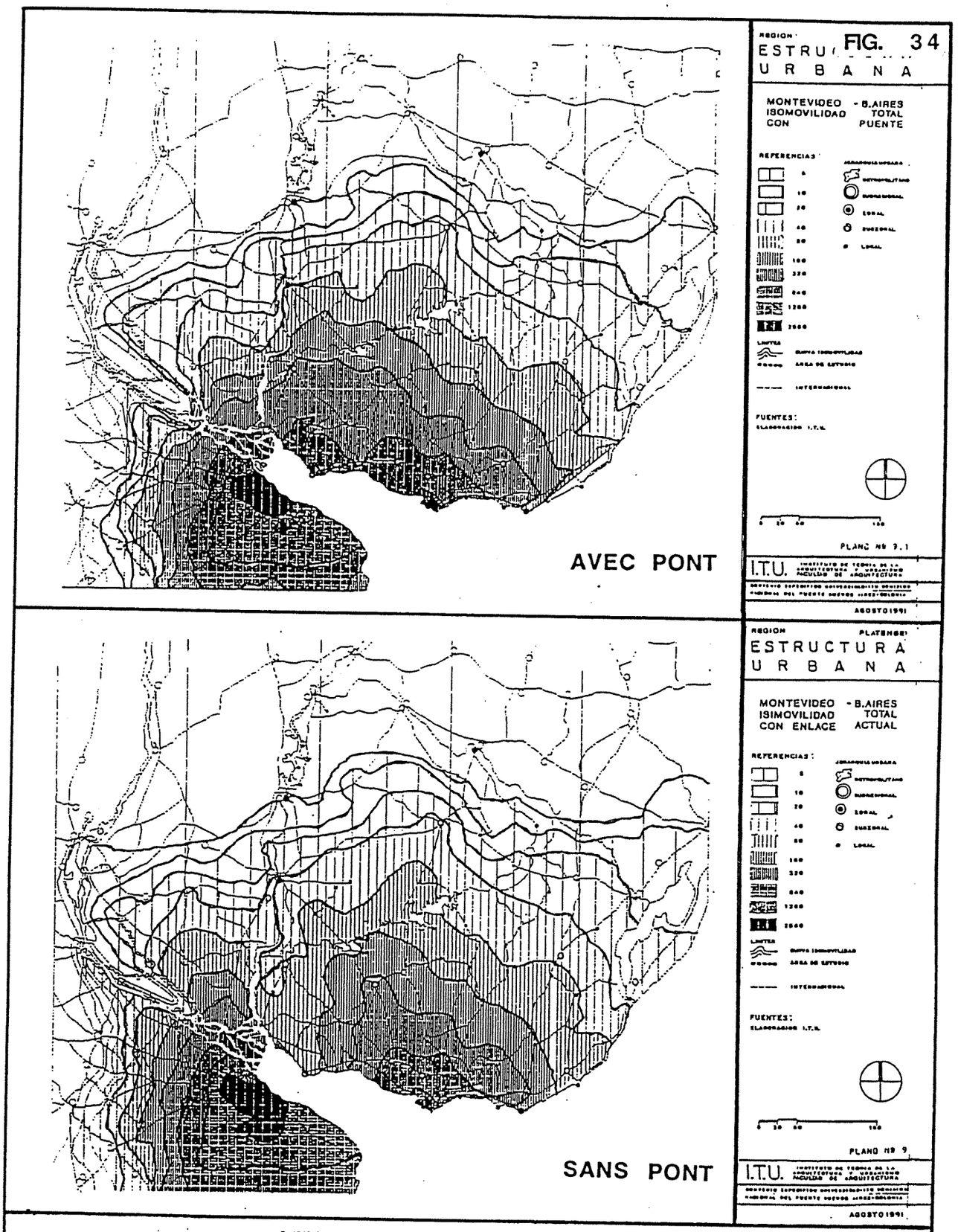
Selon cette théorie, on peut construire des cartes d'isomobilité, des aires d'influence de chaque centre urbain et connaître, pour chaque point du territoire, la "valeur précise" des rapports production-consommation.

Cette méthode réductionniste permet d'avoir, en terme de mobilité, une première approche synoptique d'une région et de modéliser des situations futures. Les limites de la méthode viennent de grossières simplifications, non mentionnées dans la présentation du modèle : la mobilité par habitant est la même partout, la friction de l'espace correspond simplement à la catégorie des routes, le territoire est une plaine homogène. La manière dont on considère la population active, suppose également que l'intensité des activités des entreprises dépend du nombre de leurs employés, ce qui implique que l'on néglige les différences de productivité liées à l'automatisation, au niveau technologique, à la valeur ajoutée des dites activités, etc.

Après ces précisions, faisons quelques remarques à partir des résultats des applications de l'I.T.U.[1] dans le cadre des études d'impact du pont Buenos Aires-Colonia (Fig. 34) :

- la réalisation du Pont transforme les courbes d'isomobilité en tache d'huile autour de Montevideo en une succession de bandes plus ou moins parallèles à la côte sud.
- l'"entrée" de l'aire métropolitaine de Buenos Aires sur Colonia dynamise fortement la sous-région de Colonia, introduisant sur les courbes

[1]ITU, 1992, cartes 9 et 10




**COURBES D'ISOMOBILITÉ AVEC PONT ET SANS PONT**

Source: ITU, Uso y ocupación de la tierra urbana, anexo gráfico 1992.

d'isomobilité moyenne, la moitié ouest des départements de Soriano, de Colonia et l'angle sud-ouest de Fray Bentos.

- de Montevideo vers l'est, les changements des valeurs de mobilité entre les situations avec pont et sans pont sont minimes. Le coin de Fray Bentos dans le scénario avec Pont atteint les mêmes valeurs que la moitié ouest du littoral de Rocha.
- les valeurs de mobilité propres à l'aire métropolitaine de Montevideo s'étendent à partir de Colonia, unifiant les valeurs de Carmelo jusqu'à Solís Chico.

Si on considère les impacts de l'Hidrovía, la dynamisation par développement du boisement et la croissance de population due à l'ensemble de ces ouvrages, une nouvelle application du modèle donnerait sûrement une forte croissance différentielle de mobilité sur le littoral sud-ouest.

**2) Morphologie du système urbain**

Pour décrire la morphologie des systèmes de villes, il convient de prendre en considération à la fois la position relative des villes et les routes de liaison. L'ensemble du littoral présente une structure linéaire sur un territoire en bandes, où la voirie principale (routes nationales 1, Interbalnéaire et 9) relie les principaux centres urbains entre eux. Un réseau secondaire perpendiculaire au littoral relie en forme de peigne cet axe intérieur aux villes et aux stations situées sur la façade maritime. La concentration métropolitaine de Montevideo constitue la seule distorsion de cette structure linéaire. Cette coupure délimite trois régions : le secteur sud-ouest, l'aire métropolitaine de Montevideo et le secteur sud-est.

**3) Distribution spatiale des centres urbains**

Bien que la morphologie du système de villes soit importante pour les processus de diffusion du développement sur le territoire, la distance entre les centres urbains ainsi que leur couverture du territoire s'avèrent essentielles. En effet, l'accès aux services urbains, au sens large, dépend des rapports de distance entre les sites où se fixent les activités. La distance moyenne entre centres urbains dans le secteur ouest est de 52 km pour ceux de plus de 5.000 habitants. Pour les centres dépassant 1.000 hab., la distance moyenne diminue à 30 km. Sur le littoral de Maldonado cette distance est de 17 km dans les deux catégories, et de Maldonado vers l'est, à Rocha, de 63 km et de 59 km

respectivement. Dans l'aire métropolitaine de Montevideo les couloirs urbains relient la plupart des centres urbains.

Ces rapports de distance entre centres urbains rendraient possible une bonne couverture urbaine du territoire, si la qualité et l'entretien des routes et chemins n'étaient pas aussi mauvais. Une analyse des rapports distance-temps serait nécessaire pour compléter l'étude de couverture des aires d'influence des centres urbains.

### 4.c.5. Les réseaux routier et ferroviaire

Nous avons vu que, à partir de la moitié du XIXème siècle, la structure du territoire est en rapport étroit avec les réseaux routier et ferroviaire, et l'installation des centres urbains. En ce sens, les réseaux de communication et de transport deviennent un indicateur de l'intensité et de la dynamique économique et d'occupation d'une région, dans la mesure où la construction d'infrastructures aussi lourdes implique une forte justification des revenus économiques pour un pays ou une région.

Les figures 35 et 36[1] montrent que le territoire uruguayen appartient à la zone à plus forte densité en voies de communication de l'Amérique et du cône sud. Le secteur, entre Sao Paulo et le Río de la Plata, répond à une trame assez régulière : à partir de Sao Paulo vers le nord et à partir de Buenos Aires vers le sud et l'ouest, les réseaux sont radioconcentriques tandis que du côté du Pacifique la structure transandine est linéaire et présente des coupures avec le Brésil et les pays enclavés.

Le réseau routier[2] national s'étend sur 9.600 km, dont 7.600 km de routes goudronnées ou bétonnées, en état de conservation moyen. Les secteurs de route les plus fréquentés présentent certains défauts, notamment bas-côtés insuffisants, virages dangereux, ponts étroits, mauvaise visibilité et signalisation horizontale insuffisante... Si les investissements pour l'amélioration et l'entretien n'augmentent pas, l'état général des routes risque de se dégrader encore. Quant aux 720 ponts du réseau principal, le bilan n'est pas bon : 55% d'entre eux sont trop étroits, 35% interdisent la circulation de poids lourds. Le réseau des chemins départementaux est de 66.000 km ; or,

---

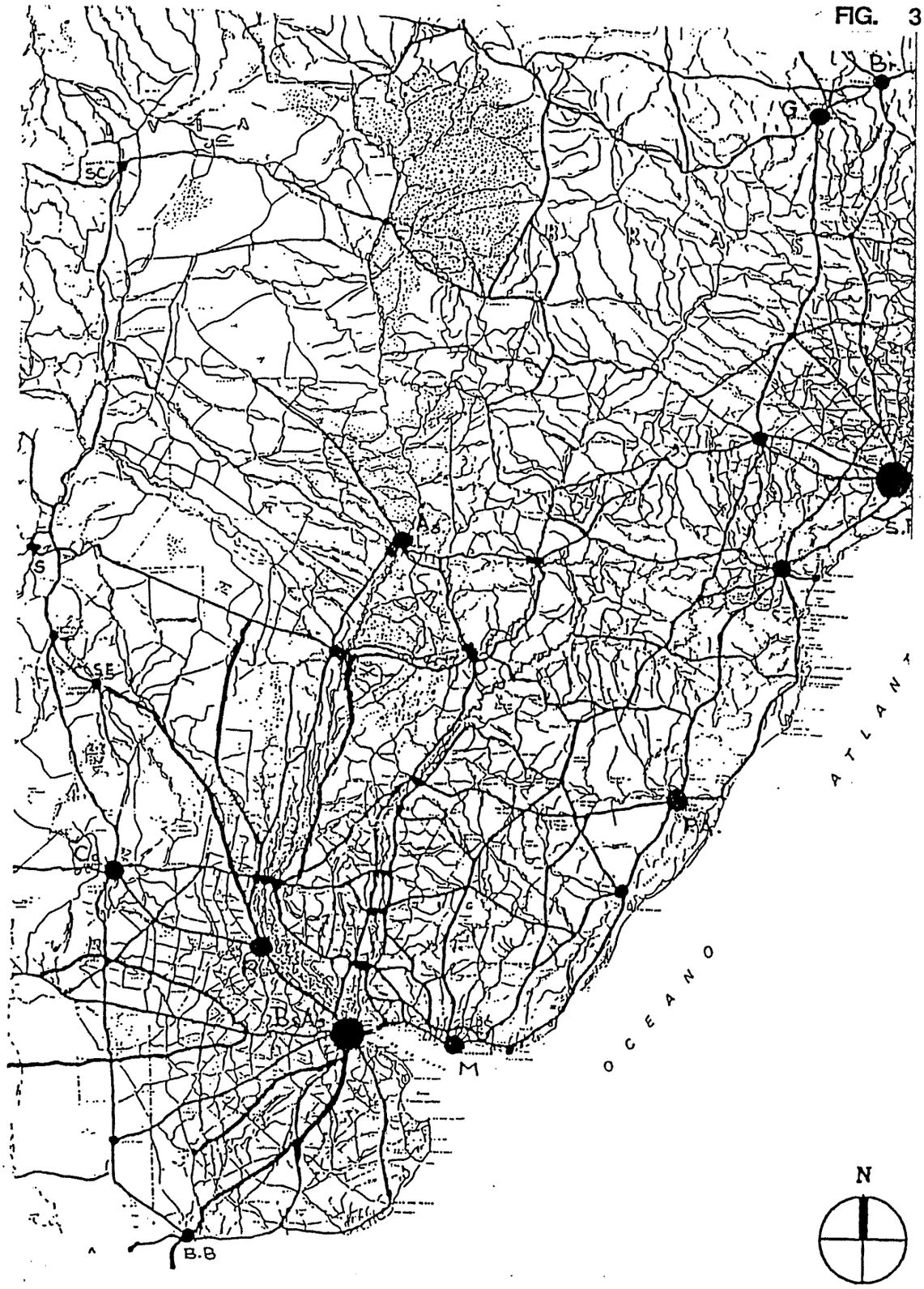
[1]Seré, 1993

[2]Données issue de la Dirección Nacional de Vialidad du MTOP, 1991, et de l'OEA, 1994

FIG. 35


RÉSEAU ROUTIER EN AMÉRIQUE DU SUD
Source: SERÉ, F. Primera aproximaciónde un marco de referencia para Uruguay en el MERCOSUR 1993

FIG. 36




**RÉSEAU ROUTIER EN AMÉRIQUE DU SUD (DÉTAIL)**
**Source: SERÉ, F. Primera aproximaciónde un marco de referencia para Uruguay en el MERCOSUR 1993**

70% de ces ponts ne sont pas conçus pour les charges élevées. Le mauvais état des infrastructures provoque 12% des accidents de la route. La croissance du trafic est forte et continue, et les projections[1] rappellent les besoins en investissements (Fig. 37).

La densité des routes nationales en Uruguay représente les valeurs les plus hautes de l'Amérique latine, avec 208 km goudronnées pour 1.000 km$^2$. Cela implique un besoin minimum d'investissements pour de nouveaux tracés, qui seraient plutôt des voies de liaison entre les routes existantes.

Le réseau de chemins de fer[2] est constitué de 3.000 km de voies, souvent anciennes (66 ans en moyenne), d'où des coûts d'entretien et de fonctionnement élevés. A peine 62% des voies sont utilisables ; leur état et le manque de résistance des ponts aux charges élevées, posent un certain nombre de problèmes dans la région ouest et nord. Malgré tout, le potentiel du réseau dans un scénario de développement productif national et d'intégration régionale s'appuie sur plusieurs atouts :

- le réseau ferroviaire met en valeur les ports : en effet, les lignes ont été conçues en fonction de Montevideo et plus particulièrement, de son port. Les trains sont un moyen de transport très concurrentiel par rapport aux camions sur les grandes distances. Les ports de Fray Bentos et de Paysandú sont eux aussi reliés au réseau ferroviaire. Ces équipements, associés aux ponts avec l'Argentine, conduisent à penser que d'importants centres multimodaux se développeront sur ces sites.
- le réseau national est relié au réseau argentin par le couronnement du barrage de Salto Grande, qui permet la circulation des trains jusqu'au Paraguay, sans rupture de charge, étant donné la compatibilité des voies dans les trois pays.
- les voies du réseau brésilien ne sont pas compatibles. Rivera est donc terminus de chemin de fer et il est devenu un noeud multimodal ; la rupture de charge augmente le prix des marchandises.
- le transport de passagers se limite aujourd'hui à très peu de lignes : Rivera-Tacuarembó et Montevideo-Las Piedras. Une modernisation des infrastructures et du matériel roulant[3] pourrait permettre de desservir

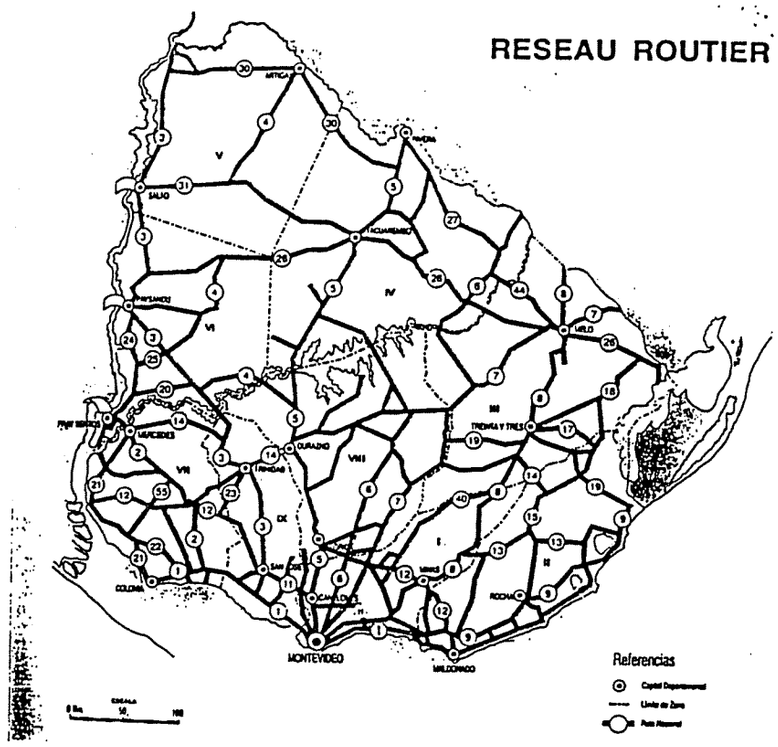
[1]Voir les études prospectives de la Comisión Nacional del Puente Buenos Aires-Colonia, 1994

[2]Données provenant de l'Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE, 1992) et de l'OEA (1994)

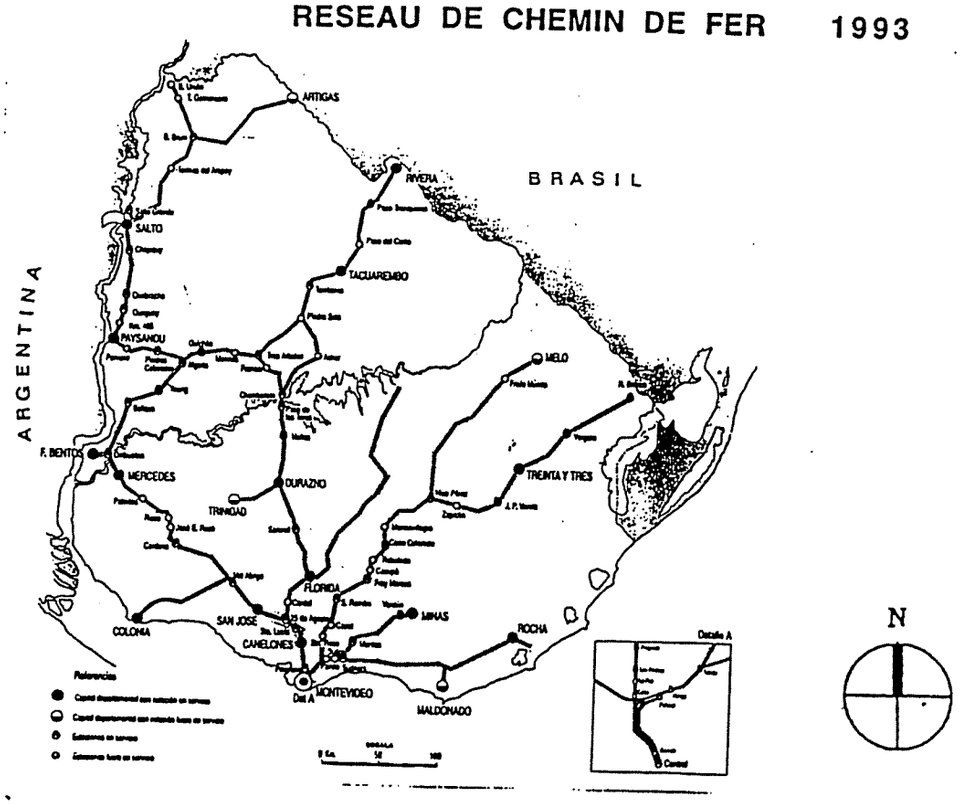
[3]Le matériel roulant disponible se compose de 39 locomotives diesel, 606 wagons plate-forme et 1.116 autres wagons.

FIG. 37

## RESEAU ROUTIER 1993




## RESEAU DE CHEMIN DE FER 1993




M.T.O.P. Anuario estadistico de transporte 1993.

d'autres trajets autrefois de grande utilisation populaire, surtout dans l'aire métropolitaine.

Le trafic national de marchandises s'est stabilisé autour d'un million de tonnes.

Certains éléments propres à la gestion des services et des opérations de chargement deviennent d'importantes contraintes : complexité de l'administration et du contrôle, faible qualité des services, mauvais équipements de chargement dans les terminus, difficulté à respecter les horaires et les délais. Ces aspects réduisent l'utilisation du chemin de fer aux charges de grand volume, à bas coût unitaire, non périssables, sans délais impératifs et sans exigences majeures de transport.

Entre 1985 et 1990, le gouvernement national a voulu démanteler les chemins de fer à travers la suppression du transport de passagers, l'abandon de secteurs de voies, la désaffectation de biens immobiliers et en réduisant les investissements d'entretien et de renouvellement du matériel roulant.

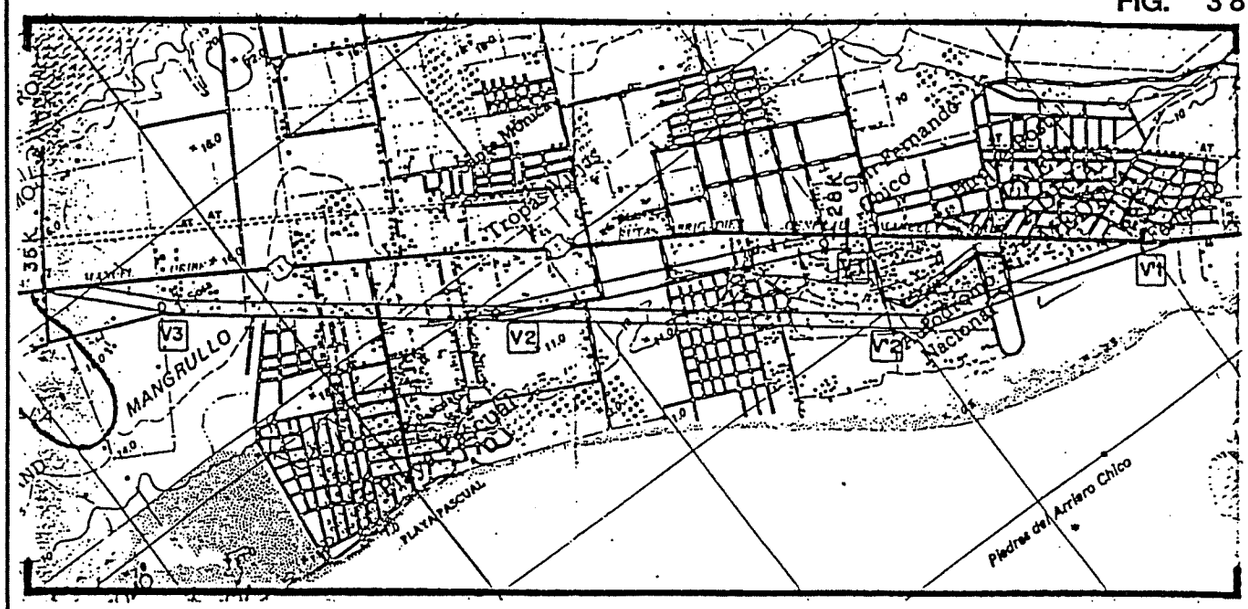
### 4.c.6. Le nouveau tracé des routes nationales n°1 et Interbalnéaire

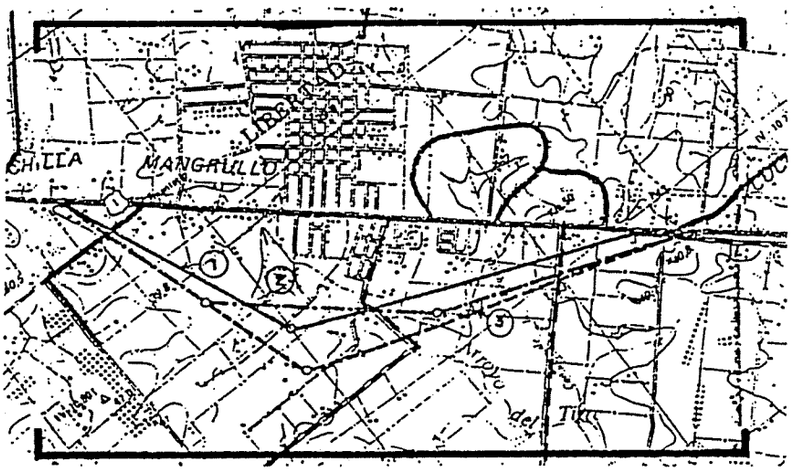
Le nouveau tracé de la route N°1, Brigadier General Manuel Oribe, actuellement en exécution, est une réponse à un ancien dysfonctionnement. Il s'inscrit dans la logique de restructuration du littoral sud-ouest, indispensable pour faire face à l'impact du Pont Buenos Aires-Colonia ; il sera très probablement associé à l'axe routier du Cône Sud.

