Université de Paris 3 – Sorbonne Nouvelle

IHEAL/Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine
École Doctorale No 122 Europe latine-Amérique latine

Doctorat en Géographie, Aménagement du territoire et Urbanisme

Carina Nalerio

LA VILLE AU FUTUR
Montevideo : prospective et enjeux stratégiques

Volume 1

Directeur de thèse : Graciela Schneier-Madanes

Date de soutenance : 3 décembre 2007
Composition du jury :

Jean Marc Fournier – Professeur à l'Université de Caen, rapporteur
Pierre Musso – Professeur à l'Université de Rennes 2 , rapporteur
Bernard Ècrement – Président de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12
Martha Kohen – Directrice du College of Design Construction and Planning, University of Florida
Guy Loinger– Docteur en sciences économiques et sociologie, HDR d'économie de l'Université Paris 1
Hélène Rivière d'Arc – Directrice de recherche CNRS, CREDAL-IHEAL Université Paris 3
Graciela Schneier-Madanes – Directrice de recherche CNRS, CREDAL-IHEAL Université Paris 3

LE FUTUR DE LA VILLE MONTEVIDEO: PROSPECTIVE ET ENJEUX STRATEGIQUES

Auteur_ CARINA NALERIO

Directeur de thèse_ GRACIELA SCHNEIER-MADANES

Dédicace

A ma grand-mère Cira, qui m'a donné en héritage sa force, son intelligence et sa joie de vivre

A Pacho et Marité, compagnons de chemin, pour leur amour inconditionnel et leur confiance

Remerciements

À mes amis d'ici et de là-bas, le grand trésor que la vie m'a offert… Et spécialement Pio, Dany, Anita, Gusti, Marcela *por estar en las buenas… Y en las malas* ! Merci à tous ceux qui m'ont soutenu dans ce parcours et ont contribué à ce résultat : Flo, Manu, Sandrine, Mireille, Jean-Pierre, Christine, Isa, Anne, Pil, Gilles, Steph, Martine, Lô, Béatrice, Sylvie, Bea, Fer.

Merci à toutes les rencontres qui m'ont motivée et enrichi : Alvaro Echaider, Veronica Pastore et Mabel Santos, compagnons de route dans l'invention de nouvelles façons d'agir, à l'ensemble des participants du Cycle Uruguay 2025, spécialement Maria Elena Laurnaga, Leo Fantini, Julio Villamide, et tous les interwiouvés. Merci à R. Villarmarzo pour me donner l'opportunité d'exercer la prospective dans l'Etat uruguayen. Merci à l'Ambassade de France et spécialement à Graciela Vigo et Chantal Haage, pour leur confiance dans mon travail et leur appui dans les moments difficiles.

Merci à Pablo Ligrone pour sa relecture attentive, pour la pertinence de ses commentaires et de ses conseils. Enfin, pour sa présence infaillible.

Merci à la générosité intellectuelle et à l'amitié de tous ceux qui m'ont soutenue et aidé à faire mûrir mes idées. Mes collègues uruguayens : Mercedes Medina, Federico Bervejillo, Diego Capandegui, Ramon Martinez Guarino, Isabel Viana, Rosario Casanova, Elisa Fornaro. Et français : Fabienne Goux-Baudiment, Jacques de Courson, Ghyslaine Soulet, Hugues de Jouvenel, Nathalie Bassaler.

Merci à Bernard Ecrement, véritable maître de la maïeutique pour m'apprendre à communiquer, à Guy Loinger pour m'avoir introduit dans le monde français de la prospective, à Pierre Musso pour partager avec moi sa façon différente de voir les choses et pour avoir accepté d'être rapporteur de ma thèse ainsi qu'à Jean-Marc Fournier. Merci à Hélène Rivière d'Arc pour faire parti de mon jury, à Martha Kohen pour être là et faire partie de mon développement personnel et professionnel. Finalement, merci Graciela Schneier-Madanes pour m'avoir suivie et conseillée dans mon travail.

RÉSUMÉ

L'architecture générale de cette thèse repose sur trois piliers bien distincts.

Le premier est un exposé sur l'histoire et les aventures planétaires de la Prospective. La présentation de ses techniques et méthodes est mise en perspective dans le contexte des problèmes d'aménagement, d'urbanisme, et d'économie politique et sociale actuels de l'Uruguay. Le deuxième traite des questions de développement, à toutes les échelles, au regard de la prospective et de ses aspects régionaux et parfois singuliers. C'est dans ce contexte uruguayen, que se succèdent de brillantes réussites économiques foudroyées par la tragédie de la dictature militaire, jusqu'aux défis actuels d'une renaissance au cœur de la mondialisation et plus particulièrement de la naissance du MERCOSUR. Le troisième applique la prospective territoriale à Montevideo, au sens large, de la cité historique à la région métropolitaine, en passant par le niveau départemental, pour aboutir à un périmètre pertinent au regard de la prospective : le Grand Montevideo. L'exercice de prospective « Uruguay 2025 », cycle d'expertise et de démocratie participative, est le terrain de recherche de Carina Nalerio, qui participera aussi à son organisation et à son animation.

Cette thèse témoigne d'un long parcours de la théorie à la pratique, à travers trois domaines : l'urbanisme et l'aménagement, l'histoire urbaine mouvementée de l'Uruguay, et l'approche de pratiques de prospective territoriale appliquée en Amérique du sud.

ABSTRACT

The architecture of this thesis is based on three pillars.