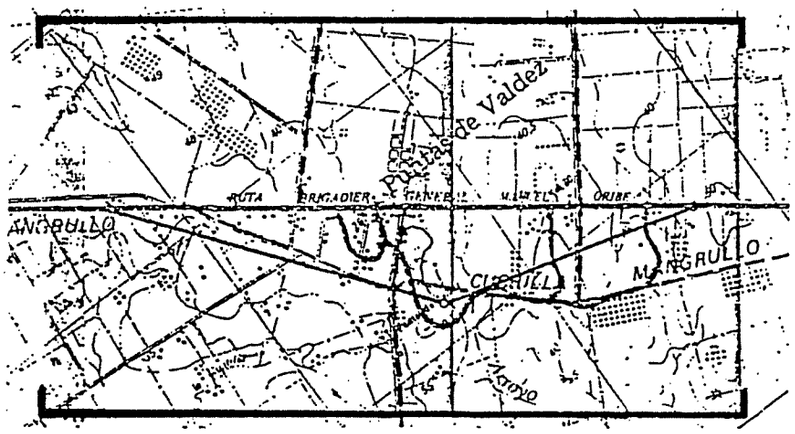
Jusqu'à présent les dimensions, l'état et le tracé de cette route n'étaient pas compatibles avec une croissance du trafic ni avec la traversée de centres urbains. Les nouveaux tracés prévoient des déviations autour des villes, évitant de cette façon les percées actuelles, cause d'accidents et de dysfonctionnement général. La zone de Rincón de la Bolsa, en particulier caractérisée par une haute densité, s'étend sur 12 km, avec la route nationale comme axe local (Fig. 38).

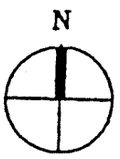
Aucune étude d'impact n'a été effectuée et moins encore sur les impacts des travaux eux mêmes, en grande partie achevés. Il est évident qu'il y a une amélioration des conditions du trafic. Cependant, en ce qui concerne les

FIG. 38




**NOUVEAU TRACÉ DE LA ROUTE NATIONALE 1**

**Source: INVIAL 1985**

Kilomètres

0 1 3

conséquences sur la réalité socio-économique, certains problèmes liés à la dépendance des centres urbains vis à vis de leur proximité à la route, restent sans solution. En effet ce voisinage implique une attraction à la localisation des activités productives et des services et par conséquence à l'expansion du tissu urbain vers la nouvelle route. Le risque de reproduire la situation antérieure sur ce nouveau tracé pose un défi pour l'aménagement du territoire. Un plan d'occupation de sol doit se mettre en place avec urgence.

On n'a pas pris en compte non plus la fracture que va provoquer la déviation de la route sur le traditionnel et performant système Nueva Helvecia-Colonia Valdense.

Le bilan actuel met en évidence une claire amélioration du trafic sur les tronçons déjà en service. Cependant, les quatre déviations n'ont qu'une voie de largeur dans chaque sens, et on peut prévoir une obsolescence rapide de la déviation. On le constate, en effet dans plusieurs secteurs d'accès à Montevideo.

En ce qui concerne la structure routière du littoral sud-est, les travaux d'élargissement de la route Interbalnéaire ont commencé. L'exploitation du péage de la route actuelle et son entretien viennent d'être concédés à une entreprise privée.

Les ouvrages des routes 1 et Interbalnéaire constituent une adéquation aux projections des flux dans le cadre de l'intégration, en même temps qu'une réaffirmation de l'Uruguay littoral. Du fait de l'importante diminution de la friction de l'espace entre Buenos Aires et Punta del Este on peut prévoir une consommation plus intense de l'espace correspondant.

### 4.c.7. Les ports commerciaux

La part du transport fluvio-maritime à l'ensemble du transport de marchandises a été de 68% en 1993 (Tableau 8). 80% du total est assuré par Montevideo, soit 55% du total des marchandises transportées par l'ensemble des moyens.

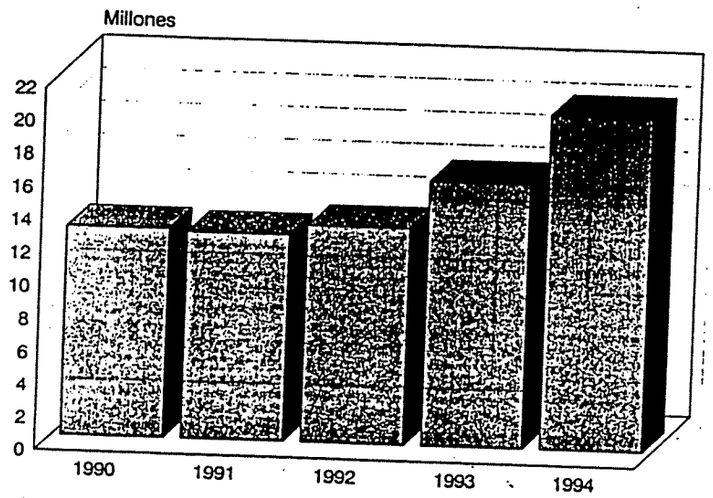
En 1992, une nouvelle loi des ports est mise en place (N° 16.246) afin de moderniser les sites uruguayens depuis longtemps stagnants et de moins en

**TABLEAU 8**

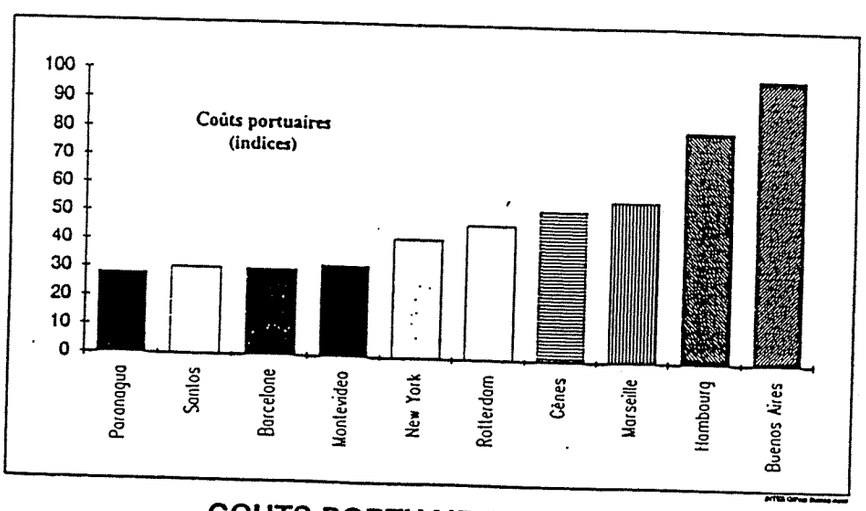
## PORTS COMMERCIAUX : TRANSPORT DE MARCHANDISES

| MOYEN DE TRANSPORT | MARCHANDISES TRANSPORTÉES (tonnes) | POURCENTAGE % |
|---|---|---|
| CHEMIN DE FER | 930000 | 13% |
| ROUTES | 1471000 | 20% |
| PORT DE MONTEVIDEO | 4036000 | 55% |
| AUTRES PORTS | 966000 | 13% |
| TOTAL FLUVIO-MARITIME | 5002000 | 68% |
| TOTAL | 7403000 | 100% |

**TRANSPORT DE MARCHANDISES EN 1993**
**Source: MTOP, Anuario estadistico 1993**




**EVOLUTION DU TRANSPORT DE MARCHANDISES**
**PORT DE MONTEVIDEO 1990 - 1994**
**Source: ANP, Movimiento de buques, puerto de Montevideo**




**COUTS PORTUAIRES 1993**
**Source: TAD, Pont sur le rio de la Plata, Impacts et opportunités pour l'agglomération de Buenos Aires et le développement régional, 1993**

moins efficaces. Cette loi a eu des conséquences immédiates sur l'efficacité des opérations portuaires. Dans le chapitre 8 nous identifions les principaux changements sur le port de Montevideo. Bien que nous n'ayons pour l'instant que des données partielles, on constate une très forte croissance de trafic portuaire à Montevideo qui passe de 4 à 5,3 millions de tonnes entre 1993 et 1994[1].

**Montevideo**

Montevideo est le port naturel le plus important du bassin de la Plata avec une profondeur de 42 pieds, ce qui implique des coûts de maintenance réduits et permet l'accès de grands bateaux. Il pourrait devenir plus important pour le trafic dans la mesure où sa modernisation "accompagne" la décadence du port de Buenos Aires (profondeur : 32 pieds) et du Chenal Mitre. En effet les alluvions du Paraná les rendent de moins en moins rentables, étant donné le dragage constant et croissant. *"La capacité des installations portuaires argentines est sous-employée. Le taux d'utilisation n'est que de 30% au niveau national. Le trafic de Buenos Aires est de 4,5 millions de tonnes (1991), alors que l'on a atteint 12 Mt (années 70). Le site de Buenos Aires est situé à l'embouchure du fleuve, avec un trafic important sur le Paraná aval et qui pourrait se développer considérablement vers l'amont dans le cadre du projet HIDROVIA. Mais le trafic proprement fluvial (barges et remorqueurs) ne descend pas sur le Rio de la Plata en raison de la houle."*[2]

L'avantage de Montevideo tient en sa localisation en aval du port de Buenos Aires et de ses faibles coûts portuaires (Tableau 8).

*"Dans le cadre du MERCOSUR, on pourrait envisager des abandons de souveraineté réciproques qui seuls pourraient permettre à l'Argentine d'adhérer à l'idée qu'une part des activités portuaires se déplace vers Montevideo. Encore faut-il régler le problème de savoir si les capacités du port de Montevideo sont suffisantes, et qui financera les extensions et aménagements nécessaires. Il faut rappeler qu'aujourd'hui (1993) les activités du port de Buenos Aires sont bien plus importantes que celles de Montevideo. Ainsi que pour le trafic de conteneurs, celui qui est susceptible de générer un trafic sur le pont, on a aujourd'hui environ 210.000 EVP à Buenos Aires*

---

[1]ANP, 1994
[2]T.A.D, 1993. pp. 17 et 18

*contre seulement 65.000 à Montevideo". "Buenos Aires est un port très cher qui pénalise lourdement les exportations argentines"* [1].

Les difficultés actuelles du port de Montevideo pour réussir une forte croissance, sont liées à l'accès des camions et à l'élargissement insuffisant des zones d'entrepôts et de stockage. Sans doute l'existence du chemin de fer est un élément de réduction des coûts.

Les autre ports uruguayens (Tableau 9) à prédominance commerciale sont ceux de Nueva Palmira, Fray Bentos, Colonia, Juan Lacaze, Carmelo, Paysandú et Salto. Le port de la Paloma a un statut spécial puisqu'il est le seul port de pêche (Fig.. 39, 40).

**Nueva Palmira**

Nueva Palmira est le deuxième port en importance du pays, loin derrière Montevideo. Ce port d'interface fluvio-maritime dispose de deux groupes d'installation :

- le secteur publique qui a une capacité de stockage de 42.000 tonnes et une capacité de transfert péniche-bateau de 10.000 tonnes par jour ;
- les installations privées dont la capacité de stockage est de 125.000 tonnes et la capacité de chargement de 12.000 tonnes par jour.

La dynamique du trafic à Nueva Palmira pendant les dernières années montre une forte croissance : de 433.400 t en 1991 à 821.580 t en 1993. La part du secteur privé est très forte (environ 90%). On constate une évolution positive du secteur public qui passe du 8% à 11% entre 1991 et 1993[2].

Pour remplir son rôle de port terminus, Nueva Palmira a entrepris sa modernisation. En 1988, le mouvement de marchandises était de 350.000 tonnes dont 90% de soja. Les investissements pour les ouvrages de modernisation, terminés en 1990, ont atteint 17 millions de dollars US. Une estimation optimiste suppose que le port pourrait supporter le transfert de 3,5 millions de tonnes par an, soit la moitié à peine des prévisions après la concrétisation des aménagements de l'Hidrovía. Ce tonnage de marchandises serait largement dépassé si les prévisions des scénarios 2 ou 3 sont correctes

---

[1]T.A.D. 1993. pp. 17 et 18

[2]Les données de 1994 ne sont pas encore publiées par le MTOP et nous ne pouvons analyser les effets de la loi des ports.

TABLEAU 9

Año 1991 — TONELADAS

| Puerto | Importación | | Exportación | | Tránsito | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Colonia | 8.223 | (41) | 54.571 | (363) | 4.926 | (2) | 67.720 | (410) |
| Fray Bentos | 8.447 | | 50.309 | | 2.996 | | 61.752 | |
| Nueva Palmira (o) | 110 | | 0 | | 35.242 | | 35.352 | |
| Nueva Palmira (p) | 0 | | 117.598 | | 280.427 | | 398.025 | |
| Paysandú | 11 | | 0 | | 0 | | 11 | |
| Total | 16.791 | (41) | 222.478 | (363) | 323.591 | (2) | 562.860 | (410) |

Año 1992 — TONELADAS

| Puerto | Importación | | Exportación | | Tránsito | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Colonia | 19.072 | (42) | 67.095 | (66) | 12.376 | 98.543 | |
| Fray Bentos | 13.442 | | 15.769 | | 1.580 | 30.791 | |
| Nueva Palmira (o) | 53 | | 46.686 | | 13.803 | 60.542 | |
| Nueva Palmira (p) | 34.744 | | 32.987 | | 435.091 | 502.822 | |
| Total | 67.311 | (42) | 162.537 | (66) | 462.850 | 692.698 | (108) |

Año 1993 — TONELADAS

| Puerto | Importación | Exportación | Tránsito | Total |
|---|---|---|---|---|
| Colonia | 14.299 | 61.903 | 9.857 | 86.059 |
| Fray Bentos | 0 | 58.062 | 770 | 58.832 |
| Nueva Palmira (o) | 1 | 75.577 | 12.487 | 88.065 |
| Nueva Palmira (p) | 22.136 | 1.999 | 709.380 | 733.515 |
| Total | 36.436 | 197.541 | 732.494 | 966.471 |

Fuente: Administración Nacional de Puertos y Corporación Navíos suc. uruguaya.
(o) Terminal oficial
(p) Terminal privada
Notas - Las cifras entre paréntesis corresponden a unidades de animales en pie.
- En los restantes puertos no se ha registrado movimiento de cargas.

**TRANSPORT FLUVIAL ET MARITIME 1991 - 1993**
**PORTS DE PROVINCE**

**Source: MTOP, Anuario estadistico 1993**

(voir chapitre 5). Pour le premier la demande de transferts à Nueva Palmira serait de 7 millions de tonnes/an, et pour le second de 9 millions de tonnes/an.

**Colonia**

Le port de Colonia est fortement associé au tourisme, (trafic de marchandises très inférieur à celui de Nueva Palmira) ; il est le point d'entrée touristique le plus important : un million de passagers par an. Depuis 1993 la mise en place d'une ligne de ferry entre Buenos Aires et Montevideo, a fait diminuer la part de Colonia dans le total, sans que les valeurs absolues diminuent sensiblement. En 1994, le trafic de Colonia a atteint 1,1 millions de passagers, tandis que celui de Montevideo a été de 0,75 million de passagers.

**Fray Bentos**

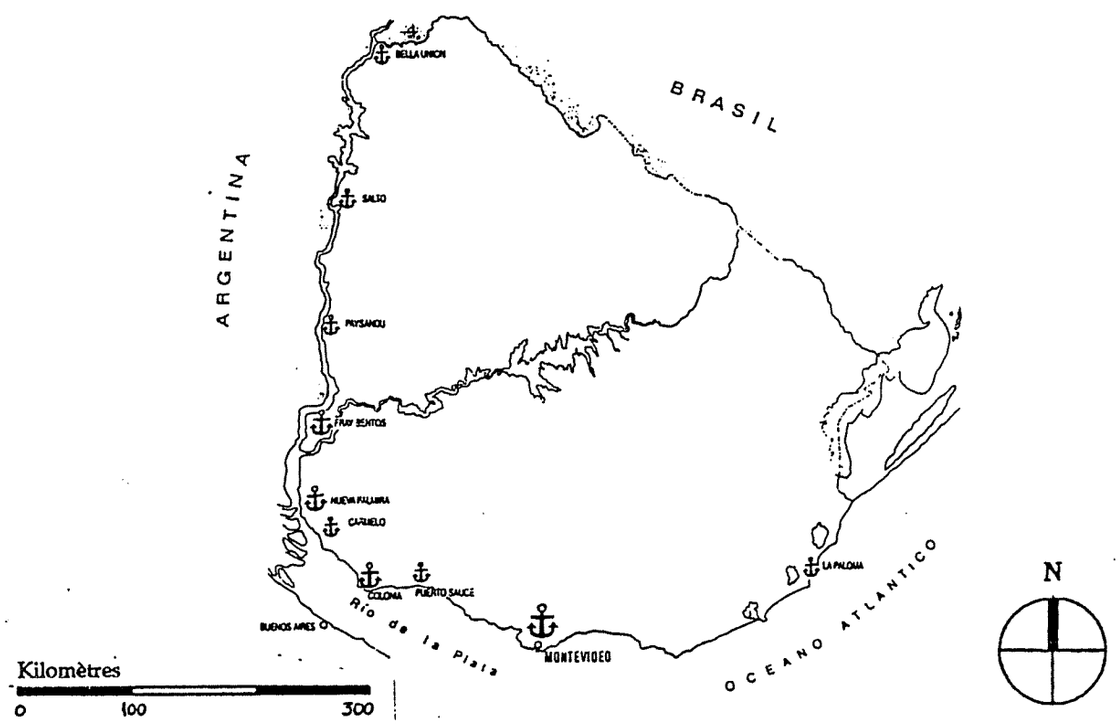
Fray Bentos connaît actuellement une période d'expansion. On a récemment inauguré un nouveau quai et une plage de stockage, de manutention de marchandises. Sa dynamisation actuelle correspond à l'essor de la production de bois. En conséquence, l'analyse des informations sur la dynamique récente ne montre aucune tendance particulière.

**La Paloma**

Le port de la Paloma a été aménagé en tant que port de pêche à la fin des années 70 (1977-82), sous l'influence de l'essor international de la pêche, et sous l'influence des modèles qui plaçaient les usines de conditionnement du poisson sur les lieux mêmes du déchargement. La principale station balnéaire de Rocha, La Paloma, a subi des préjudices à la mise en fonctionnement de ce port-usine. Les odeurs ainsi que les effluents polluaient et démotivaient le tourisme le plus exigeant. La présence d'éléments de la flotte de guerre, en attente de missions de surveillance sur la zone Alfa (plate-forme continentale des 200 milles maritimes), complète le profil hybride de ce port. Les bassins d'une profondeur actuelle de 4 m, se comblent de sable, ce qui limite notamment la mis en place d'autres activités commerciales. L'absence de brise-lames de fermeture et de dragage suffisant, réduit considérablement les possibilités du port. Le défi de La Paloma consiste à déterminer son rôle (commerce d'eaux profondes, port-usine axé sur la pêche, les usines de copeaux de bois, port militaire ou de plaisance...), à construire le brise-lames

FIG. 39

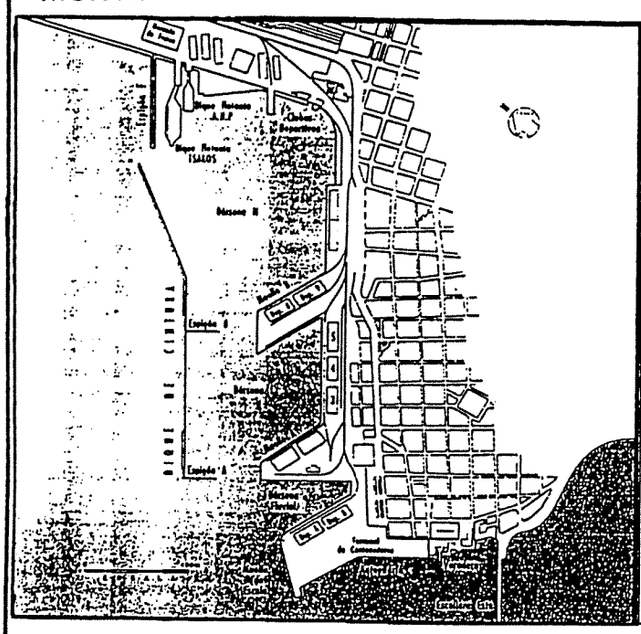

LES PORTS DE PLAISANCE Source: MTOP, Guía Náutica 1990.



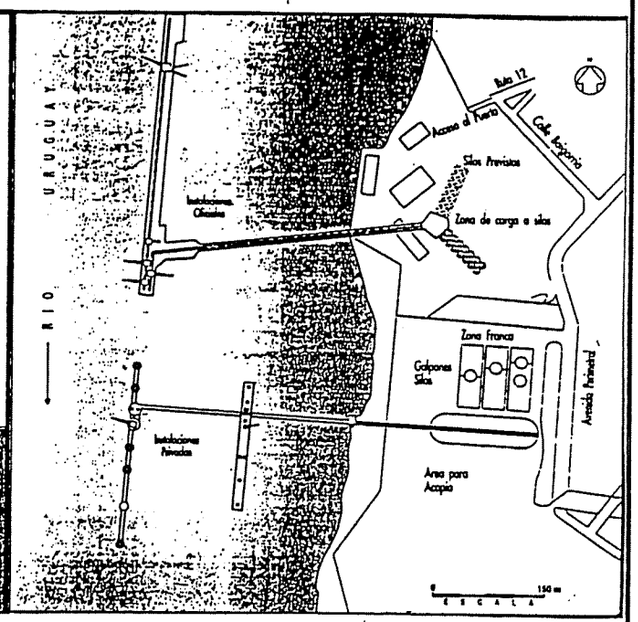

LES PORTS COMMERCIAUX Source: MTOP, Anuario Estadístico 1993

**FIG. 40**

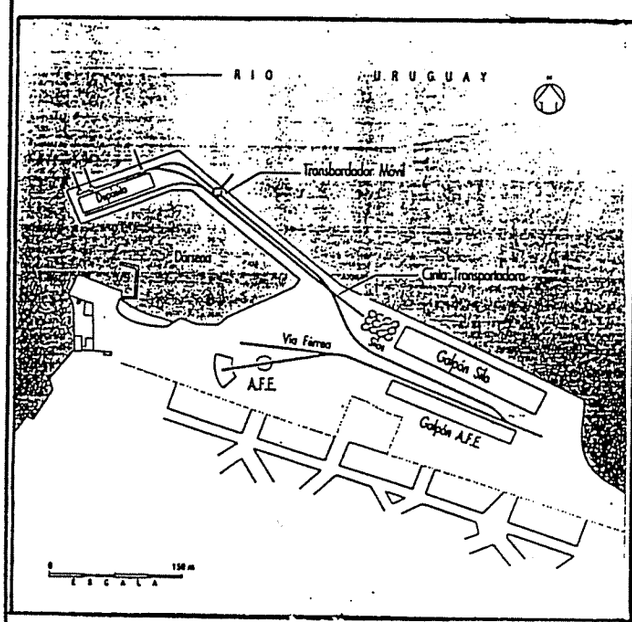
**MONTEVIDEO**



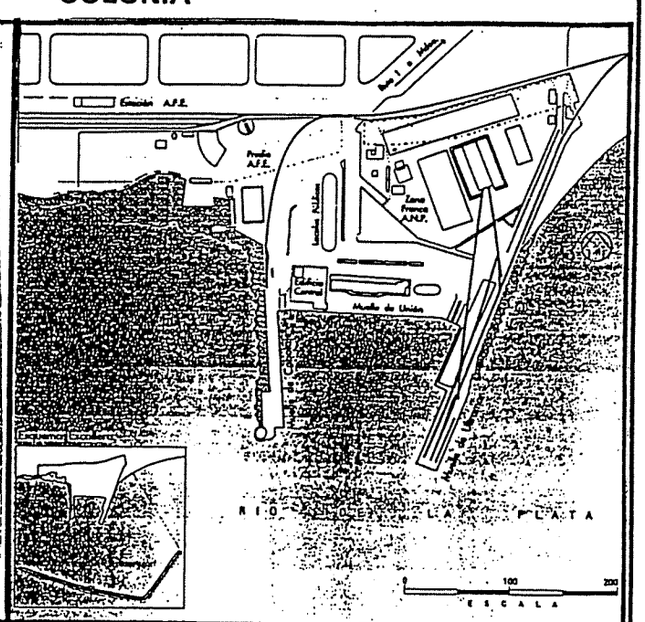
**NUEVA PALMIRA**



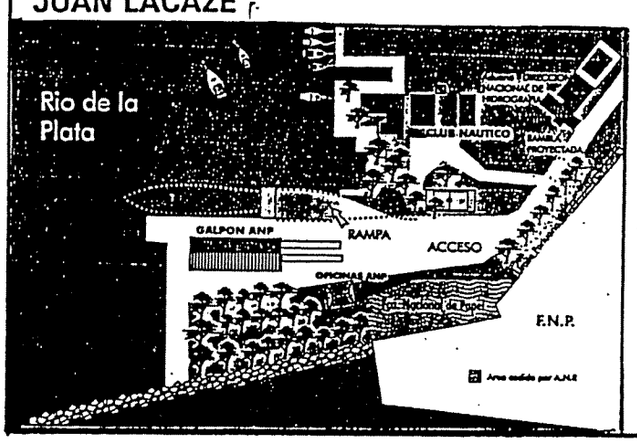

**FRAY BENTOS**




**COLONIA**




**JUAN LACAZE**




**LES PORTS COMMERCIAUX**

Source: MTOP, Anuario Estadístico 1993

de protection, et à résoudre l'antagonisme entre le commerce et l'écologie dans une localité à forte vocation touristique.

**Juan Lacaze**

Juan Lacaze est un port minuscule lié au port de Colonia, ayant un trafic rare : petits bateaux transportant combustibles et marchandises en vrac, et ligne de ferry en provenance de Buenos Aires. Les ports de Salto et Paysandú ont un fonctionnement presque nul du fait de l'impossibilité de naviguer sur le fleuve Uruguay moyen et surtout supérieur. Pourtant le port de Paysandú pourrait avoir un rôle très important pour l'exportation du bois. (voir sous-chapitre 4.b.1).

L'absence de politique portuaire coordonnée.
Jusqu'à la promulgation de la loi des ports, la planification, la programmation, l'élaboration et l'exécution des projets concernant les ports commerciaux et les ports de plaisance, étaient du domaine de la Direction National d'Hydrographie (DNH). Désormais l'Administration Nationale des Ports (ANP), qui participe au fonctionnement et à l'administration portuaires, place sous son autorité la totalité des ports commerciaux, excepté le port de La Paloma qui reste attaché à la DNH.

Tout en renforçant et en modernisant le port de Montevideo, l'ANP envisage une politique dite de "décentralisation" du commerce portuaire. En ce sens, un appel à études de schémas directeurs pour Fray Bentos, Nueva Palmira, Colonia et Juan Lacaze est en cours[1]. Ceci dit, aucune politique n'a été explicitement proposée, aucun plan général n'a été élaboré sur la structure nationale des ports et des transports. Cela aurait pourtant permis d'orienter les propositions pour chaque site et de les insérer dans une vision qui doit être nécessairement d'ensemble. L'initiative de cet appel à études a été prise par l'ANP sans la nécessaire coordination avec le Ministère de l'aménagement (MVOTMA) et sans une mise au point des politiques urbaines des municipalités concernées. On assiste donc à une nouvelle démarche partielle de l'administration publique aux conséquences imprévisibles.

[1]Les difficultés pour obtenir des données cohérentes et complètes sur les ports ont été insurmontables. Une des tâches des bureaux d'étude dans les schémas directeurs des ports sera de systématiser l'information et de procéder à de nombreux prélèvements et enquêtes.

Des conflits urbains, d'aménagement et de gestion, sont prévisibles. Notamment, l'interface ville-port est un secteur urbain à la fois stratégique et source de conflits. Le tissu urbain constitue en effet une restriction à la croissance des ports ; ceux-ci entraînent eux-mêmes des nuisances fonctionnelles et écologiques. Seule, une action concertée des trois acteurs publics concernés (ANP, MVOTMA et les Intendances) avec les acteurs privés pourrait éviter des conséquences graves.

### 4.c.8. Les ports de plaisance

Certaines informations évoquées ici proviennent d'entretiens avec des techniciens de la Direction Nationale d'Hydrographie[1].
L'importance des ports de plaisance dans l'économie nationale, régionale ou locale, est difficile à appréhender. Cependant quelques aspects peuvent être retenus :

- les revenus par concept d'amarres suffisent à peine à l'entretien et le fonctionnement du port ce qui fait que la construction d'installations portuaires et le dragage, extrêmement chers, ne seront jamais amortis par ce moyen. De ce fait, l'État en Uruguay finance les grands ouvrages. Une alternative est celle du financement privé dans le cadre d'une concession de travaux publics, où les investisseurs doivent être compensés par d'autres affaires plus rentable plus rapidement.
- les ports de plaisance sont en soi des puissants facteurs de mise en valeur des biens immobiliers voisins. Finalement on constate qu'ils sont des compléments indispensables à l'attraction touristique et à l'image de marque des littoraux.

En même temps, les ports de plaisance sont des éléments susceptibles de dégrader le littoral, les eaux et les terres, dans la mesure où ils supposent :

- des constructions qui modifient la dynamique côtière -avec des risques de provoquer des graves distorsions sur les rivages prochains ;
- une occupation humaine ("camping") sur l'eau, ce qui suppose l'approvisionnement des bateaux et le déversement direct de rejets dans l'eau, qui polluent les rivages voisins ;
- une esthétique inadaptée constitue un facteur de dégradation des valeurs scéniques du paysage.

---

[1]Messieurs Cólom, C. et López, A., respectivement ingénieur et architecte à la DNH - UTAPP ; entretien d'avril 1995.

Les études d'impact préalables sont particulièrement importantes ; le littoral est en effet un écosystème extrêmement fragile et rare.

La structure du littoral sud se base sur 21 sites équipés, du port de Fray Bentos jusqu'au port de la Paloma, soit au total 29 installations (Fig. 39) sur les fleuves Uruguay et De La Plata[1] (embarcadères, refuges et ports sportifs). Les points forts de cette chaîne sont Punta del Este, Montevideo et Colonia. A l'est de Punta del Este, le nautisme de plaisance est dangereux, en particulier le littoral à l'est de l'île de Lobos n'a pas d'avenir dans ce type de tourisme.

Le développement des sports nautiques en Uruguay a été toujours dépendant de la flotte argentine (130.000 bateaux), en particulier ceux qui naviguent dans l'aire d'influence de Buenos Aires et du Delta du Tigre. La flotte uruguayenne dépasse à peine les 1.000 bateaux. Ainsi, le déclin de la structure portuaire dans les années 60 à 80, après son expansion dans la première moitié du XXème siècle, s'explique par la crise économique de la région, par l'installation des casinos et d'autres activités de plaisance en Argentine, jadis interdites, et par le développement de la station balnéaire de Punta del Este. Cette situation change le comportement des touristes argentins surtout par rapport au littoral sud-ouest, le mieux équipé en raison de la multiplicité de quais. Ce secteur sud-ouest est relié plus directement à la source d'une demande nombreuse, qui cherche la tranquillité des petites villes uruguayennes, le milieu fluvial, l'eau douce et quelques installations correctes mais sans luxe. Seul, les yatchs les plus volumineux et luxueux atteignent le port de Punta del Este, symbole d'un statut socio-économique plutôt que matériel de sport nautique.

Pendant la récente période de transition démocratique, 1985-1990, la Direction Nationale d'Hydrographie a mis en place une politique de promotion du secteur à travers la réalisations de projets, ouvrages et installations dans 16 sites de diverse envergure, dont 14 dans le littoral étudié[2].

La philosophie[3] de sélection des actions, du designs et des travaux, est basée sur les principes suivants :

---

[1]MTOP, 1990

[2]Pour une synthèse des travaux de cette période, voir Juri, 1990 (b) pp. 12-21

[3]Cette philosophie a été incorporée par l'Ingénieur Edi Juri à une équipe de projets portuaires qui a réussi à la traduire dans ces travaux et projets concrets. Malheureusement, la direction de la dernière administration a perdu ces principes philosophiques et ne fait pas intervenir cette équipe dans le projet mégalomane du port de plaisance de Colonia.

1) maintenir les ports de plaisance dans le domaine public en ce qui concerne la planification, les projets, l'architecture, le fonctionnement et administration. Dans ce cadre, on cherche à réussir la concertation des solutions avec les Intendances Municipales responsables du "bord du tissu urbain".
2) compléter un "collier" de points d'embarquement, soient ports ou simples refuges, qui permettent d'unifier tout le littoral de Paysandú jusqu'à La Paloma dans une séquence sans risques majeurs (tous les 50 km).
3) aménager chaque "station" pour qu'elle devienne un point attrayant et sûr, associant design et qualité de l'exécution aux caractéristiques de la demande, aux potentiels des sites et à ses vertus paysagères. Le rapport du site naturel avec la frange urbaine doit en effet devenir une préoccupation.

Cependant, la mise en place d'une politique selon cette philosophie s'est opposée à des contraintes d'actualité. Les ressources réduites de l'État se trouvent confrontées à des usagers exigeants, parfois capricieux ou snobs, groupes de pression fermés, exclusifs, dont la puissance est matérialisée par sa force économique et politique. L'aménagement du bord de mer présente les problèmes majeurs étant données les difficultés énormes de coordination entre les institutions publiques et privés, l'indifférence des municipalités face à la planification, la programmation, les projets et la construction des installations portuaires. Pour les ports les plus importants, des difficultés apparaissent dans le manque d'espace nécessaire au développement de certains services et infrastructures : fortes préexistences de grande inertie, tissus urbains consolidés ou topographie restrictive....

La concession de travaux publics avec l'apport des capitaux de risque privés et la réduction, voire l'élimination, de l'investissement de l'État en infrastructures sont incorporées comme instrument idéal pendant la période 1990-94. Cela suppose un changement profond de la politique de la DNH, laquelle finit les travaux commencés à l'avance et réalise des projets et travaux mineurs par rapport à la période antérieure : recharge de la brise-lames à Punta del Este et une rampe pour ferries à Juan Lacaze. Une évaluation des risques d'une telle politique est présentée dans le chapitre 6.

**Les installations nautiques : un potentiel à développer avec intelligence et sensibilité**

Les trois grands travaux projetés dans la période 1985-90 ont été : l'agrandissement du port de Punta del Este (réalisé), la construction du port de plaisance de Piriápolis (en cours d'exécution) et le brise-lames de fermeture du port de La Paloma (réalisé).
Nous présentons ci-dessous chacune des installations nautiques du littoral sud (Fig.. 41,42,43).

**Punta del Este**

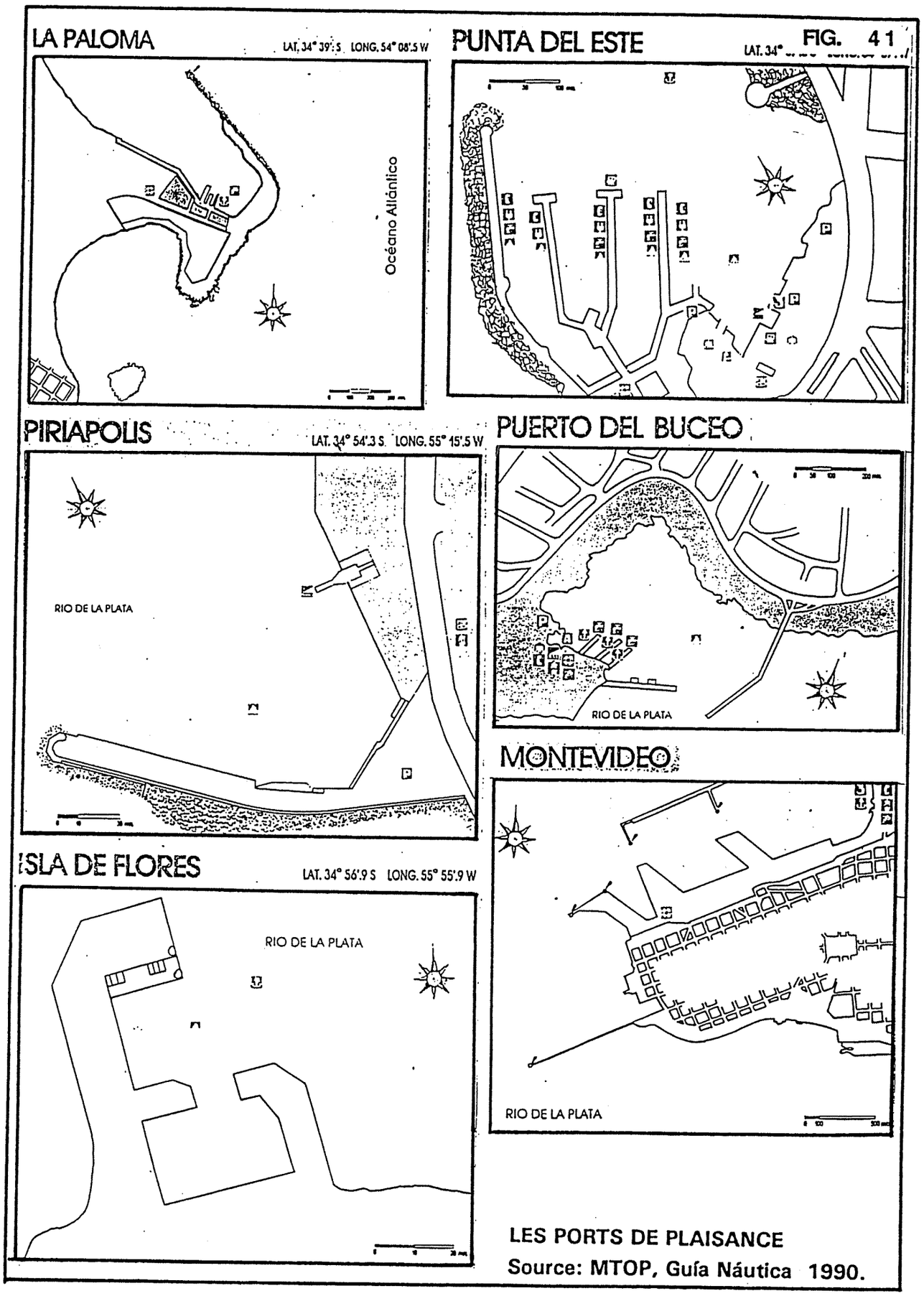
La principale station balnéaire du pays possède les plus grandes installations nautiques avec un port apte à accueillir les yatchs de grandes dimensions. Ouvert à la mer, protégé par l'île Gorriti et par une importante jetée, d'une profondeur de 5 m, ce port est surtout un port de plaisance (capacité actuelle 380 bateaux à quai et 250 sur terre). Il sert également de base d'appui pour des bateaux de plus profonde calaison, comme ceux qui sont utilisés pour les travaux sur la plate-forme pétrolière de José Ignacio, à 20 km à l'est, ou pour les navires de croisière de moyen tonnage.

Les travaux d'agrandissement exécutés entre 85 et 89, ont signifié la construction de deux marinas pour 160 amarres, un abord intérieur de la jetée principale et sa recharge. La politique à l'époque en rapport avec la croissance continuelle de la demande, était de *"planifier la meilleure utilisation de l'espace protégé par la jetée existante, évitant sa croissance démesurée ce qui conduirait inévitablement à sa détérioration"*[1]. On calcule un horizon maximum de 500 bateaux. Une préoccupation complémentaire concerne le remodelage du milieu terrestre, en particulier son insertion dans un site urbain déjà dense et fragilisé. Les projets de ce secteur restent à l'étude. Une particularité du port de Punta del Este est son image "légère". En effet l'empreinte des bouées d'amarrage donne un ensemble "souple" en comparaison au ports suivant le modèle "spéculatif", où les marinas rendent rigides autant la structure comme l'image, véritable parking pour le plus grand nombre de bateaux possibles. À Punta del Este les deux modalités trouvent un équilibre agréable pour le paysage.

---

[1]Juri, E.1990, (b). p. 18

FIG. 41




**LES PORTS DE PLAISANCE**

**Source: MTOP, Guía Náutica 1990.**

**Piriápolis**

Le projet en exécution à Piriápolis[1] prévoit des marinas pour 100 à 120 amarres, selon un modèle de croissance successive, avec l'installation d'un travelift pour 100 tonnes sur une esplanade d'échouage. Les problèmes principaux se posent du côté de la terre, où la croissance est extrêmement limitée par le *cerro* San Antonio, qui gène en particulier le stationnement des voitures des ferries qui proviendraient directement de Buenos Aires.

**Le système Montevideo**

Le système de Montevideo est composé du port du Buceo (tête du système), des embarcadères de clubs nautiques sur quelques plages urbaines, le quai de Punta Carretas, le port de l'Ile de Flores, les installations dans la Baie et celles du fleuve Santa Lucía. Il possède un potentiel inexploité. En effet, mal entretenus et pratiquement privés d'investissements, les sites présentent plusieurs atouts et problèmes.

Le port du Buceo, bien conçu et en fonctionnement permanent, doit résoudre de graves problèmes de "taudification" des constructions ; le prestigieux bâtiment du Yatch Club, magnifique architecture nautique, est entouré d'installations et constructions de la pire qualité, sans la moindre cohérence formelle, spatiale ou fonctionnelle. La pêche artisanale est un intéressant complément qui doit être intégré convenablement. Les embarcadères et clubs éparpillés sur les plages constituent une dispersion d'efforts et d'infrastructures, et entraînent une dégradation de la rambla côtière et des sites privilégiés, étant donné la mauvaise qualité de leurs installations et bâtiments.

La baie présente pour les rameurs des clubs situés ici, la contradiction entre un paysage à haute valeur symbolique et richesse scénique, avec des eaux très polluées. L'île de Flores se trouve en état d'abandon, bien qu'elle constitue un intéressant site naturel et historique. Le río Santa Lucía avec un potentiel éco-touristique exceptionnel, navigable le long de 40 km, reste difficilement accessible par son embouchure. Un bassin de canotage, des clubs, une marina privée récemment achevée avec quelques centaines de parcelles, avec un

[1]Pour une synthèse du projet du port de Piriápolis, voir Juri, 1990 (a), pp. 39-52

abord individuel et la condition de bâtir des maisons de qualité, constituent les premiers aménagements prometteurs.

**Le littoral sud-ouest**

Sur le littoral sud-ouest, plusieurs embarcadères, mouillages et installations mineures se situent sur les embouchures ou en amont de fleuves et rivières dans des sites naturels magnifiques sans contact direct avec les centres urbains. C'est le cas du fleuve Rosario avec Boca del Rosario et port Concordia, Riachuelo, excellente réussite du projet général, Barra de San Juan et arroyo Conchillas. Les projets se veulent respectueux du milieu naturel, en particulier des rives, avec un minimum de constructions, si possible éloignées de la rive.

**Puerto Sauce à la ville de Juan Lacaze**

Ses infrastructures *"constituent une partie du projet de récupération d'une zone inondable et de défense de la ville contre les inondations* [...] *quai, rampe pour chaloupes, structure pour travelift et dragage du bassin et rejet pour le remblai de 6 ha inondables"*[1]. Sur cette aire ainsi formée devait se construire une esplanade pour échouage et stationnement des bateaux pour desservir le littoral sud-ouest et un parc urbain, transition entre la ville et le rivage. Malheureusement son utilisation est nulle, étant données les odeurs nauséabondes rejetées par l'usine de papier.

**Ancien port de Colonia**

Son agrandissement, commencé en 1987, a consisté en la prolongation du brise-lames et du quai de Santa Rita, ainsi qu'en la construction d'une rampe et une esplanade à côté du Bastión del Carmen. Ces travaux font partie d'un projet de connexion des circulations automobiles et piétonnes, respectueux du contexte historique puisque le projet est élaboré en consultation permanente avec la Commission du Patrimoine Historique et l'Intendance Municipale. Le programme respecte également la morphologie de la façade fluviale, tout en constituant une promenade. Malheureusement la dernière administration a changé le projet : au lieu de consolider et de terminer les travaux déjà bien avancés et intégrés à l'image de la presqu'île et de la ville, l'administration a

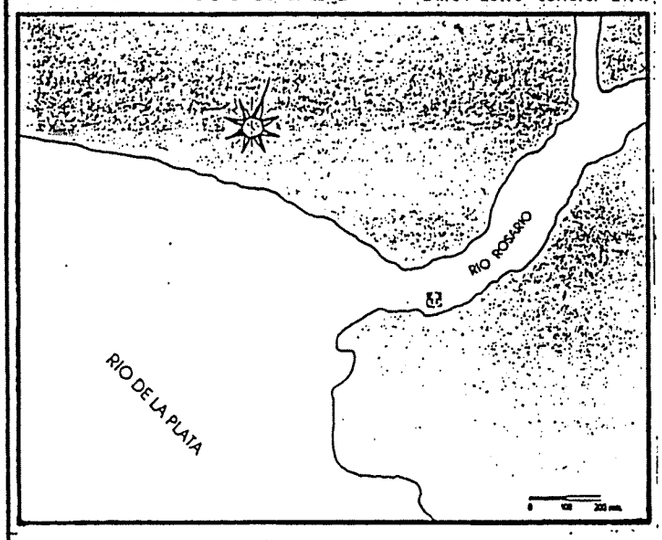
---

[1]Juri, 1990 (b), p. 17.

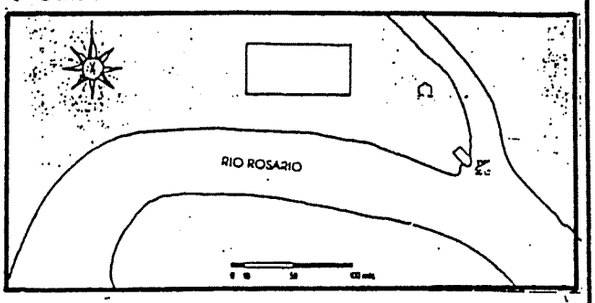
FIG. 42

## BOCA DEL ROSARIO

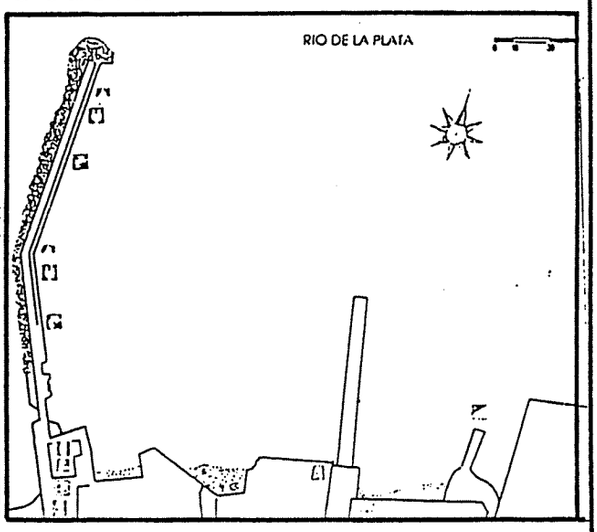
LAT. 34° 26'.1 S LONG. 57° 21'. W.




## PUERTO CONCORDIA

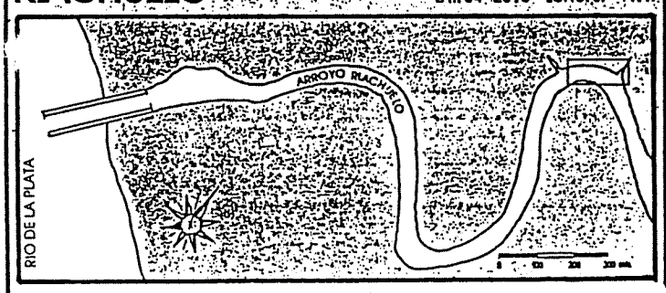


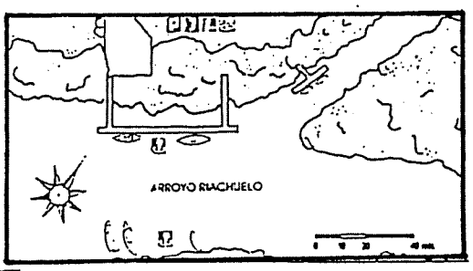

## COLONIA - PUERTO VIEJO



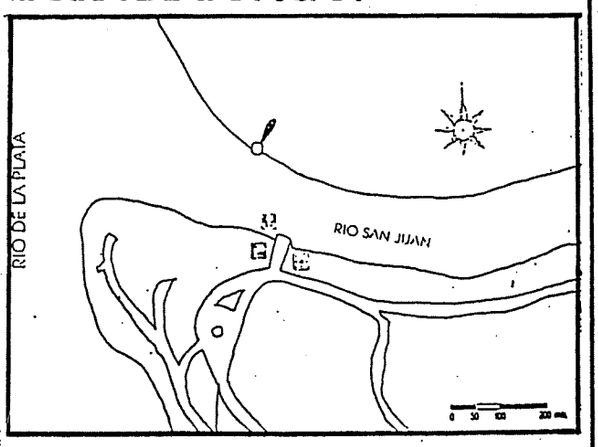

## RIACHUELO

LAT. 34°.28'.S - LONG. 57°.44'.W.



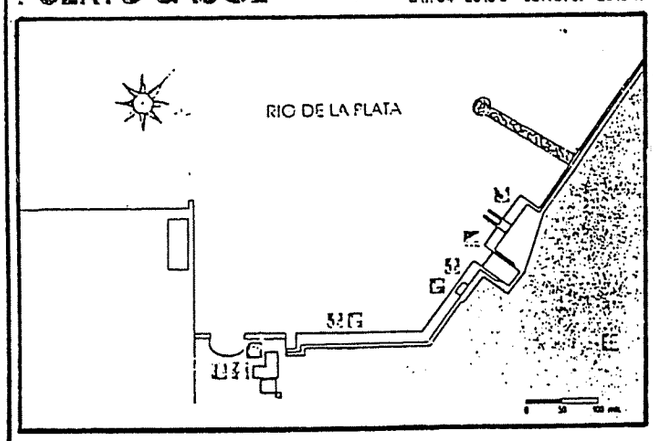




## BARRA DE SAN JUAN




## JERTO SAUCE

LAT. 34° 26'.8 S LONG. 57° 26'.5 W




**LES PORTS DE PLAISANCE**
**Source: MTOP, Guía Náutica 1990.**

décidé, en dehors des bureaux techniques spécialisés, d'appuyer un projet mégalomane (850 embarcations) en un lieu évidemment inapproprié : l'angle de la baie à côté du campus municipal. L'idée se développe sur l'initiative d'un seul architecte, avec évidemment l'appui des autorités de la DNH. Le nouveau port, deux fois plus grand que celui de Punta del Este, occupe 610 m de falaises, avec logements touristiques et esplanades gigantesques pour l'installation d'un hôtel cinq étoiles, casino, parking et l'ensemble des services proprement portuaires, à proximité du quartier ancien. L'appel d'offre finalement n'a pas été réalisé sur ce projet. Cependant, les terres disponibles (les falaises ont été dégagées des réserves foncières de l'État lors de la loi du budget général en 1992), le volume du port et les activités programmées sont les mêmes que dans le projet de la DNH. La "panacée" de la concession privé soutient cette procédure, l

**Carmelo**

L'élargissement des abords de l'arroyo Las Vacas (200 bateaux moyens) est un projet réussi. Inaugurées en 1989, les nouvelles installations doublent la longueur des quais et améliorent les bâtiments et installations, pour une ville à vocation touristique, dans un site tranquille.