The first one is a narration of the history and the adventures of the Prospective. Its techniques and methods are interpretated at first glance within the context of contemporary problems such as Territorial and Urban Planning as well as economic and social politics. The second pillar deals with matters of developement from a prospective focus, considering its regional and sometimes its singular aspects as well. It is within the Uruguayan context, where great economical achievements as well as fulminating crisis ocurr-as for example the military dictatorship-,that poses, within the frame of globalization, the present challenges of a renaissance in the heart of the MERCOSUR. The third pillar applies territorial foresight to Montevideo in a broader sense-from the historic city to the metropolitan area passing through the departmental scale, in order to reach a pertinent perimeter: Greater Montevideo. The task of prospective « Uruguay 2025 », a cycle of participative democracy and of expert knowledge, accompanies Nalerio´s work rapidly and officially and she will also participate in its organization and animation.

This thesis reports of a long journey, from theory to practise, based on three areas of knowledge: Urban and Territorial Planning, the urban history of Uruguay and the practise of Territorial Foresight applied to South America.

Table des matières – volume 1

Avant-propos 9
Synthèse 11

INTRODUCTION GENERALE 17

Première partie - LA PROSPECTIVE : UNE RÉPONSE AU PROBLEME DU DEVELOPPEMENT

Introduction - un retour sur les concepts 31
Chapitre 1 - La prospective, du discours et des méthodes 36
Chapitre 2 - Sur le problème du développement 69
Chapitre 3 - Sur la question de la gouvernance 80
Chapitre 4 - La crise de l'Uruguay 86
Conclusion de la première partie ……...……..…...97

Deuxième partie - HISTOIRE DU FUTUR: FORMES DE LA VILLE ET VISIONS D'AVENIR

Introduction - l'histoire du futur 99
Chapitre 1- La naissance (1724 à 1870) 110
Chapitre 2 - L'essor de la « *Suiza de América* » (1870 à 1959) 121
Chapitre 3 – La crise du modèle de l'Uruguay classique (1959 -1985) 133
Chapitre 4 - L'entrée dans l'ère de la globalisation (1985-2001) 149
Conclusion de la deuxième partie 174

Troisième partie - UNE PROSPECTIVE TERRITORIALE : LE GRAND MONTEVIDEO 2025

Introduction - une démarche prospective en trois volets 180
Chapitre 1 - Le scénario 00 ou un diagnostic prospectif 191
Chapitre 2 - UNE ETUDE DE PROSPECTIVE EXPLORATOIRE ..... .
Le Grand Montevideo 2025 : quatre scénarii possibles 268
Chapitre 3 - UNE EXPERIENCE DE PROSPECTIVE PARTICIPATIVE : ..... .
Le Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025 309
Chapitre 4 – UN EXERCICE DE PROSPECTIVE STRATEGIQUE
Le scénario normatif et l'agenda stratégique 330
Chapitre 5 - Une lecture critique des résultats 348
Conclusion de la troisième partie……...…….356

CONCLUSION GENERALE…….……...…….361

Glossaire…...……...……...…….372
BIBLIOGRAPHIE……..……...…….375

Table des matières – volume 2

Annexe 1 : A. PELLEGRINO (2003) "*Caracterización demográfica del Uruguay"* ..... ……. 375
Annexe 2: Projet « Etude prospective Montevideo métropolitain à l'horizon 2025 » 322
Annexe 3: C. NALERIO (2003) "*La Región Montevideo al horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo y su inserción internacional*". Extrait. 328
Annexe 4 : Mots-clé du CEPT/Collège Européen de Prospective Territoriale.....337
Annexe 5 : Comparaison de l'expérience URUGUAY 2025 et la Prospective pour la Communauté d'Agglomération Plaine Commune. 375
Annexe 6 : Liste des variables internes et externes au système utilisés pour élaborer la Matrice d'analyse structurelle 378
Annexe 7 : Matrice d'analyse structurelle 330
Annexe 8 : Ordre des variables selon leur indice d'influence 384
Annexe 9 : La morphologie du système 386
Annexe 10 : Compte-rendu du séminaire de formation-action à la prospective territoriale……..389
Annexe 11 : Programa del Seminario de Prospectiva Estratégica 393
Annexe 12 : Invitation au Cycle National de Réflexion Prospective 391
Annexe 13 : Rapport final Forum Grand Montevideo.....411
Annexe 14 : Montevideo et retour. J. DE COURSON (2004) ……..396
Annexe 15 : E. GONZALEZ POSSE (2004) Primer Ponencia y Segunda Ponencia " Prospectiva 2025 de la economía uruguaya " Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, URUGUAY 2025. 398

Avant-propos

La thèse que je présente traduit autant ce que je suis aujourd'hui, que mes interrogations professionnelles pour demain. En effet, mon identité est marquée par ma relation avec la France (pays où j'ai grandi et fait mes études) et mon attachement à l'Uruguay (pays où je suis née et que j'habite aujourd'hui)1. Elle est aussi marquée par le caractère opérationnel de mon activité, et la relation permanente entre réflexion et action tout au long de mon aventure professionnelle.

Je retourne en Uruguay en décembre de 2002, après avoir fini mon DEA à Paris, au moment même où des milliers d'Uruguayens, en particulier de ma génération, le quittaient. L'une des crises économiques les plus importantes de l'histoire uruguayenne venait d'avoir lieu.

Annexe 1 : A. PELLEGRINO (2003) "*Caracterización* demográfica *del Uruguay" Capítulo IIIb4 : la emigración*

La question de savoir si rester en Uruguay avait un sens, a marqué mon approche de la thèse. Le besoin de comprendre l'inquiétante réalité de mon pays me mène à la quête d'instruments pour l'appréhender. Comme le suggèrent certains analystes, tel que B. Ècrement (2005), il est possible de faire une analogie entre la France de l'après-guerre et l'Uruguay de ce moment. En effet, la prospective naît en France dans les années 1950, au sein d'un pays dévasté par la guerre. C'est la force de la vision d'un *leader* de la taille de C. de Gaule -et de l'ensemble de Français d'avant-garde qui l'ont accompagné- qui a remis la France debout et lui a conféré une place parmi les puissances mondiales, trente ans après le conflit. L'Uruguay, pour sa part, a traversé en 2002 un « trou noir » qui l'a mené à une situation d'urgence sociale et économique et l'a placé face à un carrefour historique.

[1] Le désir de construire un « pont » entre la France et l'Uruguay se manifeste dans plusieurs projets que je développe aujourd'hui. Notamment, la conception et mise en œuvre du Polo Mercosur, plateforme de ressources partagées entre les Universités de Paris 3, Paris 8, Toulouse-Le Mirail et les universités du MERCOSUR a travers la AUGM/*Asociación de Universidades Grupo Montevideo*, la Udelar/*Universidad de la República* et le CLAEH/*Centro Latino Americano de Economía Humana*.

Cette similitude de contextes me conduit à expérimenter la prospective « à la française » sur le territoire uruguayen. La prospective, comme ensemble philosophique et instrumental qui met en relation la volonté -et en particulier celle de l'action publique- avec la possibilité -les moyens de la concrétiser- m'apporte certaines réponses. Mais je sens aussi le besoin de trouver une façon d'agir… D'où le caractère de « recherche-action » de mon travail, assez courant en Amérique Latine. La thèse renvoie aussi à mon activité partagée entre l'Académie[2] et l'activité professionnelle[3]. C'est d'ailleurs le souci d'associer la production théorique avec l'opérationnel, qui m'a mené à contribuer à la mise en œuvre du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025: *economía, población y territorio* » en 2003, que je réalise en parallèle à ma thèse de Doctorat. Et je suis en conditions d'affirmer, après les quatre ans d'études et de pratique de la Prospective que je viens de parcourir, que je me sens prospectiviste.

L'objectif de cette recherche est ambitieux: identifier, à partir du futur, les enjeux du territoire dans le présent. Cette intention s'avère pertinente, étant donné la crise économique, sociale et politique traversée par mon pays, du fait notamment de ce que la recherche met en évidence: l'Uruguay franchi une "crise de transition[4]" vers la société de l'information, qui questionne ses paradigmes et ses représentations. La rupture n'est pas seulement d'ordre économique, au niveau de la structure productive. Elle est aussi identitaire et culturelle, et exige l'élaboration d'une nouvelle référence partagée pour la construction d'un meilleur avenir que le présent.

---

[2] Je suis enseignante à la Faculté d'Architecture de l'Université de la République depuis 1995, où je développe des tâches de formation et de recherche.

[3] J'ai développé mon travail au sein d'équipes d'urbanisme dans de nombreux projets en Uruguay comme le *Plan Ciudad Vieja* ou l'opération urbaine Punta Yeguas. J'ai aussi participé en France à l'Exercice prospectif de Plaine Commune en Seine Saint Denis, au Collège Européen de prospective territoriale/CEPT et travaillé à la Datar. Finalement, j'ai développé en Argentine une activité proprement prospective depuis ma consultante Tresescalas (www.tresescalas.info) avec la construction de la vision prospective pour le Plan Stratégique de la *Región Centro/Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos* dans le cadre du contrat avec CFI/*Consejo Federal de Inversiones*.

[4] Au sens que lui donne A. Toffler (1980) dans "La troisième vague".

SYNTHESE

L'architecture générale de cette thèse repose sur trois piliers bien distincts.

Le **premier** est un exposé sur l'histoire et les aventures planétaires de la Prospective. La présentation de ses méthodes et techniques est mise en perspective dans le contexte des problèmes d'aménagement, d'urbanisme et d'économie politique et sociale actuels.

Le **deuxième** traite des questions de développement, au regard de la prospective et de ses aspects régionaux et parfois singuliers. C'est dans le contexte particulier de l'Uruguay -de l'époque de ses brillantes réussites économiques foudroyées par la tragédie de la dictature militaire, aux défis actuels d'une renaissance au cœur de la mondialisation, et plus particulièrement du MERCOSUR- que sera analysé cet enjeu historique.

Le troisième applique cette prospective territoriale à Montevideo, au sein du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 : économie, population et territoire », exercice de prospective territoriale qui combine expertise, participation et stratégie.

Cette recherche témoigne d'un long parcours de la théorie à la pratique à travers trois domaines : l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'histoire urbaine mouvementée de l'Uruguay, et l'approche de pratiques de prospective appliquées en Amérique du Sud. Chaque partie est consacrée à la recherche de cheminements critiques adaptés aux contextes, pertinents au regard des outils proposés. Cette approche singulière résumée ci-après, tentera de décrire, d'une manière synthétique, une démarche parfois difficile mais dont la rigueur témoigne de l'importance stratégique et de l'ampleur des défis que l'ensemble des pays de la planète doit relever face au *tsunami* de la mondialisation.

Le Grand Montevideo est une échelle pertinente face à la mondialisation en Uruguay. C'est en effet la seule ville présentant une masse critique suffisante pour se positionner dans l'économie d'archipels de la Région Mercosur et constitue l'une des possibilités de repositionnement de l'Uruguay au sein de ce bloc économique.

Le monde exige aujourd'hui de nouvelles instances de contrôle et de régulation à l'échelle planétaire. Et la quête de Montevideo de devenir la véritable capitale politique du MERCOSUR peut résoudre le besoin supranational d'installer une nouvelle forme de gouvernance. Celle-ci doit promouvoir des systèmes de connexion entre tous les pays du MERCOSUR, tout en préservant les besoins de l'autre extrémité de la structure territoriale de l'espace métropolitain : les quartiers et les unités d'habitat, pour permettre à tous les étages de la nouvelle organisation d'exercer leurs responsabilités légitimes. C'est pourquoi dans cette reconfiguration des pouvoirs territoriaux, la bonne échelle correspond au Grand Montevideo.