**Nueva Palmira**

Le bassin Higueritas, aménagé dans la période 85-90, a une architecture générale qui accorde une attention particulière au paysage, dans un site bien protégé et intégré à la promenade littorale de la ville.

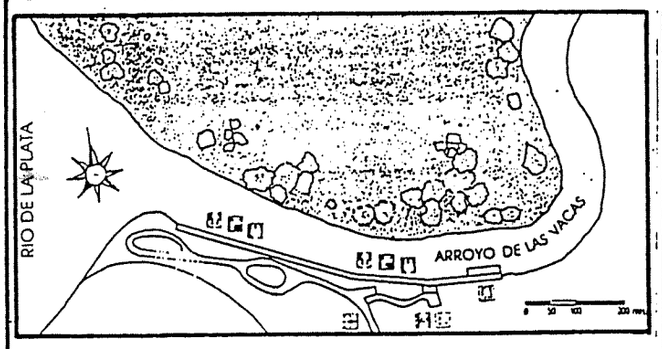
Entre Nueva Palmira et Fray Bentos quatre petits ports établissent une chaîne indispensable pour profiter du secteur inférieur de fleuve Uruguay :

- Dolores maintient certaines activités de cabotage. À Villa Soriano, l'ancien quai en bois situé sur le Río Negro à côté de l'ancienne ville, a été totalement reconstruit en 1989. La demande en activités nautiques sur le Río Negro, en particulier à la Boca del Yaguarí, est croissante.
- Mercedes possède un port nautique sur la rambla côtière et constitue un point fort pour la navigation sur le Río Negro. La municipalité veut modifier le site et agrandir sa capacité.
- Las Cañas, principale station balnéaire du Río Uruguay, possède un embarcadère et une rampe construits en 1988. Les usines de papier et cellulose qu'on envisage de construire en amont de Mercedes et de Las

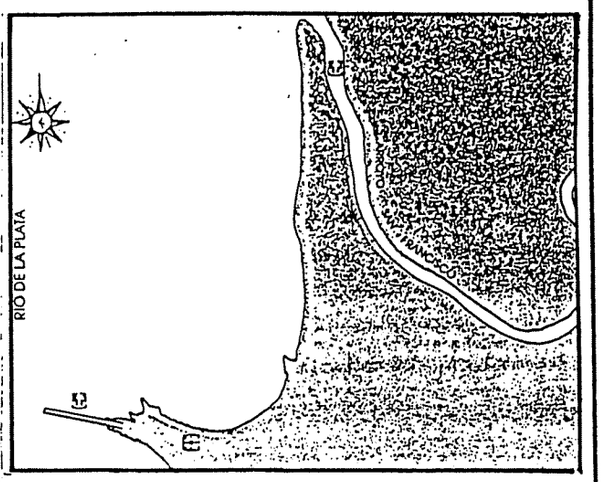
FIG. 43

## CARMELO

LAT. 34° 33'.6 S LONG. 58° 18'.1 W

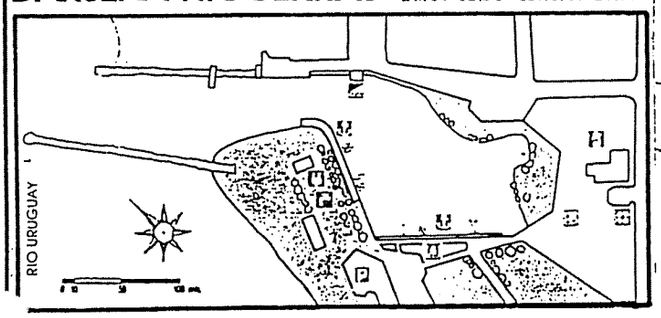



## CONCHILLAS



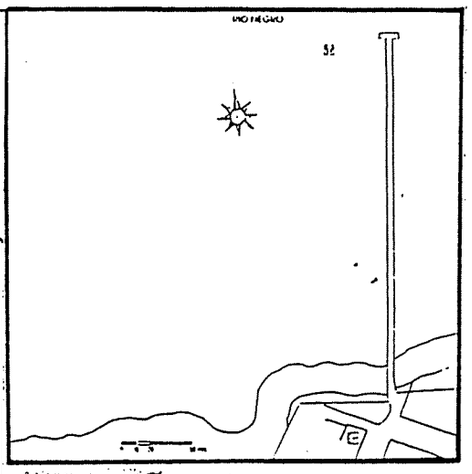

## DARSENA HIGUERITAS

LAT. 34° 52'.5 S LONG. 58° 25'.1 W



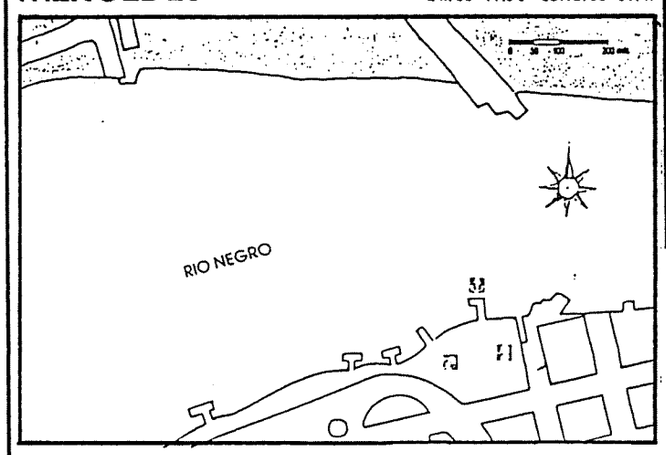

## VILLA DE SORIANO

LAT. 33° 23'.1 S LONG. 58° 15'.5 W



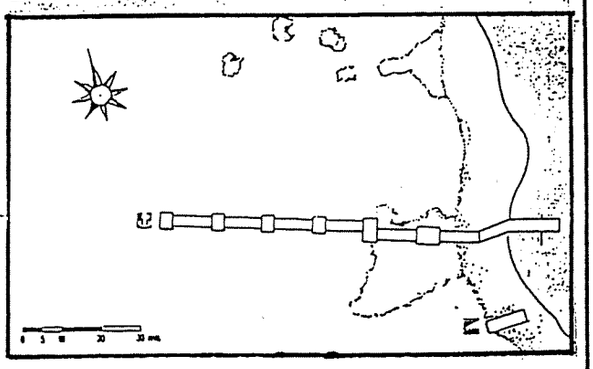

## MERCEDES

LAT. 33° 14'.8 S LONG. 58° 01'. W



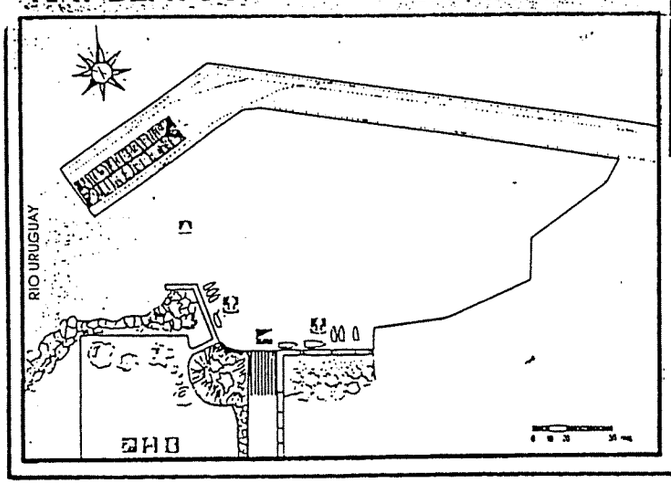

## LAS CAÑAS

LAT. 33° 10'.2 S LONG. 58° 21'.3 W



## FRAY BENTOS

LAT. 33° 06'.6 S LONG. 58° 18'.9 W




**LES PORTS DE PLAISANCE**

**Source: MTOP, Guía Náutica 1990.**

Cañas, menace la qualité du site, du port et apparaît comme un exemple très clair du double discours des acteurs publics.

**Fray Bentos**

Protégé par la jetée du port commercial, le port de yachts bien intégré à l'aire terrestre, constitue un point de ravitaillement et une échelle nécessaire et d'intérêt pour le long segment de navigation du Río Uruguay inférieur. L'architecture des anciennes installations des abattoirs et frigorifique Liebigs, puis Anglo, l'ancien quai et le club de golf à 9 trous, est un attractif touristique singulier, support de la nautique de plaisance et de cabotage.

**Atlántida**

La zone d'Atlántida nécessite un port nautique pour compléter éventuellement le "collier" Montevideo-Piriápolis. Les études préliminaires mettent en évidence des risques pour la dynamique des eaux sur la principale plage (*mansa*) de Atlántida. D'autres solutions possibles comme l'arroyo Solis Chico (ayant une embouchure à forte dérive), l'île de la Sirena, Piedra Lisa dans la plage brave du Fortín de Santa Rosa n'ont pas été étudiés.

A José Ignacio, un port d'appui à la bouée pétrolière, peut constituer une station entre Punta del Este et la Paloma. Cette association contradictoire est un autre exemple de l'absence de coordination entre les politiques publiques sectorielles.

Nous constatons l'existence d'un vaste réseau d'installations portuaires qui mériterait des efforts d'aménagement intégral, surtout dans le cadre d'une politique de développement du tourisme sur le littoral sud.

### 4.c.9. Les chenaux de navigation

La navigabilité réduite du río de la Plata et du río Uruguay inférieur représente une restriction majeure pour l'économie uruguayenne, pour sa production intérieure (agrumes et bois) et notamment en ce qui concerne la vente de services de transport fluvio-maritimes et de services portuaires aux pays de la région. Les atouts naturels ont diminué avec l'évolution technologique des bateaux, étant donné la calaison croissante des bateaux et la

nécessité de transporter des volumes toujours plus importants, afin de diminuer le prix des marchandises. Dans ce contexte, les chenaux de navigation sont d'une importance essentielle.

Dans les équipements d'accès au bassin de la Plata, les principaux chenaux sont le Canal Mitre et le Canal Martín García (Fig. 44) Du côté uruguayen, le dragage du canal Martín García apparaît décisif pour l'accès des grands bateaux commerciaux aux ports de Paysandú (profondeur de 26 pieds), Fray Bentos (29,5 pieds) et Nueva Palmira (23 à 28 pieds). L'appel pour ce dragage a été réalisé début 95. Les travaux initiaux coûteront 110 millions de dollars US et demanderont entre 12 et 18 mois d'exécution.

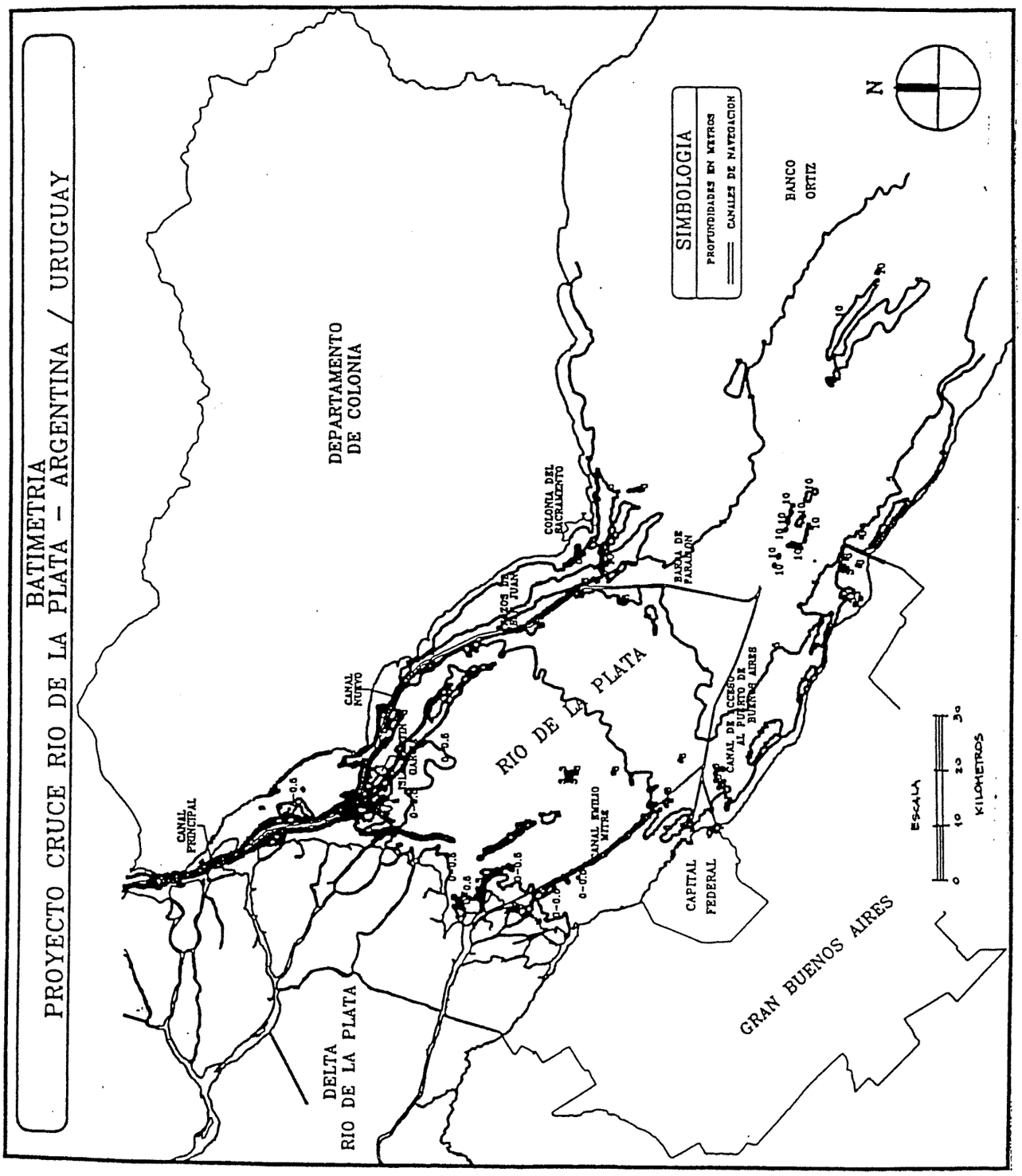
Pour rendre accessibles Fray Bentos et surtout Paysandú, les secteurs à draguer sont : Almirón, entre Paysandú et Fray Bentos (12 pieds), Barrizales (19 pieds), Punta Amarilla (17,5 pieds) Márquez (19,8 pieds), Punta Caballos (20 pieds) ; ces quatre derniers secteurs se situent entre les ports de Fray Bentos et Nueva Palmira[1].

Le dragage du chenal Martín García est actuellement un des principaux défis pour la politique uruguayenne, étant donnés les efforts des ports du Paraná pour empêcher que Nueva Palmira devienne terminus de l'Hidrovía.

---

[1]OEA, 1994, p. 66

**FIG. 44**




**PRINCIPAUX CHENAUX DE NAVIGATION DU RIO DE LA PLATA**
**Source: LOUIS BERGER INTERNATIONAL, INC. Estudios básicos para el cruce del río de la Plata Informe interino 5 1995.**

# Chapitre 5

# LES GRANDS PROJETS D'INTÉGRATION RÉGIONALE

Les grands travaux d'interconnexion des réseaux de communications sont des éléments indispensables pour le réussite des processus d'intégration macro-régionale. L'expérience de l'Europe est un exemple clair où les réseaux de voies fluviales et des trains de grand vitesse sont en train de changer la performance de l'ensemble du continent. Dans les pays du Cône sud-américain, avant même l'accord de formation du MERCOSUR, des accords bilatéraux s'étaient établis afin d'intensifier les liens de communications. Nous présentons ci-après les projets des grandes infrastructures d'intégration à l'étude : axe routier du Cône sud, pont Buenos Aires Colonia, Hidrovía Paraguay-Paraná et les réseaux régionaux de chemin de fer. Dans chaque cas, nous présenterons les caractéristiques principales, les démarches institutionnelles, les acteurs, leurs intérêts et l'état des études. Les impacts sur les différents secteurs de l'Uruguay méridional sont présentés dans la deuxième partie.

## 5.a. QUEL AXE ROUTIER POUR LE CÔNE SUD ?

Au cours du premier sommet des chefs d'État du MERCOSUR, à Brasilia en décembre 1991, les quatre pays ont déclaré leur volonté d'examiner la possibilité de la construction d'un axe routier pour le Cône Sud, avec l'intervention du secteur privé (Fig. 45). En 1992, malgré l'existence du MVOTMA, l'exécutif uruguayen crée la Commission Nationale pour la Construction d'un Axe Routier pour le Cône Sud. C'est ainsi qu'en 1993 cette Commission demande à la DINOT du MVOTMA la rédaction en quinze jours (!) d'un document établissant les critères d'aménagement pour le choix des tracés de l'Axe. Le document doit être incorporé aux termes de référence pour des études plus approfondies d'un consultant privé. Le document, intitulé *"axe routier du Cône Sud : alternatives de tracé dans le territoire uruguayen"*[1] propose les critères d'aménagement suivants :

- *"établir un développement plus harmonieux du pays, en essayant de diminuer la macrocéphalie de Montevideo.*
- *renforcer la régionalisation, grâce à une décentralisation des fonctions.*
- *promouvoir le rôle majeur de Montevideo comme capitale économique et financière du MERCOSUR ...*

[1]Aguila & Ramos, 1993

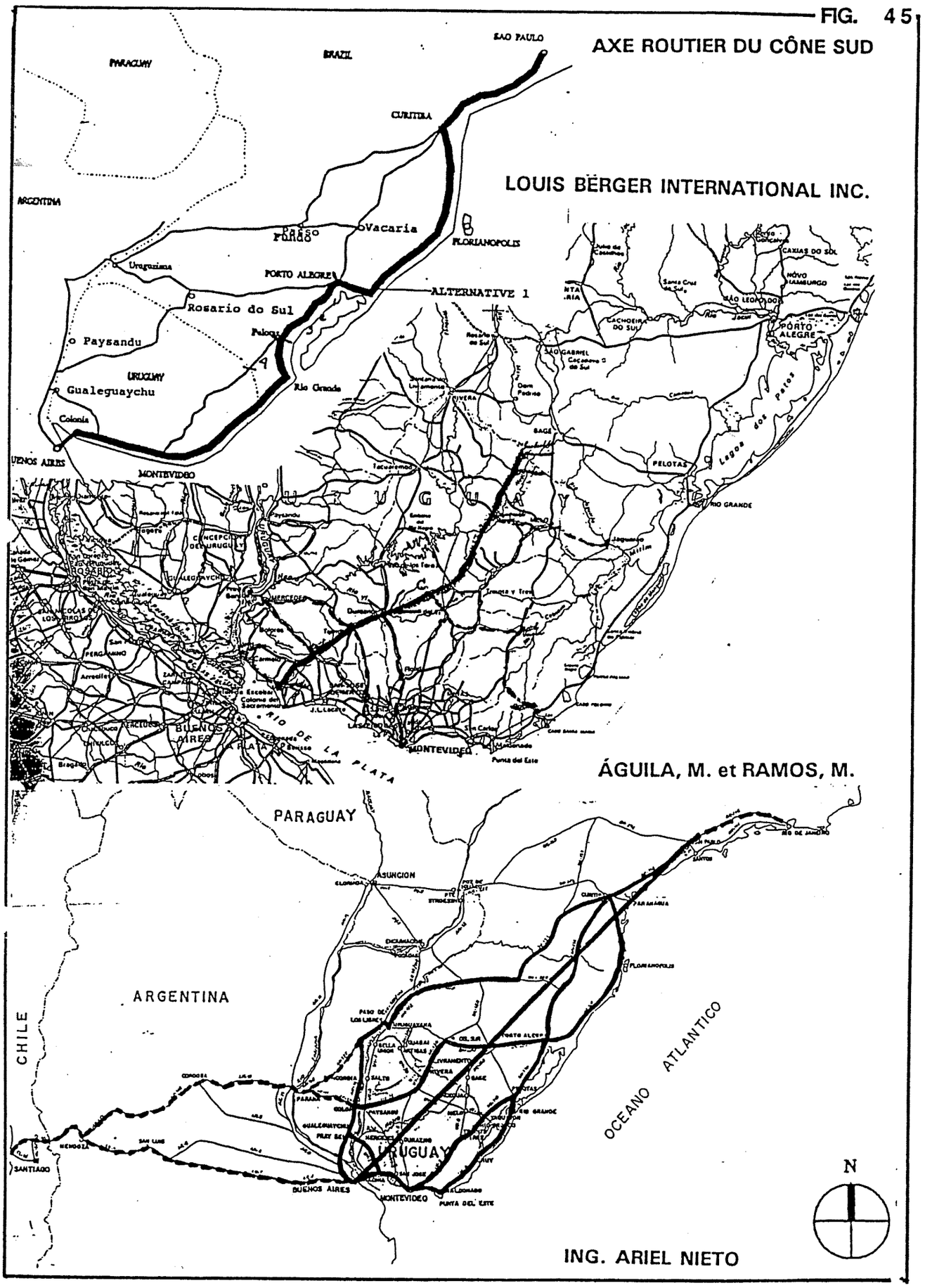
2 Fotocopias



FIG. 45

AXE ROUTIER DU CÔNE SUD

LOUIS BERGER INTERNATIONAL INC.




ÁGUILA, M. et RAMOS, M.




ING. ARIEL NIETO

- *renforcer le système de centres urbains ...*
- *harmoniser la croissance économique avec des niveaux adéquats de préservation de l'environnement.* de los alrededores
- *mettre en valeur la position géoéconomique de l'Uruguay entre l'Argentine et le Brésil, et en tant que sortie maritime du Paraguay et de la Bolivie, appuyant un système multimodal de communications"*[1].
  > fuera salida

Quant aux critères de sélection des tracés, il est prévu :

- *"...une route pour les poids lourds ...* los pesos pesados
- *....éviter des zones de haute concentration de parcelles...*
- *emprunter le pont Buenos Aires-Colonia...*
- *améliorer les connexions entre les centres urbains dans des zones déprimées dont le développement doit être stimulé.* una ce
- *éviter ou réduire au minimum les nuisances aux aires de production intensive.* los nacientes a los aires.
- *éviter les interférences entre les activités touristiques et l'axe de transport de marchandises.*
- *éviter les accidents naturels de grande étendue"*[2].

Compte tenu de ces critères, qui considèrent l'axe routier comme axe de développement local, mettant en valeur le centre-sud et le nord-est uruguayens, ce document sélectionne un tracé intérieur non côtier, de direction sud-ouest à nord-est.

Sans prévenir la DINOT, en 1992 la Société Louis Berger International INC. (Washington, D.C.), réalise pour la BID une étude préliminaire de faisabilité d'une autoroute Buenos Aires-Sao Paulo sous le régime de la concession privée. Cette étude analyse 14 tracés possibles entre ces deux villes, utilisant la majorité des voies existantes.

Sa philosophie est tout autre : celle des consortiums privés. C'est la rentabilité des flux qui constitue le facteur déterminant de cette évaluation, ce qui explique le choix du tracé côtier comme le seul digne d'intérêt, bien qu'il ne soit pas le plus court.

Une lecture naïve du document pourrait interpréter les termes suivants comme une timide référence à *"l'intérêt national"* : *"Le projet devrait*

---

[1]Aguila & Ramos, 1993, p. 4
[2]Aguila & Ramos, 1993, p. 7

*également contribuer à la croissance et au développement économique le long du couloir"*[1]. Mais dans le contexte privé, l'intérêt est d'assurer la synergie entre le développement des territoires et les affaires complémentaires du négoce de l'Axe, et non la diffusion sociale du développement.

Pour sa part, la société Lyonnaise des Eaux-Dumez[2] réalise ses propres études, et publie en 1992 un dossier sur *"la route "Sud-américaine", concepts de base du projet"*[3] qui confirme la rentabilité de l'ensemble de l'axe de tracé littoral. Des études plus actuelles[4] confirment l'intérêt de cet ouvrage : l'axe et le pont seraient rentables en fonction des projections de trafic, élément exclusif qui considèrent les banques pour financer cet ouvrage.

Finalement, le dossier intitulé *"Étude de pré-faisabilité et critères de sélection du tracé de l'axe routier du Cône Sud sur le territoire de la République Orientale de l'Uruguay"*, avril 1994, réalisé pour l'OPP par le bureau d'études "Ing. Ariel Nieto & Consultores Asociados" aboutit à des conclusions très voisines de celles des autres études.

Les termes de référence de l'appel d'offres[5] aux consultants sont si contraignants qu'ils conditionnent les résultats. Les contraintes de départ ont été :

- Nécessité d'un accord politique national et international ;
- Travaux confiés au secteur privé sous le régime de la concession de travaux publics à capitaux privés (construction, exploitation, transfert) ;
- Accord des deux pays pour se charger des appels d'offres du secteur correspondant à leur territoire.
- Utilisation et adaptation des routes existantes.
- Délais et ressources pour les études très réduits.

...auxquelles se sont ajoutées postérieurement d'autres contraintes :

- Octroi au concessionnaire de terrains annexes à l'Axe et d'autres aires complémentaires afin de "favoriser" la rentabilité du projet ; cependant, ces

---

[1]Louis Berger International Inc., 1992, p. 6

[2]SUDAMERICANA est un groupe constitué par la Société Lyonnaise des Eaux, la filière de construction Dumez et des entreprises de l'Italie, des États Unis et des pays du cône sud.