La prospective est un outil qui aide à gérer cette mutation, à condition de bien s'adapter aux situations locales, aux ruptures et aux défis de la société concernée. Dans le cas de Montevideo, la rupture est provoquée par la convergence de deux phénomènes : la mondialisation comme donnée exogène, porteuse d'incertitudes et de changements, et un facteur endogène, l'évolution catastrophique de l'Uruguay à la suite de l'effondrement économique, social et culturel en 2002, lors de la crise de la Région. Cette situation extrême nous oblige à mettre en avant le problème fondamental du développement du pays, qui est l'enjeu qui traverse toute la recherche.

L'analyse historique abordée dans la deuxième partie est méthodologiquement la plus délicate, dans la mesure où elle sert à dévoiler la relation entre le contexte mondial et national, la ville réelle, les paradigmes urbains de référence et les idées de futur de la société du moment. Ironie de l'histoire, la Belgique et l'Uruguay devinrent indépendants au même moment historique et pour les mêmes raisons : mêmes identités, même neutralité et mêmes situations géopolitiques au cœur des nouveaux futurs ensembles régionaux, l'Union Européenne et le MERCOSUR. Ne faut-il pas voir dans cette simultanéité la volonté de l'Angleterre de rester l'arbitre des conflits coloniaux au XIX° siècle ? Les traités d'indépendance furent ratifiés en 1827 pour l'Uruguay et en 1830 pour la Belgique. Pour la beauté de la symétrie, le représentant de l'Angleterre fut le même lord anglais. En matière de prospective, cette anecdote n'est pas anodine au regard de la manière dont l'Uruguay s'est peuplé (immigration à majorité européenne) et surtout de l'intérêt manifesté en permanence par l'Uruguay pour la culture, l'architecture et l'urbanisme européen et plus particulièrement la préférence française en ce qui concerne la prospective.

En mettant la prospective territoriale à l'épreuve de la réalité uruguayenne, une approche singulière se manifeste. La thèse met en évidence un certain nombre de particularités et d'innovations qui émergent de différentes pratiques qui accompagnèrent ce travail de recherche et qui permettent de prendre officiellement et sérieusement en considération cette grande aventure, avec la manifestation du Cycle URUGUAY 2025. Le Forum Grand Montevideo qui a lieu en son sein met en œuvre cette prospective territoriale sur Montevideo, au sens large, de la cité ancienne à la région métropolitaine en passant par le niveau départemental, pour aboutir à un périmètre pertinent au regard de la prospective : le Grand Montevideo.

	nom de la démarche	**résultats obtenus**	**date**
prospective EXPLORATOIRE	Travail de prospective exploratoire de C. Nalerio pour la CSIC/*Comisión Sectorial de Investigación Científica* dans le cadre la thèse. Concours pour jeunes chercheurs. "*El Gran Montevideo en el horizonte 2025; estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional*".	Rapport final : "*El Gran Montevideo en el horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional* » Quatre scénarios possibles pour le Grand Montevideo: ▪ Montevideo cœur de l'intégration ▪ Montevideo logistique ▪ Montevideo *hub* d'intelligences ▪ Montevideo folklorique	Janvier à août 2004
prospective PARTICIPATIVE	Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025: economía, población y territorio ». Programme d'institutionnalisation de l'Aménagement du Territoire en Uruguay. DINOT-MVOTMA	Diagnostic prospectif (tendances lourdes, émergentes et ruptures possibles), scénario tendanciel optimiste et scénario tendanciel pessimiste. Liste de convergence de rôles économiques. Etablissement des valeurs et canevas de recommandations.	Mars 2004 à mars 2005
prospective STRATÉGIQUE	Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025: *economía, población y territorio* »	Scénario normatif "Montevideo radieux" et Agenda stratégique de thèmes territoriaux	Octobre 2004 à février 2005

Pour conclure cette synthèse, il est important de rappeler les éléments clés de ce travail et ce d'autant qu'il ne s'agit plus aujourd'hui d'un travail uniquement personnel, puisque au-delà des travaux techniques, documentaires et conceptuels, l'application des méthodes participatives très sud-américaines issues de l'Education populaire et la psychologie sociale, furent transposées et diffusées dans la démarche prospective mise en œuvre avec la participation active des autorités politiques territoriales.

La première partie du travail développe donc la philosophie de cette thèse, qui repose sur l'interprétation de la démarche prospective comme une « construction sociale du futur », essentielle en Amérique du Sud. La deuxième partie montrera qu'il y a une convergence entre les moments de gloire (du point de vue économique et culturel) de l'Uruguay et la précision et consistance des idées de futur de la société qui les produit. Le déficit de vision prospective contemporaine justifie la démarche mise en œuvre dans la troisième partie. Celle-ci décrit la démarche méthodologique et conceptuelle d'une prospective territoriale appliquée à Montevideo, organisée en trois volets. Le premier volet (la prospective exploratoire) consiste à l'identification des futuribles à l'horizon 2025: Montevideo logistique, Montevideo cœur du MERCOSUR, Montevideo *hub* d'intelligences et Montevideo folklorique. Le deuxième volet (la prospective participative) explore les modalités d'enracinement de la démarche prospective dans la culture collective de cette grande agglomération si singulière au regard de la culture générale de l'Amérique du sud. Le troisième volet (la prospective stratégique) construit un scénario normatif (Montevideo radieux) et les recommandations stratégiques pour y aboutir.