[3]Lyonnaise des Eaux-Dumez, 1992

[4]TAD - INTER G, 1993

[5]OPP, Comisión nacional para la construcción de un eje vial para el Cono sur Pliego de Condiciones para el estudio de prefactibilidad y criterio de selección del eje vial del Cono sur a desarrollarse en la República Oriental del Uruguay 1993

terrains n'ont pas été identifiés parce qu'il n'y a pas de projet d'intérêt en cours dans le voisinage des tracés possibles;
- Le consortium apporterait le financement, et l'État, dans l'exercice de ses attributions, procéderait aux expropriations.

À partir des critères de rentabilité financière du concessionnaire, rentabilité économique et sociale pour l'économie du pays, accessibilité, aménagement du territoire et préservation de l'environnement, l'étude de Nieto est arrivé aux conclusions suivantes :
- le seul couloir rentable (Taux de rentabilité interne TRI supérieur à 12%) est l'option côtière, qui combine le trafic actuel entre l'Argentine et le Brésil dérivé par le Pont, et profite des flux vers Punta del Este, d'une très haute stabilité.
- la rentabilité économique (TRI supérieure à 10%) correspond exclusivement aux couloirs littoraux et celui qui relie Rivera, Tacuarembó et Paysandú, en passant par le pont avec Colón en Argentine.
- les mieux placées du point de vue de l'aménagement du territoire sont les options diagonales NE-SO et E-SO
- les solutions les plus dangereuses pour l'environnement sont celles qui s'approchent le plus du littoral sud, puisqu'elles sont à l'origine de multiples interférences avec les flux transversaux, de zones densément occupées et desservies, avec une parcellisation excessive du sol, une fragmentation du paysage, et de l'utilisation des sols à préserver.

*"Si la volonté de réalisation privilégie exclusivement le capital privé de risque, il faut retenir le couloir littoral. Si, par contre, on met en valeur d'autres atouts pour le pays, dans le but d'un meilleur aménagement du territoire ou d'une étude de stratégie géopolitique, il faut subventionner l'ouvrage au privé, ou sélectionner des secteurs de l'Axe présentant une rentabilité financière convenable et intervenir sur les autres tronçons avec des fonds publics"*[1].

Finalement Ariel Nieto conseille d'"*établir progressivement un réseau de routes* [...] *concept analogue à celui utilisé récemment par le MTOP avec la BID appelé "Couloirs d'exportation""*[2].

---

[1]Nieto & Consultores Asociados, 1994
[2]Nieto & Consultores Asociados, 1994 p. 22

Face aux contraintes de l'étude et face à la volonté apparemment ferme de mettre en place une logique de pure rentabilité financière, le travail n'a pas pu rechercher d'autres options. On est amené à s'interroger sur le bien-fondé de ces études qui aboutissent toutes au choix du tracé côtier.

Les études de faisabilité et d'impact ne sont pas encore terminées. Un débat public sur la pertinence des tracés, les impacts sur le modèle territorial et les enjeux du territoire s'avère dores et déjà indispensable.

### 5.b. LE PONT DE BUENOS AIRES-COLONIA : UN PONT ENTRE DEUX SIÈCLES

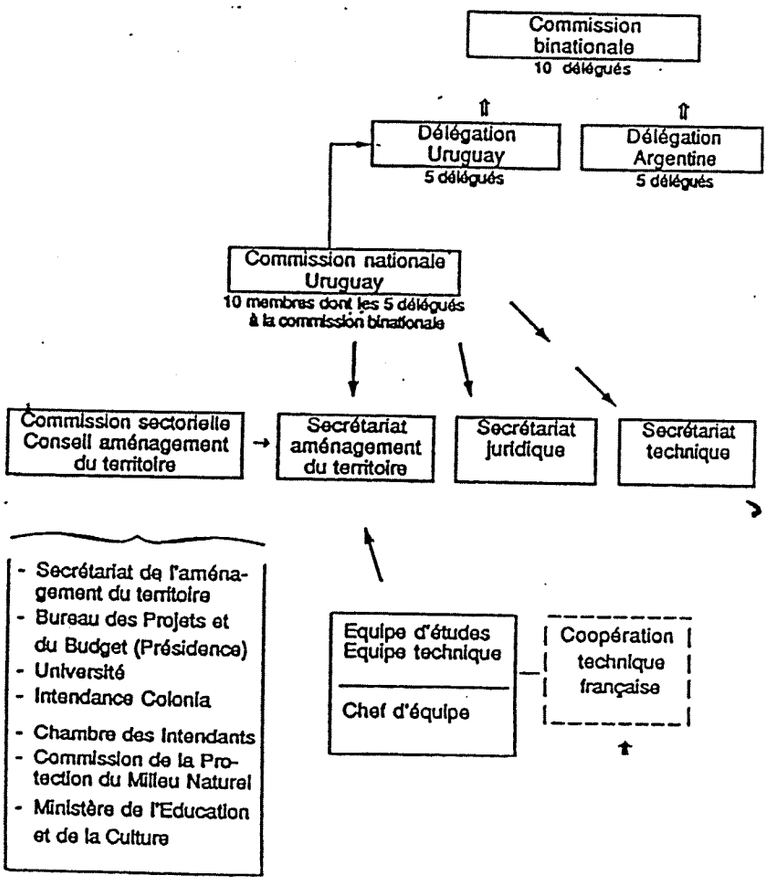
Le gouvernement démocratique à peine installé, le 19 mai 1985, les présidents d'Argentine, Dr. Raúl Alfonsín, et d'Uruguay, Dr. Julio Ma. Sanguinetti, se sont réunis à Colonia pour convenir d'un certain nombre de mesures d'encouragement à la coopération et à l'intégration latino-américaines. A l'occasion, a été installée la Commission Binationale, chargée des études de viabilité et de pré-faisabilité des travaux du pont Buenos Aires-Colonia. En juillet 1985 la "Commission Nationale d'étude des travaux du Pont Buenos Aires-Colonia" a été créée (Fig. 46).

En décembre 1988, la Présidence crée le "Secrétariat à l'Aménagement et à la Planification Territoriale" et une commission de conseil qui rassemble l'Intendance de Colonia, le Congrès National des Intendants, l'Office de la Planification et du Budget, (OPP), l'Université de la République, le Ministère de l'Éducation et de la Culture, la Commission pour la Préservation de l'Environnement et, plus tardivement, le Ministère du Tourisme. Depuis la création en 1990 du Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, (MVOTMA), les fonctions de cette Commission sont prises en charge par ce ministère. La Commission Nationale garde ses attributions concernant l'ouvrage du Pont et les impacts sur les zones voisines de la tête du pont.

Le Secrétariat à l'Aménagement du Territoire bénéficie de la coopération technique de la France, à travers des missions de conseil sur le plan méthodologique et des expertises sur les problèmes d'aménagement du territoire et de développement régional, et en matière de politiques, d'actions prioritaires, et d'aspects institutionnels. Actuellement la coopération continue sur ce plan avec l'équipe du MVOTMA.

FIG. 46

**ORGANIGRAMME DES COMMISSIONS DU PONT DU RIO DE LA PLATA**




Source: T.A.D., AGENCE TERRITOIRES, AMÉNAGEMENT, DÉVELOPPEMENT Conséquences de la réalisation d'un lien fixe sur le Rio de la Plata du point de vue de l'Aménagement du Territoire en Uruguay: étude d'impact socio-économiqie, methodologie Paris:1990.

Jusqu'à présent cette Commission a rédigé d'importantes études de pré-faisabilité et d'impact, dont les résultats sont d'une utilité nettement supérieure à ses objectifs et qui ont contribué à la réflexion sur l'ensemble de l'aménagement du territoire. La commission reçoit l'appui de l'Université de la République et de la coopération technique française en ce qui concerne les études d'impact. Les aspects juridiques, institutionnels et de diffusion de l'aménagement du territoire ont été canalisés par le Ministère français de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, par l'intermédiaire de l'Agence Territoires, Aménagement, Développement, (TAD), la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, (DATAR), le Conseil d'État français et la Société Eurotunnel.

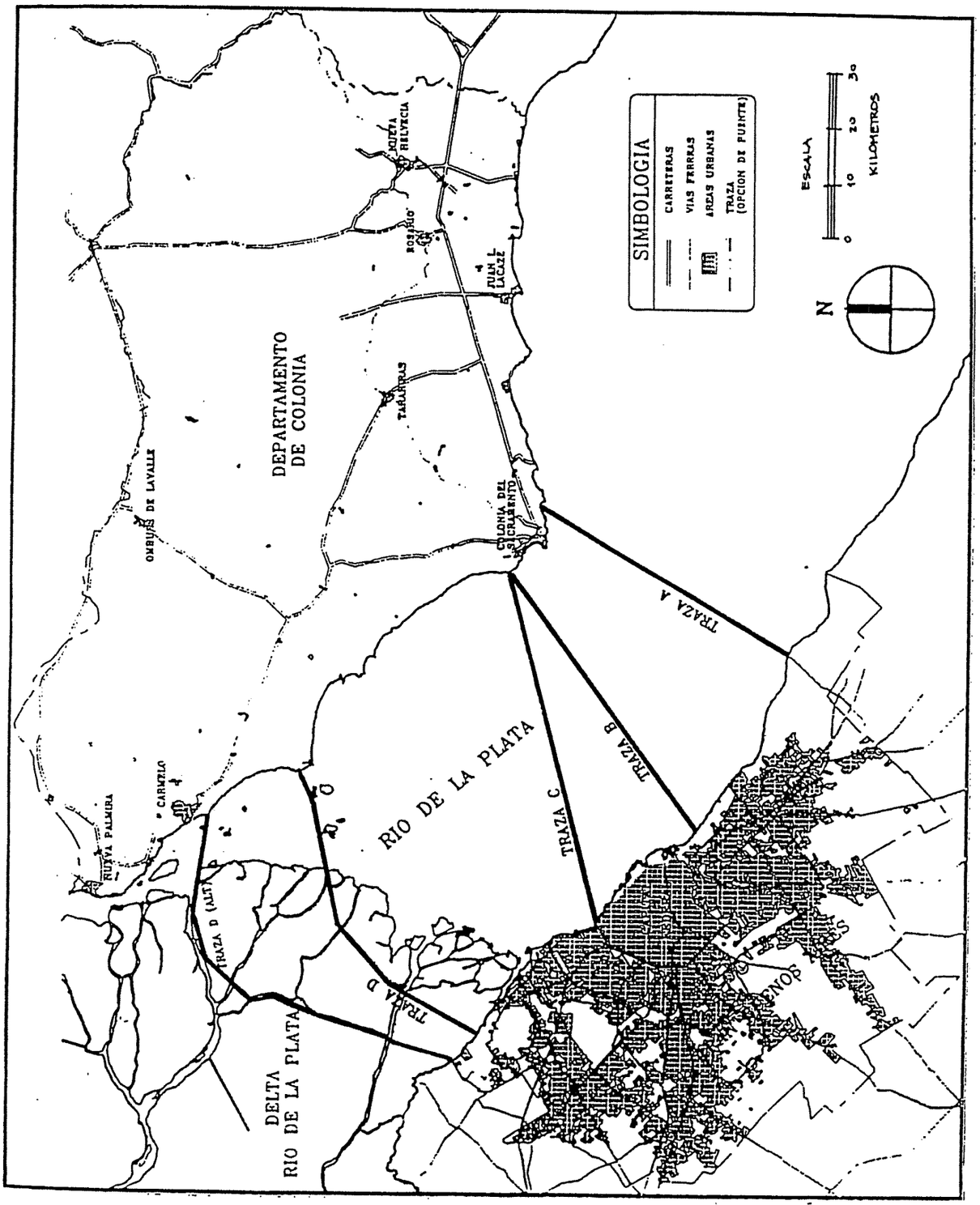
Les études de faisabilité technique, de rentabilité économique, les bases pour l'appel d'offres définitif, ainsi que l'évaluation des tracés, notamment la localisation des têtes de pont et la rédaction de l'accord binational, sont en cours de réalisation par la Société Louis Berger International Inc.. Ce même consultant a fait des études sur l'axe routier du Cône Sud, pour la BID (voir ci-dessus).

### 5.b.1 Le dernier grand ouvrage du XXème siècle ou le premier du XXIème ?

Le Pont Buenos Aires-Colonia constituera un lien fixe d'une cinquantaine de kilomètres, entre deux villes ayant un rapport de population de 1 à 500. Colonia (25.000 hab.) risque de devenir un quartier du Grand Buenos Aires (12,5 millions d'habitants) (Fig. 47).

Les différents tracés considérés jusqu'à présent sont d'une longueur de 48 à 52 km de viaduc et de pont, sauf celui qui passerait par le delta du Tigre sur les îlots ; la définition déterminante est celle de la tête de pont du côté argentin. Plusieurs groupes d'intérêts fonciers, commerciaux et des secteurs les plus aisés, les intéressés possibles, se disputent le site définitif. Les options oscillent entre le centre-nord de Buenos Aires (avenue General Paz) et le sud à Punta Lara. Du côté uruguayen dans tous les cas, sauf si reprend l'option qui passe par la zone du Tigre, le tracé passera à proximité de Colonia. Dans un premier temps, on a proposé des sites distants de 10 à 20 km de Colonia, au nord-ouest ou à l'est. Les derniers "sondages" réalisés par les consultants laissent prévoir une réduction considérable de la distance au centre ville : moins de 2 km de la frange suburbaine !

FIG. 47




POSSIBLES TRACÉS DU PONT BUENOS AIRES - COLONIA
Source: LOUIS BERGER INTERNATIONAL, INC. Estudios básicos para el cruce del río de la Plata Informe interino 5 1995.

D'autres ouvrages, sensiblement plus réduits, constituent les principaux points de référence : le pont de Portchatrain à New Orléans de 38 km (1956-1969), le pont Arabie Saoudite-Bahrein de 24 km et l'ensemble Zárate-Brazo Largo en Argentine (1977).

La construction de ce lien routier (bien qu'on n'ait pas exclu jusqu'à présent le transport ferroviaire, les pentes douces nécessaires renchériraient excessivement l'ouvrage) ne présenterait aucune difficulté technique insurmontable. La région du Rio de la Plata offre des conditions favorables quant au sous-sol, aux conditions météorologiques et climatologiques , à la faible profondeur moyenne des eaux et au régime des pluies. L'expérience internationale et régionale en matière de techniques, la main d'oeuvre qualifiée et l'organisation institutionnelle sont largement suffisantes. La réussite technique des ouvrages binationaux pendant les dernières décennies (ponts du Gral. Artigas et du Gral. San Martin sur le fleuve Uruguay, le barrage hydroélectrique de Salto Grande sur le même fleuve), constitue un troisième élément essentiel pour envisager la construction du Pont Buenos Aires-Colonia.

Les travaux s'étaleraient sur 42 mois ; ils demanderaient 2.400 ouvriers directs, 1.200 travailleurs indirects, 350 techniciens, employés de bureau et personnel de service. 95% des matériaux à utiliser se trouvent dans la région.

Si les conclusions des études de faisabilité technique et institutionnelle sont très positives, celles relatives aux aspects économiques et financiers le sont beaucoup moins. Les coûts prévus atteignent 1.000 millions de dollars US, c'est-à-dire 10% du PIB de l'Uruguay en 1994, ou 12% de la dette extérieure actuelle, entre deux et trois fois le commerce argentino-uruguayen annuel moyen de la dernière décennie.

Ainsi que nous l'avons vu pour l'axe routier, la modalité de financement définie par les deux gouvernements repose sur la concession des travaux publics à des capitaux privés. La politique en ce sens cherche à ne pas augmenter l'endettement externe. Bien que les risques de la construction de l'ouvrage et, ultérieurement, de son exploitation et de son entretien, seraient assumés par le concessionnaire privé, les aménagements, en dehors de la tête du pont et de sa plate-forme logistique, ainsi que la maîtrise des impacts, relèveront de la responsabilité exclusive de l'Uruguay.

Les résultats des études de pré-faisabilité prévoient un taux de rentabilité interne (TRI) économique du projet entre 10,2% et 14,7% concurrentielle avec les taux d'intérêt bancaire, lequel se situe en moyenne à 12% pour les deux pays.

Les études actuelles[1] montrent des TRI économiques entre 12% et 18%[2]. La conclusion de l'analyse financière montre qu'*"existent plusieurs scénarios économiques et financiers dans lesquels le pont serait autosuffisant et pour lesquels le financement privé sous la forme d'une concession est faisable. La TRI -financière- varie entre 19,9% et 39,8% sur la base de plus de 30 combinaisons différentes de tracé, péage et scénario économique"*[3]. Cependant les études remarquent la *"sensibilité"* des calculs par rapport aux changements qui, pendant les 28 années de concession, peuvent survenir et détériorer la stabilité économique et politique. Étant donné ces craintes, les gouvernements, en particulier uruguayen, devraient permettre au consortium d'offrir plusieurs projets immobiliers complémentaires à l'affaire du pont, tout en s'engageant à faciliter sa réussite en garantissant des politiques stables dans certains domaines. Les activités peuvent être diverses : tourisme, industrie, équipements, zones franches. La possibilité de propositions concentrées, de grande envergure, sera l'un des aspects les plus importants du point de vue territorial qu'il sera nécessaire de prévoir.

Les données financières se basent sur des prévisions de flux de passagers et de marchandises : 80% du trafic de marchandises dérivé d'autres points (notamment Uruguayana Paso de Los Libres) ou d'autres moyens de circulation, une augmentation du trafic due à la création du pont équivalent à 30% du trafic dérivé de passagers et une croissance annuelle à moyen terme de 3% à 4%, pour les flux de marchandises[4].

---

[1]Louis Berger International Inc., 1995, pp. 59-80
[2]Louis Berger International, Inc. 1995, p. 78
[3]Louis Berger International, Inc. 1995, p. 72
[4]Comisión Binacional del Puente Colonia - Buenos Aires, 1987, p. 8

### 5.b.2. Quelles seraient les conséquences du Pont sur l'Uruguay, en particulier sur son littoral sud ?

Parmi les tâches confiées à la Commission Binationale et relevant des études de faisabilité, figurait la nécessité de réaliser *"les études d'impact de l'ouvrage, en termes socio-économiques et d'environnement, notamment l'incidence dans la zone des accès, ainsi que les mesures concernant la préservation de l'environnement, la qualité de la vie, l'aménagement du territoire"* [1].

Ces objectifs ont été partiellement atteints. On a considéré que l'approfondissement des études d'impact correspondait à la phase de faisabilité. C'est ainsi que la planification du développement du territoire uruguayen directement concerné, ainsi que l'adaptation des structures institutionnelles et des mécanismes de participation de la population, restent inachevées.

Bien que les études soient intéressantes, des études clefs n'ont pas été envisagées. Tel est le cas de la localisation et définition des caractéristiques de la tête de pont et de la plate-forme logistique du côté uruguayen, lesquelles ne pourront pas être faites avant la définition politique de leur localisation. A cet égard, il est paradoxal que la façade fluviale et la sous-région littorale, en particulier les sites probablement choisis, n'aient pas été l'objet d'études géomorphologiques, d'une évaluation territoriale, paysagère et urbanistique. La méthodologie suggérée dès 1989 par la coopération française le conseillait. Le tableau 10 propose une synthèse des principaux impacts prévus[2], et le tableau 11 présente un résumé de l'approche méthodologique[3].

Parmi les recherches sur l'évolution de la zone d'impact du pont, seules ont atteint un niveau de calcul prospectif dans la phase d'études de faisabilité, les recherches qui concernent les impacts économiques globaux[4], les flux de trafic, le tourisme et la croissance démographique[5]. Ces quatre études sont des éléments fondamentaux pour évaluer la rentabilité du pont, l'évolution de la

---

[1]Comisión Nacional del puente Buenos Aires-Colonia, 1990 p. 94
[2]Comisión Nacional del puente Buenos Aires-Colonia, 1993
[3]TAD, Territoires, Aménagement, Développement Conséquences de la réalisation d'un lien fixe sur le Río de la Plata du point de vue de l'Aménagement du Territoire en Uruguay: étude d'impact socio-économique, méthodologie, 1990
[4]Migues & Porto, 1993
[5]Comisión Nacional del Puente Colonia -Buenos Aires, 1993

TABLEAU 10

## SYNTHÈSE DES IMPACTS PRÉVUS DU PONT BUENOS AIRES - COLONIA POUR LES ANNÉES 2000 ET 2015

AMBITO ECONOMICO (*)

**PBI nacional**
2000: + 423 millones U$S
2015: + 4.059 millones U$S
+ 1.4% acumulativo anual

**PBI Colonia**
2000: + 171 millones U$S
2015: + 199 millones U$S
+ 3,1% acumulativo anual

**Empleo nacional**
2000: + 9.076 empleos
2015: + 23.817 empleos

**Empleo Colonia**
2000: + 3.084 empleos
2015: + 29.155 empleos

**Indice de desempleo**
2000: – 3.5% puntos porcentuales
2015: –2.1% puntos porcentuales

**Sector primario**
2015: +0.8% acumulativo anual
Desarrollo hortifruticultura y lechería

**Sector industrial**
2015: +1.2% acumulativo anual
Desarrollo agroindustrias

**Sector terciario**
2015: +8.1% acumulativo anual
Desarrollo turismo, comercio, (restaurantes, hoteles) y servicios vinculados c/transporte
Crecimiento del sector terciario en la economía de Colonia

**Inversiones**
2000: + 316 millones U$S
2015: + 513 millones U$S

**Comercio exterior**
Exportaciones
2000: cero
2015: + 1.137 millones U$S
Importaciones
2000: +177 millones U$S
2015: + 1.387 millones U$S

**Flujo pasajeros Argentina/Uruguay**
2015: + 13.601.812 pasajeros

**Transporte de carga**
2015: + 12.308.435 toneladas

**Desarrollo Puerto Montevideo**
Flujo turístico
Ingresos totales 2015: + 4.048.363 turistas
Ingresos Colonia 2015: + 1.581.079 turistas

AMBITO DEMOGRAFICO (*)

**Población del Departamento de Colonia**
2001: +35.400 (153.300 habitantes totales)
2015: + 102.800 (224.100 habitantes totales)

AMBITO SOCIAL(*)

**Número de alumnos Departamento de Colonia**
1990-2001: + 4.336 alumnos
2001-2015: + 23.986 alumnos

Aumento de las necesidades de salud en función del aumento de la población.

Aumento de la población "de riesgo" en materia de salud.

Riesgo de pérdida de la identidad cultural.

Aumento del sentimiento de inseguridad.

AMBITO PATRIMONIAL

Amenaza de deterioro del patrimonio cultural, natural y paisajista durante la construcción de las obras y por el desarrollo de la urbanización y de las actividades.

Riesgo de degradación de la totalidad de los medios naturales por las obras y el desarrollo de la urbanización y de las actividades.

AMBITO TERRITORIAL

Acentuación del desequilibrio Norte-Sur a nivel nacional.

Profundas modificaciones de la estructura urbana del Departamento de Colonia.

Desarrollo de la ciudad de Colonia (60.000 habitantes totales en 2015).

Creación de dos bipolos urbanos: Oeste (Carmelo, N. Palmira), Este (Red urbana Juan Lacaze, N. Helvecia, C. Valdense, Rosario).

AMBITO INSTITUCIONAL

Se ponen de manifiesto las carencias e insuficiencias del sistema institucional y reglamentación actual.

- Insuficiencia de las estructuras de coordinación entre diferentes actores públicos y privados.
- Dificultades de los mecanismos y organismos para incentivar la inversión.
- Carencias de la reglamentación urbanística y de los controles.
- Insuficiencia de la información y la participación de los ciudadanos.

(*) En todos los casos los valores y los porcentajes que se indican corresponden a la variación que se produce con su signo entre la situación "sin puente" y la situación "con puente".
Fuente: Estudio de Impacto Socio-económico-ambiental del Puente Colonia-Buenos Aires.

Source: Comisión nacional del puente Buenos A ires Colonia Estudio de impacto socioeconómico y ambiental, síntesis 1993.

**TABLEAU 11**

## MÉTHODOLOGIE PROPOSÉE PAR LA T.A.D. EN 1989 POUR LES ÉTUDES D'IMPACT DU PONT BUENOS AIRES COLONIA SUR LE TERRITOIRE URUGUAYEN

1. Etude d'impact intégrée *"aux nécessités d'évaluation dans le domaine de l'Aménagement du Territoire et du Développement Régional"*:

2. *"La logique de l'étude d'impact appliquée aux facteurs socio-économiques et environnementaux"* repose sur quatre phases:

   PH.1 *"Etat initial"*, suppose le bilan critique de la situation du pont, dans une logique prospective: *"infrastructures, population, structures économiques, patrimoines, structures urbaines, équipements collectifs, comportements sociaux, finances locales"*.

   PH.2 *"Description du projet"* comportant la "variante 0" (ne pas créer le pont), *"les variantes selon le type de franchissement, les sites envisageables et le tracé de l'ouvrage."*

   PH.3 *"La mesure des impacts" "du point de vue du développement socio-économique et de la mise en valeur des patrimoines naturels et bâtis"*.

   PH.4 *"Mesures à prendre"* afin de maximaliser les effets positifs et minimiser les négatifs.

3. *"Première intégration à l'étude d'impact:la dimension Aménagement du territoire et Développement Régional"* suppose:

   PH.1 *"Le bilan des structures et procédures actuelles concernant l'A. du T. et le D. R."* par rapport aux politiques existants ou absentes.

   PH.2 *"Participation des différents zones du territoire à chaque scénario"*.