En guise de conclusion et d'invitation au voyage prospectif, nous présenterons de manière synoptique les quatre scenarii exploratoires (ou futuribles) et le scénario normatif « Montevideo radieux » :

Scénario 01: Montevideo logistique

Rêvons un peu. Imaginons que certains travaux de logistique sont réalisés conformément à la priorité retenue de ce scénario. Les investissements relèvent d'une action commune de l'Uruguay et du Mercosur. Le pont Colonia - Buenos Aires voit finalement le jour. L'axe Routier majeur du Cône Sud passe par l'Uruguay. Le pays gagne une position stratégique dans le continent en reliant l'océan Atlantique à l'océan Pacifique. Le marché foncier se valorise, le paysage se dégrade et l'ambiance du pays se transforme complètement. D'une « *estancia cimarrona* » extensive, l'Uruguay devient une gigantesque plateforme logistique à l'échelle de la mondialisation. Mais que restera-il de l'Uruguay et de Montevideo en terme d'identité et de développement social et culturel ?

Scénario 02: Montevideo cœur du MERCOSUR

Moteur politique du MERCOSUR, Montevideo réussit à se positionner comme l'espace communautaire de la Nouvelle Economie de la communication. La ville apparaît comme un espace pertinent du point de vue de l'équilibre géopolitique. Cette activité mettra en valeur les qualités intrinsèques de Montevideo, ses aménités urbaines et son art de vivre: la basse densité, la cohésion sociale, la sécurité urbaine et la tranquillité provinciale.

Scénario 03: Montevideo* hub *d'intelligences

Ce scénario positionne Montevideo comme pôle de diffusion et de production de connaissances, foyer de valorisation des intelligences régionales, espace d'innovation, de prestige dans tout le MERCOSUR. Plusieurs centres d'excellence –à l'image de vielles institutions comme l'Institut Pasteur ou le Polo Mercosur- s'implantent dans le cadre d'une stratégie de développement de certains domaines où l'Uruguay présente des avantages historiques : l'informatique, l'œnologie, le tourisme, la biotechnologie.

Scénario 04: Montevideo folklorique

L'Uruguay n'a pas de projet propre. Son puissant voisin, le Brésil, associé aux économies émergeantes du BRIC (Brésil, Russie, Indes, Chine) le considère comme une entité économique complémentaire et subsidiaire. L'axe de la politique publique uruguayenne reste la redistribution des quelques bénéfices de cette économie dépendante. Les conditions de vie des secteurs les plus défavorisés s'améliorent relativement, mais le système de sécurité sociale se dégrade par la forte émigration de sa jeunesse et le vieillissement de la population. Un certain *statu quo* politique ne peut revitaliser les données économiques ni culturelles.

Le scénario normatif : « Montevideo radieux »

Montevideo est la Capitale permanente du MERCOSUR. La ville est au centre du système politico-institutionnel régional, mais aussi des économies d'entreprises qui s'y implantent. Ville universitaire régionale, le Grand Montevideo propose un système de formation basé sur la production et la concentration de connaissance et d'innovation. De nombreux projets de coopération entre universités uruguayennes, européennes et américaines sont en cours. Les quartiers résidentiels du MERCOSUR s'implantent dans le Grand Montevideo. La ville se transforme en centre de tourisme d'affaires, de santé et de loisirs de niveau international. Une nouvelle logistique se développe, prenant en compte les besoins de services de réparation et d'entretien, de génie industriel et commercial. Le développement de la production agricole, assure simultanément la protection de l'environnement. C'est ainsi que le profil productif de la ville se diversifie dans des secteurs économiques convergents et synergiques.

INTRODUCTION GENERALE

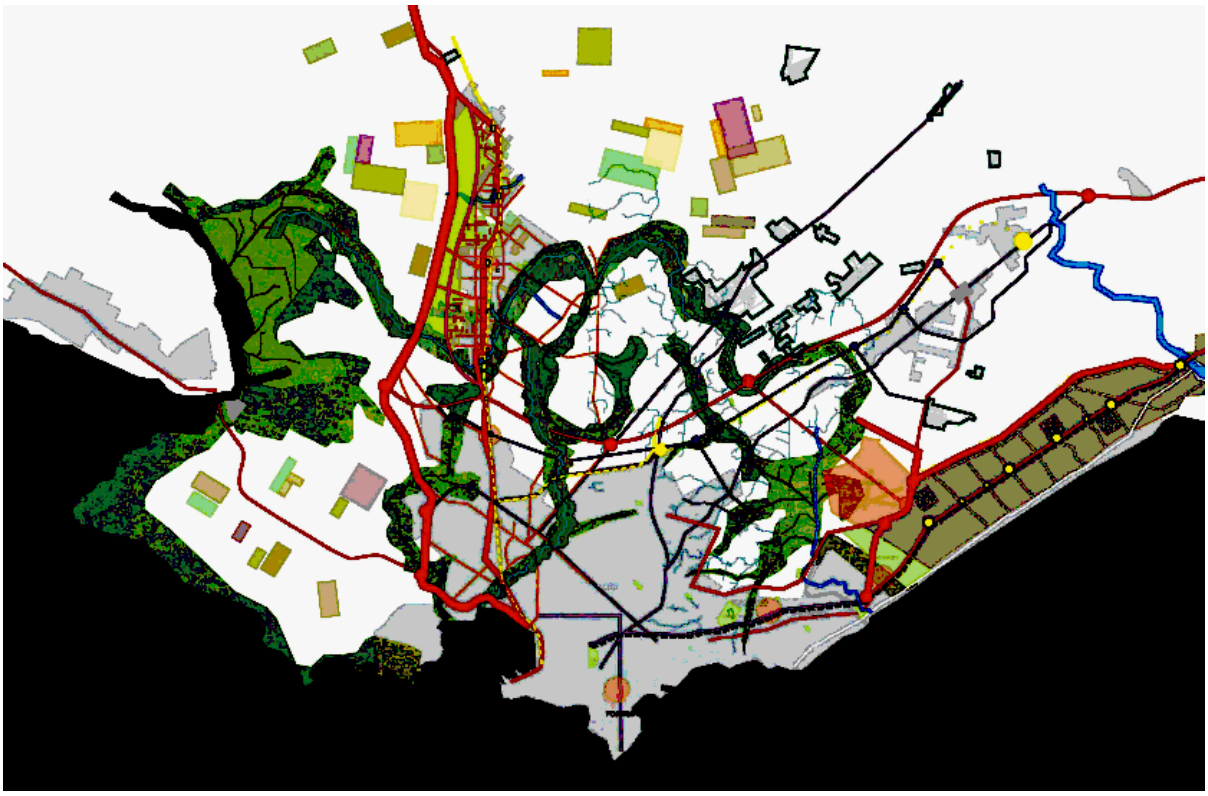


Figure 1 : Projet de futur pour Montevideo métropolitain de l'Atelier L. A. Teixidor - *Seminario Montevideo*

Précisons conceptuellement le déroulement de notre travail. Nous pensons que c'est le territoire qui permettra d'assurer la relation « *fonctionnelle* » entre les trois concepts qui structurent la thèse: la prospective, le développement et la gouvernance. Car il est possible de trouver, sur le territoire métropolitain, un point de fusion entre ces trois concepts, dans une réponse cohérente aux problématiques croisées qu'ils soulèvent.

C'est la tentative de comprendre le local comme une réponse particulière à des problèmes généraux qui nous invite à nous interroger sur ce qu'il y a de partagé entre Montevideo et les autres territoires du monde.

Et ce qu'il y a de spécifique dans la problématique que nous abordons : le repositionnement d'une ville-territoire[5], l'évolution du processus de métropolisation et la redécouverte de l'échelle métropolitaine[6].

Les questions scientifiques

Développons maintenant les principales questions scientifiques posées par la recherche et la relation de ce travail à la création de connaissance. Tout d'abord une approche épistémologique sur la pratique de la prospective et sur ses catégories d'analyse est abordée. Ensuite ce sont des questions plus opératoires qui sont posées. Que peut apporter le territoire au développement? Ici les dimensions abordées sont tant intangibles comme tangibles; l'attitude et les comportements sont en effet soulevés comme éléments déterminants de l'évolution de la ville. Pour utiliser la métaphore de M. Lombardi (com. pers., 2000) le territoire se constitue de deux dimensions : le *hardware* et le *software* territorial. Le *hardware* correspond à la base physique de la ville, conformée par sa matrice géographique, son infrastructure, son *infostructure* et son patrimoine construit. Le *software* correspond, quant à lui, à l'aptitude de la ville à produire sa propre transformation, par les instruments de gestion et de promotion qu'elle possède et les réseaux d'acteurs capables de promouvoir, d'induire ou de freiner le changement.

Et par la suite, un questionnement qui réfère plus précisément à notre étude de cas est posé. Comment pondérer les choix que le Grand Montevideo doit faire au présent? Tout n'est pas possible simultanément, il y a des choses à perdre au moment de prendre les décisions. Que faut-il alors assurer comme plate-forme de décollage, au regard du futur souhaité? Nous utilisons ici le concept de stratégie dans son sens militaire ; nous avons des ressources limitées à manipuler avec précision pour conquérir un objectif préfixé. Dans ce sens, l'apport de cette thèse consiste, d'une part, à aider à identifier les clés du développement de la ville et, d'autre part, les bifurcations dans l'évolution du présent vers l'avenir.

---

[5] Compris comme l'ensemble des espaces institutionnels et fonctionnels qui composent le territoire métropolitain, correspondant à une réalité qui fonctionne globalement, indépendamment du découpage administratif (M. Lombardi, com. pers., 2000).

[6] Dans la triple composition du phénomène de la mondialisation : la Nouvelle Economie, la société en réseau et la révolution scientifique et technique (M. Castells, 1996).

Finalement, une compilation de toutes les prospectives réalisées en Uruguay jusqu'ici, fera un "état de la question" dans le domaine. Ce travail constitue, de fait, un "corpus" de connaissance en la matière, qui relève de l'histoire de la prospective en Uruguay. Cette analyse systématise la connaissance produite dans le pays sur le futur, et permet d'incorporer à la thèse tous les efforts antérieurs faits dans la même direction.

Mais c'est l'enrichissement croisé de la prospective française et de l'expérience uruguayenne qui est abordé comme question centrale. L'exploration de la prospective comme discipline et la recherche d'éléments dormants de la réalité locale, nous montrerons comment a lieu entre les deux une « hybridation fertile[7] ». Un métissage s'opère dans les modalités d'exercice de la prospective territoriale et l'application de sa boîte à outils. Qu'y a-t-il de commun dans le déroulement d'une démarche de prospective territoriale en France et en Uruguay, et quelles sont les différences ? La recherche relève certaines innovations uruguayennes qui paraissent utiles pour l'enrichissement méthodologique que la prospective exige aujourd'hui[8].

L'organisation de la thèse

L'architecture générale de cette thèse repose sur trois piliers bien distincts.

Le premier est un exposé sur l'histoire et les aventures planétaires de la prospective. La présentation de ses méthodes et techniques est mise en perspective dans le contexte des problèmes d'aménagement, d'urbanisme et d'économie politique et sociale actuels. Le deuxième traite des questions de développement, au regard de la prospective et de ses aspects régionaux et parfois singuliers.