   PH.3 *"Impact de chacun des scénarios sur l'A. du T. et le D. R."*

   PH.4 *"Propositions et mesures d'accompagnement susceptibles de maximiser les effets positifs et ...de minimiser les effets négatifs"*, permettant de *"dégager de grandes orientations pour une politique nationale de A. du T. et D. R."*

4. *"Deuxième intégration à l'étude d'impact:les structures institutionnelles"*. Cette dernière partie de la méthode répond à une démarche analogue à celle de la première intégration,ayant comme sujet les structures et procédures institutionnelles.

**TABLEAU 11**

5. ***"Aires d'influence et niveaux d'investigation"*** La réalisation des études d'impact impose la délimitation des aires d'influence supposées du pont et différents niveaux d'approfondissement des investigations pour chaque zone. Le découpage territorial ainsi proposé,définit 6 zones:

zone 1 *"zone de la tête du pont sur le territoire uruguayen"* avec un rayon d'influence de 2 ou 3 km..

zone 2 Le département de Colonia, où on considère une forte influence sur tous les domaines de l'activité et sur l'organisation spatiale.

zone 3 Les départements de Soriano, San José et Montevideo, constituent une zone d'influence semi-directe.

zone 4 Les départements de Canelones et Maldonado,où les effets porteront sur le domaine touristique.

zone 5 Le reste du pays,touché surtout par des modifications de trafic et des déséquilibres territoriaux.

zone 6 Zone "externe", où la mise en fonctionnement du pont produira des changements sur le sud du Brésil, la Mesopotamia argentine et l'aire métropolitaine de Buenos Aires, qu'auront un effet de retour sur le territoire uruguayen.

6 ***"Scénarios de projet"*** On propose la réalisation des études selon 4 scénarios:

SC. 1 non réalisation du pont; SC. 2 aménagement limité à la seule réalisation du pont; SC. 3 et SC. 4 la réalisation du pont accompagnée d'un programme d'aménagement et d'équipement dans les différents domaines socio-économiques et environnementaux,en deux niveaux de profondeur et de territoire inclue.

7 ***"Méthodes thématiques et mesures à prendre"***

demande en infrastructures, en équipements, en organisation institutionnelle, en atouts du paysage ainsi que pour évaluer les impacts sur les processus naturels et humains.

Si les études de pré-faisabilité (Tab. 12) prennent en compte l'impact du pont dans sa globalité, celles qui concernent l'aménagement du territoire et le développement régional ont été identifiées mais peu étudiées.

Les principaux effets positifs du pont se feront sentir dans le domaine économique national et du département de Colonia, avec une croissance significative du PIB, des secteurs agro-industriels, mais surtout du tourisme : transport de passagers et de marchandises.

Pour l'essentiel, les autres impacts seront majoritairement négatifs : leur maîtrise, leur orientation et leur complémentarité, sont fortement dépendantes de mesures politiques immédiates et efficaces, en matière de développement et d'aménagement. C'est aujourd'hui loin d'être suffisant.

Potentiellement, le pont serait un élément très dynamisant pour l'économie uruguayenne, ce qui justifie l'appui de sa construction. Pour le littoral sud il deviendrait un atout considérable. Cependant, il entraînerait des conséquences difficiles à maîtriser pour la micro-région de Colonia. Cet aspect est présenté dans le chapitre 7.

## 5.c. L'HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ : UN ATOUT MACRO-RÉGIONAL

*L'Hidrovía Paraguay-Paraná, espace économique de développement du Bassin de la Plata,* tel est le nom actuel pour désigner le réseau fluvial du Rio de la Plata, composé par le Canal Tamengo et les fleuves Paraguay, Paraná, Uruguay et de la Plata (Fig. 48).

### 5.c.1. Une histoire institutionnelle très récente

Depuis la désignation du port de Nueva Palmira comme port terminal de l'Hidrovía, l'Uruguay et plus particulièrement le secteur sud-ouest, peut occuper une place stratégique dans le commerce fluvio-maritime du Bassin de la Plata.

**TABLEAU 12**

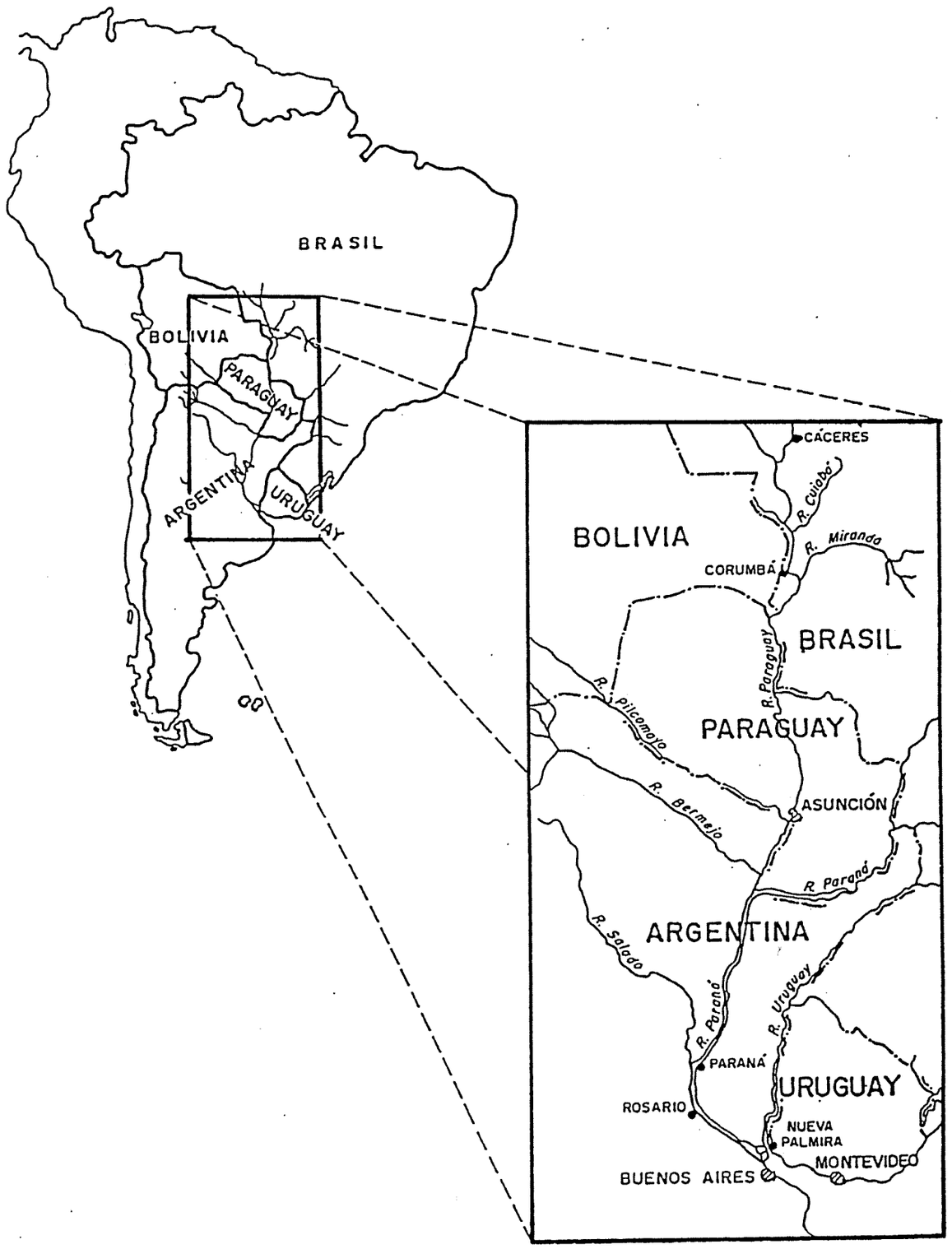
## CONCLUSIONS DE L'ETUDE DE PREFAISABILITE

A partir de l'étude de préfaisabilité, les propositions de l'étude de faisabilité sont les suivantes :

| THEMES | ETUDE DE PREFAISABILITE CONCLUSIONS | ETUDE DE FAISABILITE OBJECTIFS |
|---|---|---|
| A. Flux de trafics | Analyse des flux de trafic entre l'Uruguay et l'Argentine (volumes et origines-destinations) | - Approfondissement des flux passagers, en particulier entre l'Uruguay et l'Argentine<br>- Analyse plus précise des flux marchandises |
| B. Calcul du trafic dérivé | Critère du "tout ou rien". Obtenir par analogie une estimation moyenne de la dérivation | Enquête et étude de marché sur le comportement des utilisateurs face aux différentes possibilités d'itinéraires |
| C. Projections de trafics | Projections sur la base de données macro-économiques | Etudes complémentaires pour approfondissement |
| D. Trafic généré | Calculs à partir d'hypothèses sur l'élasticité des voyages | Enquêtes complémentaires pour approfondissement |
| E. Effets sur le resserrement des coûts-véhicule | Impact du caractère saisonnier du trafic | Etudes complémentaires pour préciser les coûts selon les variations saisonnières |
| F. Solution de la structure du Pont | Proposition de la solution qui paraît la mieux adaptée | Analyse de plusieurs solutions de structures |
| G. Emplacement du projet | Examen de deux passages possibles | Détermination du tracé |
| H. Caractéristiques du sous-sol et des fondations | Sur la bases des informations déjà existantes | Approfondissement sur la base d'études ponctuelles et de sondages |
| I. Système hydraulique, météorologie | Sur la base des informations existantes et d'expériences similaires | Calculs plus précis à partir de modèles mathématiques |
| J. Coût de l'investissement | Valeurs globales des principales parties du Pont à partir de références similaires | Approfondissement des calculs de coût |
| K. Evaluation du projet | Evaluation économique du point de vue régional et estimation financière | Approfondissement régional, cadrage national. Ajustement des estimations financières |
| L. Aménagement du territoire et environnement | Identification des projets de base, des études à réaliser, en particulier dans le domaine de l'environnement | Etudes socio-économiques. Eléments pour un plan régional de développement. Etude d'impact d'environnement |
| M. Aspects institutionnels | Identification pour les futures étapes des organismes et juridictions responsables, des instances de coordination et des problèmes juridiques | Approfondissement sur des aspects juridiques, sur des compétences de l'organisme binational, sur la future administration du Pont |

Source:Conséquences de la réalisation d'un lien fixe sur le Rio de la Plata du point de vue de l'aménagement du territoire en Uruguay,T.A.D.,1990.

FIG. 48




HIDROVÍA PUERTO CÁCERES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA

Le rêve frustré des Espagnols d'un chemin fluvial vers l'Alto Pérou, est, depuis "toujours", utilisé économiquement. A la fin du XIXème siècle, le mouvement fluvial est encore important ; en Uruguay, les ports vivent une période d'apogée grâce à la révolution économique fondée sur l'activité agro-pastorale des immigrés qui produit des excédents de céréales et de viande, et grâce à l'incorporation des chemins de fer au système d'exportation de ces produits. Vers les années 60, les politiques de transport de la région concentrent les flux sur les ports à grande profondeur, étant donné le tonnage et la calaison croissants des bateaux céréaliers. La législation en matière de port unifie la situation des ports fluviaux et maritimes. Les ports fluviaux entrent en crise de stagnation et de bureaucratisation : lourdeurs des contrôles douaniers, charges lentes, technologies et infrastructures obsolètes. Seul, le port de Montevideo continue à se développer (malgré les difficultés d'un pays en crise). Les lignes du chemin de fer vers les autres ports se dégradent constamment.

En 1987, au cours de la XIVème réunion des ministres des Travaux Publics et des Transports du Cône Sud, et de la XVIIème réunion des ministres des Affaires étrangères des pays du Bassin de la Plata, est déclaré, à l'initiative de l'Uruguay, l'intérêt prioritaire du développement du couloir fluvial Paraguay-Paraná-Uruguay. En 1988, les Ministres des Transports de l'Argentine, du Brésil, de la Bolivie, du Paraguay et de l'Uruguay, créent un Groupe de Travail *ad hoc*, chargé des études de faisabilité économique du projet. En 1989, les présidents des cinq pays ratifient la décision de promouvoir l'Hidrovía en tant que facteur d'intégration et un Comité Intergouvernemental de l'Hidrovía est créé, constituant ainsi une institution leader, coordonnée par les Ministres des Transports. Les objectifs prioritaires sont la navigabilité et un cadre juridique apte à garantir le rôle essentiel des entreprises privées. Les études sont approuvées à Sao Paulo en janvier 1990. La nouvelle dynamique des démarches mixtes privées/publiques et une nouvelle situation géopolitique, incitent les organismes de financement internationaux à accorder des prêts non remboursables pour les études de faisabilité et pour appuyer le Comité. En 1991, un accord est signé avec la BID, le PNUD et FONPLATA pour 11 millions de dollars.

Avec l'approbation du Parlement du Brésil de l'Accord de Transport Fluvial, né à Santa Cruz de la Sierra, en Bolivie, Hidrovía devient une réalité juridique.

### 5.c.2. Une vaste aire d'influence

L'extrémité de l'Hidrovía se situe dans la localité de Cáceres de l'État de Matto Grosso à 3.442 km. de Buenos Aires (considéré comme point de départ). A partir de Cáceres, le fleuve Paraguay parcourt :
- près de 1.000 km sur le territoire brésilien,
- 483 km de frontière entre le Brésil et la Bolivie,
- 393 km entre le Brésil et le Paraguay,
- 563 km à l'intérieur du Paraguay,
- 375 km sur la frontière de l'Argentine et du Paraguay.

La partie du fleuve Paraná comprise dans l'Hidrovía a une longueur de 1.241 km et se situe exclusivement sur le territoire argentin. La Bolivie dispose d'une connexion avec le fleuve Paraguay via le Canal Tamengo, qui la relie au kilomètre 2.763 avec la lacune Cáceres. En dehors du bassin amazonien, aucune autre voie fluviale au monde ne permet un trafic continuel pendant 3.442 km, et reliant 5 pays. A titre de comparaison, le système du Rhin-Rhône a une longueur de 1.326 km[1]. On estime l'aire d'influence de l'Hidrovía à 720.000 km$^2$, soit une grande partie du territoire bolivien, la presque totalité du Paraguay, les États brésiliens de Matto Grosso et Matto Grosso do Sul, les Provinces du nord-est argentin et une partie du territoire uruguayen.

### 5.c.3. Grands travaux pour une navigation permanente

La voie fluviale Paraguay-Paraná, utilisée en aval du Paraguay depuis la colonisation espagnole, devient projet Hidrovía quand la Bolivie construit le Canal Tamengo et que se produisent les premiers embarquements de soja (1989).
Pour le président de la "Commission Permanente du Bassin de la Plata", organisation privée créée en avril 1989, *"dans la première phase on devra atteindre les priorités suivantes : permettre la navigation continue pour grands trains de poussée ; aménagement de la voie navigable à 12 pieds de profondeur ; rectification des courbes pour éviter le fractionnement des convois et les retards, et balisage à travers des appareils lumineux repérables par le radar".*

---

[1]Rodriguez Castrillón, 1990

Par rapport aux avantages cherchés *"on doit obtenir une amélioration du temps de voyage. Un train de poussée qui prend actuellement 33 jours pour faire le trajet entre les deux extrémités navigables de l'Hidrovía aller et retour, pourrait le faire en 22 jours avec les conséquences suivantes : diminution des coûts d'exploitation..., réduction des tarifs... ; incorporation de nouveaux marchés au transport fluvial, par l'amélioration des frets et la plus grande capacité de cale disponible ; augmentation de 50% de la capacité de transport de l'actuel parc de cale, car sa rotation augmentera dans le même pourcentage"*, ayant comme conséquence directe la solution au problème des demandes insatisfaites avec 50% de volume transporté en plus. Les ouvrages et leur entretien coûteraient 400 millions de dollars pour la période 1990-2000 pendant que les coûts de développement de la flotte serait de U$S 500 millions de dollars pendant cette décennie.

Les principaux ports structurants sont :
- Cáceres, Corumbá et Esperanza au Brésil,
- port Quijarro, construction privée, communiquant par le Canal Tamengo au fleuve Paraguay face à Corumbá,
- Puerto Sastre, Concepción et Asunción au Paraguay,
- San Nicolas, Rosario, Corrientes et Buenos Aires en Argentine
- Fray Bentos, Nueva Palmira, Juan Lacaze et Montevideo en Uruguay.

En 1990 le mouvement total annuel de marchandises transportées le long de l'Hidrovía atteint 34 millions de tonnes, avec une valeur de fret de l'ordre de 200 millions de dollars. Avec les ouvrages prévus, on estimait pour 1995 un mouvement de 40 millions de tonnes.

Les volumes des produits susceptibles d'être transportés par ce système sont énormes du fait de traverser des vastes territoires ayant un grand potentiel non exploité, dont les principales productions actuelles sont :
- Argentine : bétail, *yerba mate*, thé, tabac, pâte de cellulose et quelques produits chimiques, sidérurgiques et des machines.
- Brésil : riz, bois, soja, maïs, cacao, café, bétail, minerais de fer et de magnésium.
- Bolivie : soja, bois scié et laminé, cuirs, maïs et minerai de fer ; les exportations de Santa Cruz de la Sierra représentent 40% des exportations Boliviennes.
- Paraguay : soja, coton, café, bétail, minerai de fer, magnésium et clinker.

La fonction principale de l'Uruguay dans la marche du système sera celle du transfert fluvio-maritime. Le port de Nueva Palmira a été désigné comme port terminal de l'Hidrovía. A travers le bras du delta du Paraná appelé Bravo, les bateaux fluviaux rallient directement à Nueva Palmira, port capable de recevoir des bateaux d'outremer, de grande calaison (8,4 m) du type Panamax, lourdement chargés. Cependant, le canal d'accès par l'est, Martín García, doit être entretenu et dragué régulièrement, ce qui limite actuellement les volumes transportés.

L'essentiel des études de faisabilité économique terminées en 1990, comporte une étude sur les trafics futurs. Sa prospective envisage trois scénarios d'économie régionale pour l'évaluation du rapport investissements-bénéfices au cours de la période 1990-2025 :

- **SC. 1 "Statu quo"** : la crise des années 80 continue et l'Hidrovía capte seulement le trafic dérivé de marchandises d'autres systèmes de transport : le bas coefficient d'utilisation ne justifie pas les aménagements prévus.
- **SC. 2 "Intégration spontanée"** : à partir de l'année 1990, l'économie reprend les taux de croissance historique préalables ; la structure de la région ne change pas et une intégration spontanée des agents économiques se produit. Cette hypothèse semblait être la plus probable et suppose un transfert potentiel à Nueva Palmira de 15 millions de tonnes par an entre 1995 et 2000, (7 millions vers l'an 2000 sans projet). Le TRI prévu était de 16%.
- **SC. 3 "Intégration intentionnelle"** : suppose entre 1990 et 1995 le scénario 2 et après la consolidation d'une profonde intégration basée sur des projets multinationaux, tendant à la formation d'un marché commun avec un développement du secteur industriel. Dans ce scénario on imaginait l'Uruguay comme un pôle de l'industrie du textile et de la chaussure, de l'orge, du plastic à partir des produits de la pétrochimie régionale, raffinerie de pétrole pour l'exportation de dérivés et port libre multinational. Le trafic à Nueva Palmira pourrait atteindre les 20 millions de tonnes par an. Le TRI prévu est de 23%.

Actuellement une entreprise réalise des études techniques pour l'amélioration de la navigabilité, le dragage et balisage à court terme, et pour les ouvrages d'ingénierie à long terme. Une autre procédera à l'évaluation des impacts sur l'environnement, en particulier le Pantanal, et les effets des dragages et rectifications des méandres.

Face à ce vaste projet de développement macro-régional, l'Uruguay méridional présente comme principaux atouts :
- les sites privilégiés de ses ports commerciaux,
- certains équipements et infrastructures portuaires d'importance (Montevideo, Nueva Palmira),
- le fleuve Uruguay lui-même, l'une des branches du système,
- d'importants chenaux fluviaux.

En même temps, les principales contraintes se situent sur les mêmes éléments :
- ports avec des installations très insuffisantes et obsolètes (Paysandú, Fray Bentos, Juan Lacaze),
- villes-ports sans hiérarchie convenable, pauvres en équipements et infrastructures,
- des chenaux de navigation sans entretien,
- la très faible navigabilité du Río Uruguay malgré un bon potentiel,
- l'absence d'écluse à Salto Grande dont la construction est pourtant en projet.

Dans ce contexte, l'Argentine semble jouer la carte des ports privés du Paraná inférieur, pour capter les transferts de marchandises en amont de Nueva Palmira. Le port de Buenos Aires devient progressivement onéreux : il nécessite un dragage constant pour lutter contre l'alluvionnement dû au Paraná. Plusieurs techniciens ont prévu le comblement du port.

En somme l'Hidrovía constitue un atout stratégique au sens continental du terme qui peut bouleverser les donnes politiques de la région. La réussite de ce projet peut entraîner la rencontre avec une unité culturelle et territoriale jadis fracturée.

### 5.d. LES CHEMINS DE FER RÉGIONAUX

La situation actuelle des chemins de fer uruguayens est décevante. Cependant, il convient d'étudier sérieusement les possibilités d'installer, pour le Cône Sud, un réseau de trains rapides dans un proche avenir, en relation avec la dynamique induite par l'intégration économique. L'expérience internationale sur les grands espaces économiques montre l'importance d'un réseau de chemins de fer efficace pour le transport de marchandises et de passagers. Ce réseau compléterait les autres systèmes, créant une synergie avec la route et rendant l'ensemble plus performant. A ces deux réseaux viennent s'ajouter

les transports fluvio-maritimes, en particulier l'Hidrovía Paraguay-Paraná. Ariel Nieto recommande l'étude des avantages de l'option transport ferroviaire en tant qu'agent d'intégration du couloir du Cône Sud, à long terme.

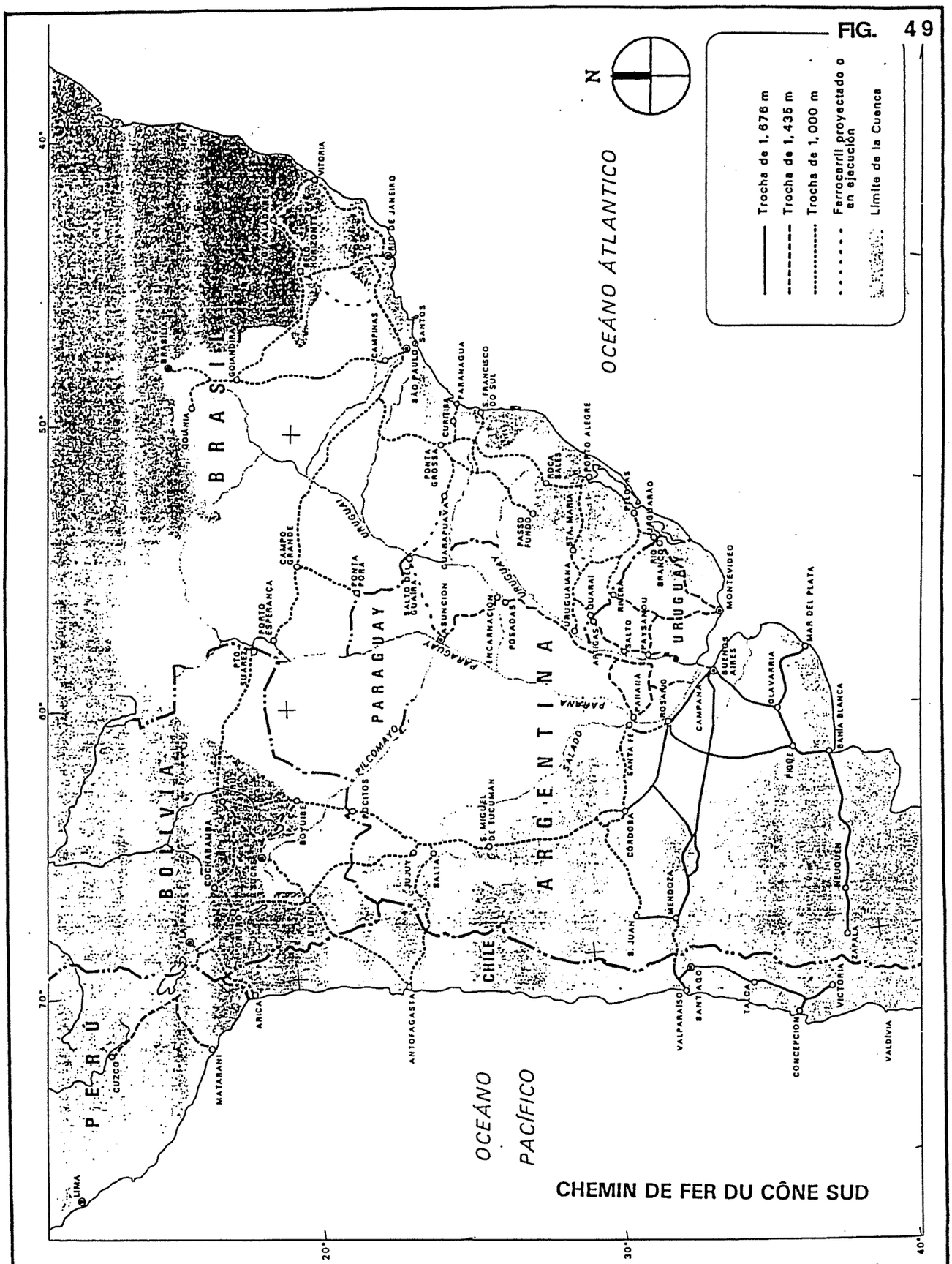
Le manque d'intérêt pour un réseau ferroviaire régional pourrait s'expliquer par le fait que la totalité des chemins de fer appartiennent à l'État. A cela s'ajoute la réduction de l'activité et des investissements voulus par les pouvoirs publics, face aux sociétés de transports routiers, surtout privées. Celles-ci disposent d'un pouvoir économique et de moyens de pression sur les gouvernements, supérieurs à ceux des États eux-mêmes. Par ailleurs en Amérique Latine, et en particulier en Uruguay, n'existe pas une "culture du chemin de fer" comme en Europe, qui aurait évité la décadence des réseaux depuis que "l'empire anglais" les a abandonnés.