---

[7] Terme emprunté à N. García Canclini dans le livre produit sous la direction de J. Bindé, (2000) - "Les clés du XXIème siècle". Éditions UNESCO-SEUIL, Paris, où il réfère à une fusion productive, en parlant de la culture latino-américaine.

[8] Signalons d'ailleurs que dans d'autres matières, notamment l'Aménagement du territoire, l'influence française sur nos pratiques est importante. En effet, la planification spatiale « à la française » influe fortement le modèle territorial uruguayen. Le MVOTMA/Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, organisme relativement jeune, s'est développé depuis sa naissance en 1990 avec la coopération technique de la France. Le potentiel d'adaptation des critères français dans un pays comme le nôtre et la spécificité des instruments développés dans la pratique de l'Aménagement du territoire –et maintenant de la prospective- justifie une appréciation simultanée des phénomènes qui s'opèrent en parallèle dans les deux pays (P. Ligrone, 2002).

C’est dans le contexte particulier de l’Uruguay -de l’époque de ses brillantes réussites économiques foudroyées par la tragédie de la dictature militaire, aux défis actuels d’une renaissance au cœur de la mondialisation, et plus particulièrement du MERCOSUR- que sera analysé cet enjeu historique. Le troisième applique cette prospective territoriale à Montevideo, au sein du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 : économie, population et territoire », exercice de prospective territoriale qui combine expertise, participation et stratégie.

Cette thèse témoigne d’un long parcours de la théorie à la pratique à travers trois domaines : l’urbanisme et l’aménagement du territoire, l’histoire urbaine mouvementée de l’Uruguay, et l’approche de pratiques de prospective appliquées en Amérique du Sud. Chaque partie est consacrée à la recherche de cheminements critiques adaptés aux contextes, pertinents au regard des outils proposés. Cette approche singulière tentera de décrire une démarche parfois difficile, dont la rigueur témoigne de l’importance stratégique et de l’ampleur des défis que l’Uruguay doit relever face au *tsunami* de la mondialisation.

Pour faciliter la lecture, la présentation de la thèse est réalisée en deux volumes. Le premier contient le développement théorique de la recherche et les illustrations. Le deuxième contient les annexes qui accompagnent les démonstrations du premier volume, de façon de permettre une lecture parallèle confortable. Ce deuxième volume contient un extrait du dernier document produit par le CEPT/Collège Européen de Prospective Territoriale –auquel j’appartiens en tant que correspondant international- « Les mots clés de la Prospective Territoriale ». Ce document permettra de situer notre recherche dans le contexte des concepts et des méthodes employées par les prospectivistes européens dans leur pratique.

La thèse s'organise en trois parties.

La première partie « La prospective : une réponse au problème du développement » est l’introduction théorique à la recherche et s'applique à une relecture de la prospective contemporaine. Les deux autres concepts structurants de la thèse sont également parcourus ; le problème du développement et la question de la gouvernance.

Mais un détour par le passé est nécessaire pour prendre en main le futur : la deuxième partie, « le futur dans l'histoire de Montevideo: visions d'avenir et formes de la ville » donne une profondeur historique à l'étude. La relation entre le contexte international et national, les idées de futur dans la société du moment et la forme de la ville est explorée.

Et la recherche découvre comment l'ambivalence du concept de frontière qui a fait naître l'Uruguay en tant qu'état tampon a également ouvert ses possibilités de futur. Car cette séparation territoriale est potentiellement un lien (C. Nalerio, 2002). L'Uruguay est effectivement un "espace de l'entre-deux", comme le signale dans ses travaux B. Ècrement.

La troisième partie, « Une prospective territoriale : le Grand Montevideo à l'horizon 2025 » propose un exercice de prospective territoriale en trois volets. Un diagnostic prospectif initie cette partie du travail. À partir d'une matrice d'analyse territoriale sur la base des "Composants Territoriaux", un cadre général de départ a été construit –un scénario 00- en couvrant les champs économique, politique et socioculturel. Dans un premier volet, une prospective **exploratoire** produit quatre scénarii contrastés d'horizon 2025: «Montevideo logistique», « Montevideo cœur du MERCOSUR», « Montevideo *hub* d'intelligences» et « Montevideo folklorique. L'exercice permet d'évaluer le potentiel des différents scénarii et leurs aspects souhaitables ou indésirables. Dans un deuxième volet, c'est l'exercice de prospective **participative** développé au sein du Cycle URUGUAY 2025 qui est étudié. Le terrain de recherche sera l'ensemble des activités du Forum Grand Montevideo de ce Cycle en 2004. Ce volet intègre le contexte culturel à l'exercice prospectif. Comme troisième volet -de prospective **stratégique**-, et conclusion de l'ensemble de la démarche, le scénario « Montevideo radieux» est élaboré. Ce scénario normatif reprend les pistes suggérées par les quatre scénarii de la prospective exploratoire, et met les objectifs fixés à l'épreuve de la réalité socio-culturelle. L'« Agenda stratégique» relève finalement les questions clés à assurer pour parvenir au scénario normatif souhaité. Cette troisième partie de la thèse s'inscrit dans la tradition française de la prospective qui donne une qualité opérationnelle à l'exercice, en éclairant comment agir au présent, au regard du futur souhaité.

L'architecture de notre démarche est illustrée dans l'image qui suit.