Cependant, les études faites par RENFE et la Société de l'État espagnol pour le Cinquième Centenaire de la découverte de l'Amérique par les Espagnols[1], impulsées par la XVIIème réunion des ministres des Travaux publics et des Transports du Cône Sud (à Asunción en 1990), montrent les possibilités d'améliorer considérablement le réseau régional par trente cinq interventions ciblées. En effet, malgré la topographie andine contraignante, le transport ferroviaire relie les ports de l'Atlantique et du Pacifique selon quatre couloirs connectés entre eux et avec les réseaux routiers et fluvio-maritimes (Fig. 49).

Le couloir atlantique relie les ports de Santos, Porto Alegre, Río Grande, Montevideo, Fray Bentos, Buenos Aires et la ville d'Asunción au Paraguay. L'exportation de la production paraguayenne, devient capitale pour le développement de ce pays. Ce vaste réseau dans les régions les plus riches du Cône sud, est soumis à d'importantes limitations, parmi lesquelles :

- au Paraguay, un matériel roulant vétuste (locomotives à vapeur du XIXème siècle), les voies et ponts entre Asunción et Ipacaraí en mauvais état, d'où la difficulté de connexion des agro-industries d'Asunción avec les zones productives et les installations portuaires de l'Hidrovía. Le pont sur le fleuve Acuapey, en mauvais état, doit être remplacé par un autre de 1700 m.
- à Uruguayana-Paso de los Libres, il existe une rupture de charge obligatoire entre les chemins de fer brésiliens et argentins. Malgré ces handicaps, ces

[1]RENFE - EMTV, Video, 1991




Source: OEA "El transporte en la Cuenca del Plata" 1985.

deux villes constituent une plaque-tournante intermodale pour le transport terrestre du Cône sud. Elle permet le transfert de plus de 300.000 tonnes/an, et la connexion avec le réseau routier sillonné par 300 entreprises de camions.

- les chemins de fer uruguayens sont également en mauvais état. Ils rallient les ports de :
  - Paysandú, désaffecté,
  - Fray Bentos, port forestier et premier point de sortie fluvio-maritime des marchandises en provenance du nord,
  - Montevideo qui joue le pari de l'expansion de son hinterland.

Le port de Nueva Palmira pourrait être facilement relié au système par un nouveau tracé de chemin de fer.

Le couloir Transcontinental central relie les ports de Santos sur l'Atlantique avec Matarani au Pérou sur le Pacifique. Ce trajet a deux graves ruptures de charge entre La Paz et Matarani (un secteur de route et la traversée du lac Titicaca), ce qui suppose deux jours de ralentissement.

Le couloir Libertadores relie Buenos Aires aux ports de Matarani, Arica et Antofagasta, en passant par Rosario, Córdoba et Salta.

Enfin, le couloir transandin entre Buenos Aires et Valparaíso dont le tunnel sous les Andes, à Las Cuevas, est coupé depuis 1986.

Les différentes actions proposées par le projet Libertadores suggèrent une approche supranationale pour offrir un transport ferroviaire qui permettrait de compléter un véritable réseau multimodal du Cône sud, visant son développement intégré à l'Hidrovía et à l'axe routier.

# Chapitre 6

# L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT

L'aménagement du territoire peut être défini à la fois comme une discipline, comme un instrument du développement et comme un système de mécanismes de transformation du territoire. Ces trois aspects, complémentaires, ont leurs propres domaines suivant les phases académiques et de recherche, de planification politique et d'opération concrète.

Du point de vue de la recherche scientifique et technologique, l'aménagement consiste en une discipline qui étudie les transformations des territoires et les rapports avec l'évolution des sociétés. Cette discipline cherche à expliquer et à interpréter ces transformations, leur formation et leur dynamique, tout en élaborant des modèles prospectifs et en construisant des outils technologiques tels que plans, programmes et projets.

*"L'aménagement du territoire est l'art ou la technique (plutôt que la science) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques."*[1]

Du point de vue opérationnel, l'aménagement du territoire comprend le système d'actions directes et indirectes des institutions de l'État et de la société organisée, ayant des répercussions sur la transformation volontaire du territoire dans les dimensions sociales, culturelles, économiques, physico-spatiales et écologiques. L'aménagement suppose en outre *"une action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, soit à niveau local (aménagement rural, urbain, local), soit au niveau régional (grands aménagements , irrigations), soit au niveau national (aménagement du territoire)"*[2].

Le développement et l'aménagement du territoire constituent des processus interactifs et synergiques. En ce sens le présent chapitre cherche à montrer les atouts et les restrictions de l'aménagement du territoire en Uruguay, dans les domaines institutionnel et juridique.

---

[1]Merlin & Choay, 1988. p. 30
[2]Brunet, 1992 p. 27

## 6.a. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE L'AMÉNAGEMENT : DES ACTEURS SANS POUVOIR

Le territoire de l'Uruguay est divisé en départements. Les communes et les régions n'existent pas. Le pouvoir exécutif départemental est exercé par un Intendant qui est à la fois gouverneur du département et le maire de toutes les villes. Les Conseils départementaux constituent le pouvoir législatif départemental, composés de 31 élus (*édiles*) dont 16 du parti de l'Intendant. L'Intendant et le Conseil sont élus au suffrage universel direct. Ces deux pouvoirs constituent le Gouvernement départemental, lequel a juridiction sur la totalité de son territoire sur tous les aspects concernant son administration, sauf la police.

Dans la structure institutionnelle publique, les Gouvernements Départementaux, depuis 1935, et le Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, depuis 1990, ont la responsabilité de l'administration des territoires départemental et national respectivement. *"Le Gouvernement et l'administration des Départements, à l'exception des services de sécurité publique, seront exercés par un Conseil Départemental et un Intendant Municipal, ayant leur siège dans la capitale de chaque Département...." "Dans tout centre urbain en dehors des limites urbaines de la capitale du Département, il pourra, en plus, avoir un Conseil Local "* [1].

Les principales compétences du MVOTMA (Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) sont : la formulation, exécution, supervision et évaluation des plans nationaux de logement, développement urbain et territorial et de protection de l'environnement ; et l'instrumentation des politiques nationales dans ces matières, *"la réglementation des conditions à remplir dans les zones urbaines et suburbaines", "la coordination avec les autres pouvoirs publics, nationaux ou départementaux, dans l'exécution de leurs fonctions"*. [2] Depuis l'approbation

---

[1] *Constitución de la República,* 1967 art. 262 et art. 287

[2] Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 16.112 du 23/5/1990 art. 3

de la loi d'évaluation d'impact sur l'environnement, le MVOTMA doit maîtriser tous les études d'impacts.[1]
Face à l'envergure des responsabilités de ces institutions au moins sept paradoxes se posent.

1. Les principaux sujets stratégiques promus par l'État sont en dehors de l'orbite d'étude et de décision des Gouvernements Départementaux et du MVOTMA, qui pourront éventuellement donner leurs avis, ce qui constitue une "légitimation de la procédure". C'est ainsi que le Pont Buenos Aires-Colonia, l'Hidrovía Paraguay-Paraná, l'Axe Routier du Cône Sud, la construction de nouvelles structures portuaires (Colonia), les nouveaux tracés des routes nationales (N° 1 et Interbalnéaire) et les politiques nationales de promotion sectorielle (le riz, le lait, le boisement), sont sous la responsabilité d'autres composantes de l'État. Les rapports avec le MVOTMA ne sont que ponctuels et leur finalité est d'obtenir un avis favorable sur les effets de ces ouvrages sur l'environnement. Malheureusement, le point de vue de la direction nationale de l'environnement ne considère pas dans ses analyses les aspects sociaux, culturels, économiques et spatiaux, lesquels font partie de l'environnement. Les Intendances Municipales, ayant des budgets infimes pour investir en nouvelles infrastructures, même pour l'entretien ou les études, reçoivent volontiers ce qui représente quelques emplois et activités supplémentaires, sans regarder en questions d'aménagement territorial, voir urbain. A titre d'exemples[2] on peut citer :
   a) l'absence d'un représentant de l'Intendance de Colonia, dans la Commission Binationale du Pont Buenos Aires-Colonia, ce qui a entraîné jusqu'à présent la marginalisation de ce gouvernement départemental dans les études et dans les phases de décisions les plus importantes concernant les impacts sur son territoire. Le fait que cette Intendance n'ait pas les moyens pour réaliser ses propres études, la rend absolument dépendante de la démarche de la Commission Nationale du Pont.
   b) le concours d'"idées et investissement" pour construire un nouveau port de plaisance à Colonia a été envisagé unilatéralement par la Direction Nationale d'Hydrographie du Ministère du Transport et des Travaux

---

[1] Ley de evaluación de impacto ambiental N° 16.466, 19/1/1994
[2] Voir la présentation de ces questions dans la deuxième et troisième parties de ce travail.

Publics, sans aucune étude préalable du point de vue de l'aménagement, le paysage ou l'environnement. Actuellement, le MVOTMA et l'Intendance de Colonia se trouvent en présence d'une démarche très avancée (il existe déjà un consortium de sélection) où les risques de conflits politiques restreignent fortement la capacité de réagir de ces institutions contre un localisation du port notablement mal conçue.

c) la Direction Nationale de l'Aménagement du MVOTMA a été consultée pour son avis sur le tracé de l'axe routier du Cône sud, et n'a disposé que de 15 jours pour exécuter "les études" dans un domaine qu'elle n'avait jamais approché. Sans juger le contenu de cette étude, on pourra dire plus tard que la DINOT a déjà été consultée ce qui légitimera éventuellement une décision sur le tracé.

2. Les compétences mises à la disposition de ces Institutions responsables de l'aménagement pour envisager leurs rôles, sont très insuffisantes par rapport aux défis. Par contre, les Commissions de grands ouvrages, en relation directe avec la Présidence, le Ministère des Transports et Travaux Publics et le Bureau de la Planification et du Budget, OPP, sont, avec les entreprises publiques UTE et ANCAP[1], les plus puissants acteurs de l'État Central, comptant des dizaines de milliers de fonctionnaires et dominant des secteurs stratégiques du développement national.

   Pour le MVOTMA, une vraie coordination avec ses 250 fonctionnaires est improbable ; et décider par dessus eux, devient impossible. Dans ce contexte, la Direction Nationale de l'Aménagement du MVOTMA se veut l'un des bureaux les plus réduits de l'administration centrale : 38 fonctionnaires dont 6 techniciens ayant une certaine expérience en géographie, urbanisme ou aménagement du territoire.

   En ce qui concerne les compétences, le bilan des Intendances Municipales est encore plus décevant. Exception faite de Montevideo, la totalité des techniciens reliés aux bureaux ou départements d'urbanisme ou d'aménagement du territoire des sept départements pris en compte pour l'étude du littoral ne dépasse pas 15 personnes. Parmi les cas les plus surprenants on remarque Colonia et Canelones (respectivement un et deux techniciens). De plus, il est rare que ces techniciens aient exclusivement des

---

[1]ANCAP, Administración nacional de combustibles alcohol y portland (administration nationale des combustibles, de l'alcool et du ciment)

tâches d'urbanisme et d'aménagement du département et de tous ses centres urbains ! Enfin, les rémunérations, parfois honteuses étant donnés les responsabilités, obligent ces fonctionnaires à mener d'autres activités parallèlement à leur travail à l'Intendance.

3. La formation des techniciens en Uruguay en géographie (niveau licence) est de la responsabilité exclusive du Département de Géographie de la Faculté de Sciences. Sans pouvoir juger de sa formation, on constate que l'insertion professionnelle des géographes en Uruguay relève très rarement des institutions publiques ou privées liées à la transformation du territoire. En matière d'urbanisme et d'aménagement aucun diplôme n'est donné par l'Université de la République. Seuls, quelques cours sont dispensés à la Faculté d'Architecture apportant les outils minimum à la réflexion et à la pratique sur le territoire urbain, exceptionnellement, à la dimension régionale. À l'Université Catholique, un cours sur le développement local vient d'être lancé. Le manque de poste de travail en urbanisme et aménagement démotive les étudiants et les professionnels à se spécialiser. Montevideo concentre la plupart des postes, la totalité des enseignants et l'Institut d'Urbanisme dans la Faculté d'Architecture. Dans les Intendances de l'Intérieur on ne trouve pas de professionnels avec une formation spécifique dans ces matières. Les économistes urbains sont inexistants en Uruguay ; un ou deux d'entre eux ont une formation respectable en économie régionale. Les juristes spécialisés dans ces domaines deviennent aussi des raretés.

4. Les ressources matérielles les plus importantes dont dispose le littoral sud pour de son aménagement, sont évidemment ses infrastructures et ses constructions, ses espaces verts urbains et ses sols productifs, son dense réseau hydrographique, son riche et vaste littoral fluvio-maritime. Paradoxalement, à la construction de l'Uruguay moderne suit une dégradation de tous ces éléments que l'on doit à une "culture" de la déprédation et du gaspillage, pour lesquels chacun a sa part de responsabilité. Cette réalité nous situe dans un contexte d'austérité contrainte, sans pouvoir récupérer dans le moyen terme les reculs et les détériorations les plus graves.

5. la concession au secteur privé des travaux publics de grand impact mérite un débat public particulier. Ces concessionnaires sont appelés à concevoir, construire, exploiter, administrer et gérer les opérations sur la base exclusive du financement des capitaux privés. Le fait que les institutions publiques ne puissent ou ne veuillent pas développer des études à un niveau acceptable, entraîne une augmentation des risques que de telles concessions engendrent. En plus on constate une incapacité institutionnelle de négociation de l'État et des Intendances à cause de l'absence d'équipes bien rémunérées, capables de donner des réponses aux projets des privés d'une manière efficace et critique. Une fois les appels d'offre effectués une séquence de décisions se déclenche, donnant aux acteurs des responsabilités et des droits. Si les premières phases ne s'appuient pas sur une étude adéquate, la marche arrière est presque impossible. Les intérêts des hiérarchies politiques et les intérêts économiques des acteurs privés, chercheront à mener à leur fin les projets et les concessions, même si on met en évidence des erreurs à la base. Ce fait laisse la population, les pouvoirs locaux et même l'État Central sans capacité de manoeuvre face aux concessionnaires. Les cas du port de plaisance de Colonia (mis en oeuvre sans études), des déviations de la route nationale N°1 (démarrées sans études d'impact) et celui du Pont international (pour lequel les décisions avancent trop vite par rapport aux études d'aménagement) sont trois exemples d'erreur aux conséquences dangereuses.

6. Les budgets des Intendances sont essentiellement destinés à payer leur fonctionnement et à administrer ce qui existe. Elles n'ont aucune possibilité d'investir dans leur développement sans l'appui de l'État Central. Les Conseils Locaux, même autonomes, n'administrent pas de ressources ce qui entraîne l'absence de critères techniques soient absents des résolutions. La volonté politique des caudillos locaux, ou la pression de la capitale du département définissent leurs actions et décisions, qui restent toujours infimes. Un exemple actuel sur cette faiblesse des conseils locaux autonomes est le cas de la ville de San Carlos [1].

---

[1]Avec les élections de 1994, San Carlos a reconquis son Conseil local autonome, éliminé pendant la dictature. La lutte contre Maldonado et surtout contre une partie de la chambre des députés qui représentent ce département, qui voyaient son pouvoir affaibli, finit dans les dernières élections, où les cinq membres du conseil locaux furent élus. Cependant, de graves difficultés de fonctionnement subsistent du fait que les prélèvements sur sa juridiction (la compétence de San

7. Les Conseils Départementaux sont constitués d'élus directs ; quant aux Conseils Locaux, ils sont désignés par l'Intendant qui respecte la proportionnalité des élections. Ces élus, qui ont la tâche d'"édile" comme une phase de leur carrière politico-partidaire, sont sur postes bénévoles. Ils n'ont aucune exigence de formation, ni la possibilité de se consacrer sérieusement à leurs rôles législatifs : cela dérive en organes de difficile communication avec les bureaux d'urbanisme.

### 6.b. UNE BOÎTE À OUTILS JURIDIQUES PAUVREMENT POURVUE

En 1991, l'Intendance Municipale de Montevideo réalise un effort de systématisation et diagnostic des normes en vigueur publiées dans *"Ordenar la Ciudad"*[1] ("Ordonnancer la ville"). Patricio Rodé[2] nous propose une nouvelle conceptualisation de la notion restrictive de *"cadre légal"* pour analyser les règles que la société uruguayenne se donne pour construire, transformer, gérer et maîtriser le territoire, et pour résoudre les processus sociaux, économiques, physiques et politiques de nature dynamique, complexe et avec conflits. En ce sens il précise qu'une *relation, ou une conduite, est juridique quand elle se trouve socialement classifiée ou définie, elle est par conséquence prévisible et peut être exigée par un autre pôle ou composant de la relation, et cette possibilité d'exigence se trouve soutenue finalement par l'activité publique, normalement par les appareils publics de contrainte, même physique"*[3].

D'un point de vue spécifiquement juridique, on peut voir la ville comme *"un ensemble de rapports juridiques dans l'espace construit"* entre les acteurs publics et privés. La plupart des rapports de conflit, de coopération ou de pouvoir, se résolvent, dans la gestion quotidienne du territoire, en s'accordant sur une réglementation explicite, plus ou moins connue, et sur des habitudes socialement acceptées. Les acteurs privés exerçant leurs droits, cherchent à

---

Carlos atteigne un considérable secteur rural et les balnéaires plus chics de La Barra et Manantiales) ne sont pas administrés par ce Conseil mais par l'Intendance de Maldonado. Le Conseil ne peut même pas actualiser les valeurs du cadastre de ces secteurs balnéaires (très anciens) sans l'avis favorable de Maldonado.

[1]IMM-AECI, 1991, vol.1 et 2

[2]Rodé, 1991, pp. 27-40

[3]Rodé, 1991, p. 30

maximiser leurs avantages à leur profit. Les acteurs publics, garants des intérêts généraux, cherchant à résoudre les conflits et à viabiliser les rapports de coopération et de pouvoir, s'appuient sur des normes explicites et des actes administratifs. Pourtant, dans les négociations entre les acteurs, les rapports de pouvoir jouent un rôle clef : le poids des lois, le pouvoir économique, la pression des groupes ou personnes sur l'opinion publique et sur les autorités, voire même la force physique.

Cependant, les mécanismes, dont les acteurs publics et privés disposent à la fois pour l'appropriation comme pour la gestion du territoire, n'ont jamais été suffisamment efficaces pour résoudre d'importants conflits, et encore moins pour suivre les transformations territoriales à dimensions et vitesses multiples.

Il n'est pas question, en Uruguay, de pointer du doigt l'action des privés qui, "dans une société inspirée d'un modèle néo-libéral basé sur une dérégulation généralisée, cherchent à bénéficier "sauvagement" du territoire". En Uruguay, le libéralisme économique s'installe avec la république et la "conquête" du territoire a surtout été l'affaire de la "triade" spéculateur foncier-géomètre-vendeur des propriétés aux enchères.

La responsabilité de l'absence d'un support efficace pour la gestion du territoire, quant à son développement, incombe aux gouvernements nationaux et départementaux successifs. Ces gouvernements, depuis la maturité du modèle de "l'Uruguay moderne", n'ont pas su élaborer des modèles de remplacement. C'est ainsi que, dans une tonique générale "d'administrer la crise", la gestion à court terme devient une constante, et les plans, même sectoriels, l'exception.
Un système pervers est mis en place par:
- l'État, incapable de maîtriser le territoire et encore moins, de mettre en place des politiques à moyen et long terme, et
- la société civile organisée en groupes étroitement liés aux partis politiques.

Ce système est caractérisé par les "faveurs" particulières, les résolutions ad hoc, et une pratique où les acteurs savent que tôt ou tard tout s'arrange et que les faits accomplis ne se redressent pas : une culture du fait accompli.

Le cadre juridique général de gestion du territoire rassemble les normes en cinq chapitres : Gestion Publique, Gestion Privée et Propriété Immobilière, Gestion Mixte Concertée, Planification Urbanistique et Zonification. Les principaux vides juridiques dans les questions territoriales touchent les aspects suivants :

**a. Gestion publique**

a.1. *accès à la propriété du sol*

- le droit de préemption est réservé à l'Institut National de Colonisation (agraire) et la Commission du Patrimoine Historique National ;
- absence de mesures de contrôle direct de la valeur de la terre.

a.2. *Opérations publiques de lotissement, urbanisation et réhabilitation*

- les gouvernements départementaux ne peuvent pas exercer une activité immobilière propre, avec des effets urbains concrets et de création d'une réserve croissante de terres municipales.

a.3. *Modalités d'adjudication*

- absence de mécanismes efficaces de contrôle des concessions.

a.4. *Financement*

- absence de mécanismes de captation directe des Intendances de l'épargne privée pour son réinvestissement sur le développement et aménagement de son territoire.

a.5. *Juridictions*

- l'autonomie des gouvernements départementaux consacrée à la Constitution, est virtuelle, ou plutôt seulement politique.
- absence de coordination dans les actions des différents organismes de l'État, aussi bien pour les actions concrètes que pour les plans et les politiques. En particulier, l'excessive autonomie des Entreprises de l'État engendre de graves difficultés : elles opèrent sans coordination avec les Intendances Départementales.
- mécanismes de règlement des litiges de juridiction, rares et inefficaces.
- impossibilité de créer des Établissements publics à gestion partagée de Gouvernements Départementaux et l'État.

a.6. *Juges et police*

- inexistence de spécialistes en droit urbain et territorial, parmi les juges et avocats.
- le respect de la réglementation dépend en grande partie d'une police et de systèmes de contrôle nationaux et départementaux efficaces. Les équipes

d'inspecteurs dans les organismes publics, notamment les Intendances municipales, sont actuellement très réduites par rapport aux besoins.

**b. Gestion privée-propriété immobilière**

Dans le domaine du droit privé, on note l'absence du droit à l'utilisation et profit d'une ville et d'un territoire corrects, et des moyens concrets d'intervention dans les différentes échelles de la gestion du territoire.

b.1. *Utilisation du sol*

- l'utilisation des sols ruraux n'est pas explicitement limitée en dehors de la loi forestière, de la loi de colonisation et du code des eaux, qui concernent une partie très peu significative du territoire national, au regard des surfaces qu'elles protègent. Seule dans le département de Montevideo une loi permet la définition de l'utilisation du sol au gouvernement départemental ; dans les autres départements, il n'y a aucune norme explicite ni, d'ailleurs, aucune interdiction.

b.2. *Lotissements*

- la loi n'explicite pas la différence entre le droit à la propriété privée et le droit à lotir.

  Ce sujet a une importance capitale pour l'aménagement des périphéries urbaines, zones d'expansion des villes, conurbations, et des aires rurales, aptes à des activités touristiques, industrielles, résidentielles fermées ; il en résulte de fréquents conflits entre secteurs public et privé. Le droit à la propriété privé ne présuppose pas le droit à lotir, comme se l'imaginent tendancieusement certains propriétaires. Une sorte de "résignation" des fonctionnaires face au pouvoir économique et aux influences personnelles ou partidaires, pousse l'administration à la tolérance. En dépit du bon sens, elle suit la politique implicite du "laisser faire" qui consacre l'impuissance de l'État face au privé, de la dérégulation, et du développement confondu avec l'expansion spatiale. La tradition de la libre entreprise du spéculateur immobilier constitue un poids lourd à mener. Une réaction corporative récente des géomètres s'est produit contre l'avant-projet de la loi d'aménagement ; celle-ci préconise une forte restriction de lotissements dans un pays sans croissance démographique significative et avec des tissus urbains à très basse densité.

- la loi des centres urbains, 1946, et ces règlements, 1961 et 1966, (Fig. 50, 51) donne aux gouvernements départementaux le pouvoir discrétionnaire sur la *"réduction prudente"* de certaines exigences. En effet, le Conseil Départemental peut réduire :
  - *"les dimensions des parcelles,*
  - *"les possibilités de développement économique et social",*
  - *"la construction préalable d'assainissement",*
  - *"la non-existence de parcelles inondables",*
  - *"la possibilité économique d'eau potable",*
  - *"l'absence d'autres facteurs permanents d'insalubrité"* [1]

  *dans les cas de "zones balnéaires ou d'habitation non permanente, ou dans les zones déclarées urbaines et suburbaines avant cette loi, ou quand s'interpose un intérêt national ou municipal (départemental),"* [2].

  Une grande part des conflits sur le littoral sud et dans l'aire métropolitaine de Montevideo, ont cette cause.

b.3. *Droits de construction*

- la loi n'explicite pas la différence entre le droit à la propriété privé et le droit à construire.

  Cet aspect est complémentaire du précédent et déborde sur un front de conflits entre les secteurs public et privé. Le droit à la propriété privé ne présuppose pas le droit à construire. Sur cet aspect, les normes municipales sont les clés pour orienter la construction, ainsi que la surveillance de leur application. Les problèmes surgissent dans les zones à forte croissance de la construction, notamment les conurbations métropolitaines de Canelones.

**c. Gestion mixte et aménagement concerté**

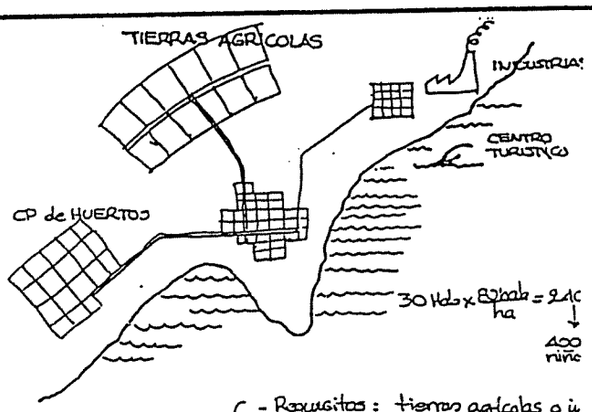
- bien que la voie des conventions de coopération soit ouverte pour les différents genres d'associations privées, l'obligation ou le droit de participation des privés dans la gestion du territoire, n'est établie dans aucune norme. Il en résulte l'impossibilité de créer des sociétés d'économie mixte et des zones d'aménagement concerté.
- absence aussi de mécanismes du type "consultation publique", d'interventions rapides sur des actions qui peuvent porter préjudice aux

---

[1] Lois Nos. 10.723 du 21/4/46 et 10.866 du 25/10/46 Art. 14

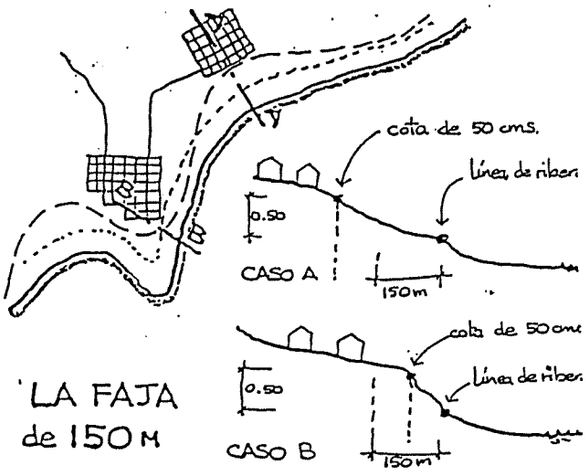
[2] Lois Nos. 10.723 du 21/4/46 et 10.866 du 25/10/46 Art. 15

**FIG. 50**




ARTÍCULOS OBSOLETOS
- Requisitos: tierras agrícolas o i
- Tamaño: ESCUELA / Unidad Vecinal
- Herencia del urbanismo utópico → L de T. Soc Roc

→ trifilio rancio



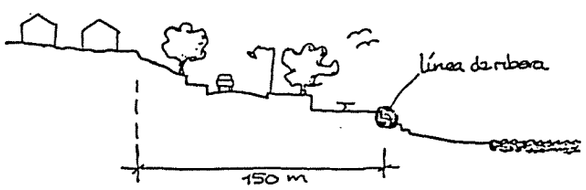

LA FAJA de 150 M

⇩

Inciso 3 del ART 13.

CASO A) Ningun predio podrá situarse a un nivel inferior a 50 cms encima de la línea de r

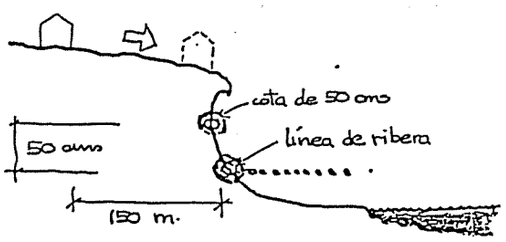
CASO B) Tampoco en la faja de 150 m.




PARQUE PUBLICO

Inciso 3 del art 13: Las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos

Informe del IIU, etc: la faja es "non edificandi" servidumbre permanente



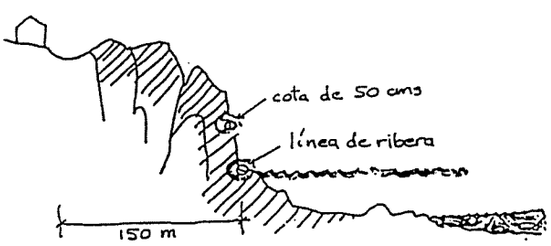

BARRANCAS sedimentario

En los acantilados o barranco por razones urbanísticas o topográficas, el gob. Deptal podrá reducir la faja de 150m a c

Abuso del concepto. Definición.

Nuevas razones urbanísticas:
- interés comunitario
- ambiental

¿Río Uruguay?




ACANTILADO o barranca

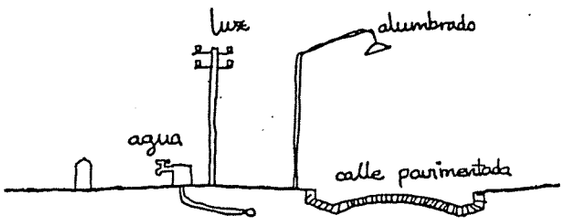
LEY 14530 de 1976 Se transfiere de pleno derecho a los Municipios las áreas destinadas a espacios libres

Máximo: 20%

Art 2. Libramiento efectivo al uso público constancia notarial en los títulos

**INTERPRETATION GRAPHIQUE DE LA LOI DES CENTRES URBAINS DE 1946 NORMATIVE LITTORALE**
**Source: HEIDE, D. Revisión de la ley de centros poblados, 1995. Anexe Graphique**

FIG. 51




REDUCCIÓN PRUDENCIAL

saneamiento

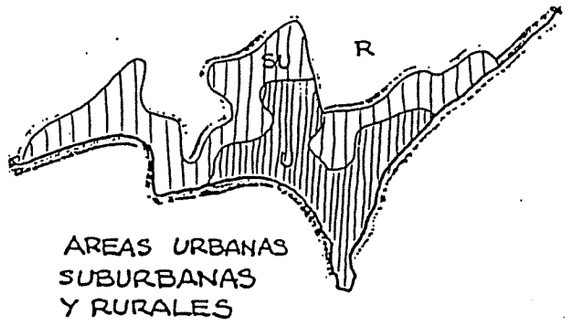
ARTICULOS 15 y 16 : Prohibido crear predios menores de 2000 m sin agua y saneamiento

Prohibido crear predios menores de 300 m en zonas con agua y saneamiento

LEY 13493 de 1966: Prohibido vender lotes sin agua, luz.

EXCEPTO EN ZONAS TURÍSTICAS

como la ley no dice nada de calles y alumbrado encontramos que ya no queda nada.




AREAS URBANAS SUBURBANAS Y RURALES

La Ley de CP exige a los Gob Deptales definir éstas áreas pero no dice cómo:

Dificultades < valor de la tierra / otros

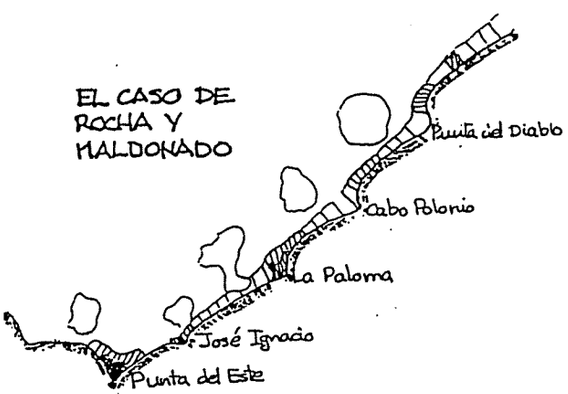
Necesidad de tener planes de uso del suelo, planes de ordenamiento, ordenanzas, etc.

⇩

Valor legal o "vinculante"

Se pueden detener los desarrollos fuera de zonas deseadas. Los Municipios que tienen PD y D de Uso del Suelo y equipos técnicos fuertes, pueden hacerlo.

EL CASO DE ROCHA Y MALDONADO




La Ley de C.P. en el inciso g) del artículo 7 exige un memorandum que consigne los motivos económicos, sociales, militares, turísticos que justifiquen el fraccionamiento.

Este y otros datos pasan a los oficinas técnicas ITU, o Municipio, o Ministerio.

El dictamen técnico pasa al Gob. Deptal, quien aprueba o no el nuevo desarrollo.

Se abre un amplio margen de negociación para los 80 fraccionamientos y 20 costeros, utilizando todo el armamento legal para frenar el des. lineal.

CONCLUSIONES

La Ley de centros poblados, con sus fortalezas y debilidades, permite a los Gob. Departamentales preservar la costa para la sociedad toda, presente y futura complementando su alcance con planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial.

Es política de la DINOT coadyuvar en este proceso brindando asistencia técnica, poniendo al servicio de todas las Intendencias toda la información territorial disponible ofreciéndose en suma como un ámbito de coordinación horizontal donde se conozcan los logros y restricciones de cada región involucrada en la defensa de las costas.

INTERPRETATION GRAPHIQUE DE LA LOI DES CENTRES URBAINS DE 1946 NORMATIVE LITTORALE

Source: HEIDE, D. Revisión de la ley de centros poblados, 1995. Anexe Graphique

différents acteurs, d'une fiscalisation du territoire, d'un contrôle inter-institutionnel, d'un défenseur des intérêts du peuple en la matière.

**d. Planification urbaine**

- l'absence d'une loi qui consacre le statut d'opposable aux tiers des plans d'aménagement et développement, semble être le noeud juridique pour la mise en place d'une planification urbaine. L'absence d'une volonté politique pour élaborer des plans, est analysée dans les conclusions.

**e. Zonification**

- axées sur la promotion de certaines activités économiques, les lois impliquant une zonification sont sectorielles ou bien ne s'adressent qu'à l'environnement (loi des sols et code des eaux) ; la réglementation reste incomplète et manque d'une coordination globale.

**f. Environnement**

- la toute récente loi d'évaluation d'impact sur l'environnement et sa réglementation d'application, obligent à réaliser des études d'impact pour les opérations de grande envergure. La loi est également applicable aux opérations directement signalées par les autorités nationales ou départementales, ce qui rend possible encore une fois des actions discrétionnaires. La réglementation est très souple, et concerne plutôt les démarches administratives que le contenu des études et les normes admissibles. Toutefois, la loi ne précise pas si le concept d'impact sur l'environnement comprend toutes les dimensions territoriales. La grande faille du projet se situe sur le critère d'admission des impacts négatifs : " *on considérera tolérables, les impacts négatifs qui ne provoquent pas de pollution, de déprédation ou de destruction de l'environnement"* [1]. Par conséquence, la loi tolère tous les autres impacts négatifs, du moment qu'ils ne sont pas "catastrophiques". Les problèmes identifiés surgissent assurément d'une méthodologie inadéquate d'élaboration de la loi et de la réglementation d'application dans laquelle n'ont pas participé des aménageurs à cause d'une vision restrictive du concept d'environnement. D'autre part, la prévision d'intervention exclusive de la DINAMA (Direction Nationale de l'Environnement) sur des sujets

[1]Reglamento de evaluación de impacto ambiental, 1994 Art. 17

propres à l'aménagement du territoire, telle que l'installation d'aéroports, de ports, de grandes routes, de zones urbaines, etc...., est condamnable.

Le MVOTMA élabore depuis 1993 un projet de loi d'aménagement et développement du territoire national. Son analyse est présenté dans le chapitre 13.

Pluralité, dispersion, superposition et vides juridiques... traduisent une absence de tradition en matière d'aménagement qui encourage la vénalité et le laisser-faire institutionnels, ainsi que l'absence de force coercitive : voici le bref bilan juridique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

## 6.c. LES RESSOURCES POUR L'AMÉNAGEMENT

Les ressources des Gouvernements Départementaux (GD) sont définis par la Constitution[1] sur la base *"d'impôts sur la propriété foncière, urbaine et suburbaine"*, fixés par les départements, et *"sur la propriété foncière rurale"*, fixés par le Pouvoir Législatif. D'autres sources en rapport avec les villes sont les "impôts *aux terrains vides et aux bâtiments désaffectés dans les zones urbaines et suburbaines"*, impôts créés par loi nationale pour les G.D., *"les contributions dues pour améliorations des immeubles qui ont été bénéficiés de travaux publics départementaux"* . Le pourcentage du Budget National pour des travaux publics départementaux, l'émission de titres d'endettement public municipal ou endettements externes doivent être votés par l'Assemblée Générale. La loi permet, avec une majorité des deux tiers des deux Chambres Législatives, de créer des nouveaux tributs municipaux. [2]

*"Le pouvoir Exécutif pourra faire appel devant la Chambre des Députés à propos [...] des décrets des Gouvernements Départementaux qui créent ou modifient des impôts".*

---

[1]Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967 Chapitre X, arts. 297-302

[2]D'autres sources secondaires sont: *taux, tarifs et prix d'utilisation, de profit ou de bénéfices obtenus par des services prêtés par les G.D ou les concessionnaires", "impôts aux spectacles publics* " et aux transports en commun, impôts à la publicité, les bénéfices de certains jeux de hasard, courses de chevaux, paris, amendes, rentes des biens propriété des G.D.

L'Uruguay est situé parmi les pays ayant des charges fiscales les plus hautes. Le budget de l'État est axé notamment sur l'impôt à la valeur ajoutée (IVA) qui, depuis mai 1995, est de 23%. La pression de la fiscalité départementale est aussi importante.

Dans ce contexte, les Intendances Municipales n'ont aucune chance de convaincre le Gouvernement National de voter des impôts supplémentaires ; en effet, les tentatives de six Intendances de lancer au marché des titres municipaux, ou l'ajustement du cadastre au-delà des taux d'inflation, ont été repoussés. Cela situe les Intendances immobilisées et en dépendance directe de l'État Central.

L'autonomie politique des Départements consacrée par la Constitution est fortement réduite, ce qui rend utopique ou trompeur tout discours de décentralisation.

Même l'Intendance de Montevideo a besoin de l'appui central pour envisager les grands travaux d'assainissement en cours.

### 6.d. LA RECHERCHE

Malgré la crise chronique de l'Université uruguayenne, ses centres de recherche continuent à fournir la plupart des professionnels qui travaillent sur des recherches publiques et privées, et font partie des bureaux-conseil. L'État Central et les municipalités de Montevideo et Maldonado constituent les principaux demandeurs en matière de recherches sur les infrastructures et l'environnement, ce qui entraîne, à leur tour, les recherches en urbanisme et aménagement du territoire.

Les rapports entre l'Université et l'État se sont intensifiés dès 1985 ; à partir 1990 ils atteignent leur apogée en ce qui concerne les questions du territoire :
- l'U.T.E. et l'Université conduisent une série d'études, budget de 1,5 millions de dollars, afin d'élaborer des prévisions de besoins en énergie électrique à long terme, pour l'ensemble du pays. Les études incluent la dimension territoriale dans l'analyse des principales chaînes productives, des principaux processus d'expansion urbaine, dans l'élaboration de modèles prospectifs macro-

économiques, et dans la "départementalisation" du Produit Brut Interne, (donnée comme inexistante depuis les années 60).
- la DINOT a commandé auprès de l'Université et de quelques Institutions privées, pour 160.000 dollars d'études pour le programme Aire Métropolitaine de Montevideo. Ceci qui aidera à réfléchir sur les limites de la géomorphologie, des ressources hydriques, des besoins de base insatisfaits, de la climatologie.
- la Commission Nationale du Pont Colonia-Buenos Aires a commandé plusieurs études à l'Université. Celle-ci a constitué à son tour une Commission Universitaire, qui malheureusement n'a pas "pu" développer des recherches multidisciplinaires.

Ces conventions de recherche montrent un changement de la politique de l'Université vis à vis du gouvernement. Celui-ci ne voit plus en elle les fantômes de "la gauche" de la pré-dictature. Elles montrent aussi qu'un rapprochement majeur est possible et désirable par les deux parties.

Les Instituts privés de recherche ont vécu un essor considérable pendant la dictature militaire comme concurrent à une Université qui avait perdu leur autonomie, sous surveillance du gouvernement. Ils représentent actuellement des centres de référence nationaux pour certains sujets tels que le développement local (CLAEH), les analyses régionales multidisciplinaires (CIESU), des études économiques (CIEDUR).

Une demie douzaine de bureaux-conseil privés, ont réuni les meilleurs chercheurs pour répondre aux études des plans d'assainissement et eau potable, commandées par les Intendances de Montevideo et Maldonado.

### 6.e. LES PROGRAMMES EN COURS

La multiplicité des programmes[1] en cours sur l'Uruguay méridional et la diversité des institutions responsables, montrent la nécessité d'une

---

[1]PLAN DE UTE-UNIVERSIDAD; PROYECTO DE INVERSIÓN SOCIAL, PLAN DE OBRAS MUNICIPALES II, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO; PLANES DE SANEAMIENTO II Y III, Y PLAN DE TRANSPORTE, PLAN ESTRATEGICO DE MDEO, INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO; PLAN DIRECTOR DE AGUA POTABLE OSE, INTENDENCIA MUNICIPAL DE MALDONADO; AREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO, AREA SUR OESTE, LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ORDENAMIENTO COSTERO, CRITERIOS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (FONADEP), MICROREGION DE COLONIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-MVOTMA; SISTEMA DE ACCESO INTEGRAL A LA VIVIENDA, PLAN NACIONAL DE VIVIENDA, DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA -MVOTMA; MOVIMIENTO DE ERRADICACIÓN DE

coordination et d'une vision intégrale. Cependant, comme on l'a montré plus haut, le MVOTMA ne peut pas assumer la tâche de coordination du fait de la faiblesse de ses moyens, notamment institutionnels. La récente Commission de conseil technique d'aménagement du territoire[1] prévue comme organe de coordination par la loi de création du MVOTMA, semble être un organe très lourd, du fait de sa composition : un délégué de chaque ministère, de l'Intendance, de l'Université, des ONGs., de l'OPP et des commissions du Parlement National.

### 6.f. L'AMÉNAGEMENT DE L'URUGUAY MÉRIDIONAL : LES RISQUES DE LA FAIBLESSE

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, quels éléments peut-on identifiés comme nécessaires pour concevoir et mettre en place une politique efficace d'aménagement du territoire ? Quelles sont les difficultés présentées par le système politico-institutionnel ? Pourquoi l'aménagement du territoire, notamment dans le littoral sud uruguayen, semble-t-il encore être une caricature?

L'aménagement du territoire suppose une volonté politique basée sur un vaste consensus, l'initiative d'acteurs puissants, des structures institutionnelles disposant de ressources humaines, matérielles et économiques suffisantes, d'instruments juridiques adéquats et d'une conscience de la population sur la dimension territoriale de ses problèmes de développement. La formation de techniciens en aménagement et disciplines connexes, sont indispensables ainsi que de solides instituts de recherche. La coordination de ces composantes sous des stratégies de développement communes, devient une condition nécessaire, mais pas suffisante, à la réussite de l'aménagement.

---

LA VIVIENDA INSALUBRE RURAL; PLANES VIALES CUENCA LECHERA 1 Y 2, 0MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS; EJE VIAL DEL CONO SUR, COMISIÓN DEL EJE VIAL; PUENTE COLONIA -BUENOS AIRES, COMISIÓN NACIONAL DEL PUENTE COL-BS; PLANES MAESTROS DE PUERTOS COMERCIALES, ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS; HIDROVÍA PUERTO CÁCERES -PUERTO DE NUEVA PALMIRA, COMISIÓN DE LA HIDROVÍA; CANAL MARTIN GARCIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES; PUERTO DE YATES DE COLONIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE HIDROGRAFÍA; PLAN FORESTAL, PROGRAMA NACIONAL DE RIEGO, ROCHA Y ARROZALES, MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA; GASODUCTO, ANCAP; COMISIÓN DE LA CUENCA DEL SANTA LUCIA; COMISIÓN SECTORIAL DEL MERCOSUR

[1]Decreto de creación de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, N° 310/994 du 1/7/1994

L'analyse de chaque groupe de composantes propose un bilan qui fortifie la thèse qu'un démarrage faible de l'aménagement du territoire en Uruguay aurait des effets nettement négatifs pour les objectifs des institutions responsables de sa réussite. En effet, d'une part, on remarque la création de plusieurs institutions et d'instruments : Ministère chargé de l'aménagement, Commission Nationale du Pont Colonia-Buenos Aires, une deuxième pour la concrétion de l'Axe routier du Cône Sud, une troisième pour la promotion de l'Hidrovía, l'adoption d'une loi d'étude d'impact sur l'environnement et l'élaboration d'un avant-projet de loi d'aménagement du territoire. D'autre part, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, ces institutions et leurs outils sont soumis à d'innombrables contraintes et montrent d'importantes faiblesses.

Les nouvelles autorités gouvernementales nationales et départementales doivent prendre des décisions sans base solide, alors qu'elles sont susceptibles de bouleverser l'économie et le territoire uruguayen. Ce qui pourrait être une occasion exceptionnelle pour mettre en place un outil de développement, pour impulser un puissant essor de l'aménagement, risque de devenir une conjoncture perverse. Les systèmes institutionnel et juridique pourraient être obligés d'approuver d'énormes transformations, légitimées à huis clos, malgré les erreurs de démarches dues à un défaut de maîtrise, de contrôle, voir même d'étude. Les occasions d'intervention sur les transformations territoriales les plus lourdes et/ou les plus dynamiques fondées sur une vision à la fois globale et systémique, sectorielle ou régionale, ponctuelle et de développements locaux, se perdent coup par coup dans un Uruguay méridional très dynamique. Les hommes responsables de l'aménagement ne disposent généralement pas du pouvoir suffisant pour négocier les sujets importants. Ils n'arrivent pas à la place qui leur revient, dans les processus de transformation ni dans les décisions.

En somme les faiblesses juridiques, financières et institutionnelles de l'aménagement se traduisent dans la phase opérationnelle par :
- le manque générale de sensibilité sur la dimension spatiale de processus sociaux, et en particulier l'incompréhension des décideurs politiques quant à l'importance de l'aménagement qu'ils confondent avec le discours des faux écologistes sur l'environnement (réduit à la considération de la pollution ou de la dynamique côtière) ;

- les rapports entre les acteurs de l'aménagement fortement conditionnés par l'imposition des intérêts des acteurs les plus forts, le "hasard" des rapports interpersonnels, le pouvoir des comptables et le petit pouvoir du fonctionnaire; et, enfin par
- l'absence d'une masse critique de professionnels (normalement mal rémunérés) capables de conseiller convenablement les décideurs et de créer une opinion publique favorable à l'aménagement ; l'Université n'arrive pas à proposer des options aux grands projets et ne prend pas l'initiative pour envisager des recherches sur des sujets stratégiques et des "sujets chauds".

Bref, un chaos dont profitent les plus puissants.
Dans ce contexte la DINOT cherche à devenir un leader.

A la Facultad de Arquitectura
que tanto me ha brindado
Pablo Ligrone

Je souhaite exprimer ma gratitude aux Gouvernements de la France et de l'Uruguay, aux responsables de l'accord de coopération Franco-Uruguayen sur l'aménagement du territoire et le développement régional et urbain pour m'avoir permis de bénéficier de cette formation doctorale. En particulier je tiens à remercier les Institutions partenaires de l'accord: le Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL), le Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.) et la Facultad de Arquitectura de l'Uruguay.

ESTE MATERIAL TIENE SU PAGINACION COMPLETA, ES SU RESPONSABILIDAD
REVISARLO CUANDO LO RETIRE Y COMU[illegible] ALTERACION. DE LO
CONTRARIO, EN CASO DE ENCONTRARSE [illegible] CARAN LAS
SANCIONES CORRESPONDIENTES, ESTI[illegible] REGLAMEN-
TO DE PRESTAMO VIGENTE, ELEVANDO[illegible] AD A EFEC
TOS DE CONSIDERAR LA APLICACION

PRESTA
ECHA INDICADA
20 OCT 2010

711.3 Ligrone, Pablo
L726t2 Transformations territoriales
v. 1 du littoral sud de l'Uruguay et
les grads projects d'integration
régionale : des défis stratégiques
pour l'aménagement du territoire.

40.977

# AVANT- PROPOS

J'exprime toute ma gratitude et ma reconnaissance, à Madame Anne Collin Delavaud, qui m'a soutenu régulièrement tout au long de mon travail. Par ses encouragements et l'attention avec laquelle elle a suivi la réalisation de ce travail.

Je souhaite exprimer toute ma reconnaissance à Mr. le Professeur Jean Revel-Mouroz pour avoir accepté de présider le Jury de cette thèse.

Je tiens à remercier particulièrement Mr. Claude Collin Delavaud, Mr. Michel Rochefort et Mr. Alain Vanneph de l'honneur qu'ils me font en acceptant de faire partie du jury .

Je souhaite exprimer ma gratitude à MM. Francisco Villegas Berro et Ricardo Gorosito respectivement ancien et actuel Directeur National de l'Aménagement du Territoire, à Mr. Carlos Acuña Doyen de la Faculté d'Architecture de l'Uruguay et à Mr. Cheung Koon Yim Directeur d'Atelier à la Faculté d'Architecture de l'Uruguay.

Je suis reconnaissant à Mr. Miguel Petit et Mr. Yves Paris pour l'aide qu'ils m'ont apportée et pour leurs encouragements.

J'adresse mes remerciements aux camarades de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial de l'Uruguay et à ceux de l'Agence Territoires, Aménagement et Développement, à Paris, pour leur soutien et leurs encouragements.

En aucun cas, je n'oublierai, Mr. Juan Alvarez, Mr. Thierry Dubus, Mr. Alfonso Cayota, Mr. Juan Hernández et Mme Claudia Lezama pour leur aide et leur solidarité dans les moments difficiles de mon séjour en France, pour leurs encouragements amicaux et pour leur solidarité.