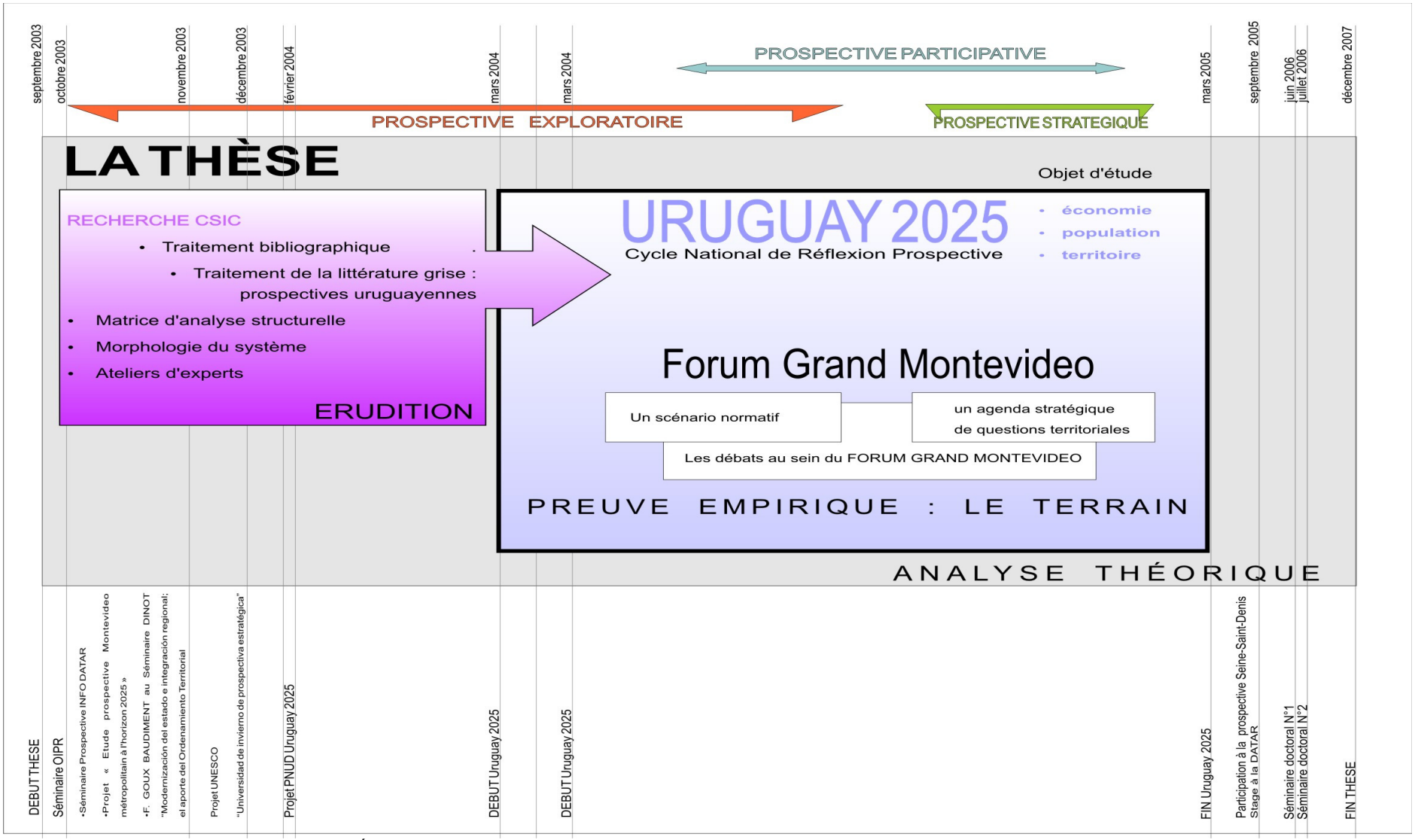


Figure 2 : Schéma du modèle de recherche. Élaboration de l'auteur.

Indiquons que l'analyse théorique qui encadre la thèse a eu plusieurs essors. Tout d'abord une logique « inductive » a décelé le parcours à entreprendre. Au regard de la réalité que nous devons aborder –le Grand Montevideo, territoire métropolitain en crise- nous explorons des chemins de réponse. Nous plongeons ainsi dans le monde de la prospective.

Grâce à la Bourse d'études octroyée par le gouvernement français, nous effectuons un premier séjour en France en septembre de 2003. Ce séjour nous permet une première recherche bibliographique, dont nous effectuons le traitement à notre retour en Uruguay[9], dans l'étape « d'érudition » sur le sujet. Simultanément, la participation dans des réunions scientifiques en référence à la discipline, comme le Séminaire de l'OIPR/Observatoire International de Prospective Territoriale et le Séminaire Prospective Info organisé par la Datar, assurent un premier lien avec la prospective française, un registre de l'état des lieux de la matière et l'échange scientifique avec des collègues français. À ce moment-là, une rencontre avec G. Loinger, Directeur de l'OIPR, nous a permis de travailler sur l'élaboration d'une initiative pour l'étude prospective "Montevideo métropolitain à l'horizon 2025". Nous ébauchons donc à ce moment une première proposition pour la réalisation d'un processus de réflexion prospective en Uruguay prenant comme antécédents les expériences françaises appliquées au territoire.

Annexe 2: Projet « Etude prospective Montevideo métropolitain à l'horizon 2025 »

Nous avons été amenés à prendre contact à ce moment-là avec le Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de France, afin de demander un appui financier pour ce Projet. Bien que l'aide n'est pas été accordée, le document a servi à l'élaboration du Projet "*Universidad de invierno de prospectiva estratégica*" dans le cadre du Programme de Participation de l'UNESCO en février 2003 que nous avons présenté depuis la DINOT/*Dirección Nacional del Ordenamiento Territorial*, et qui n'a pas non plus abouti. Mais ces deux projets ont contribué à la conception du Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025, première démarche prospective de réflexion collective dans notre pays qui aurait lieu entre octobre 2004 et mars 2005.

[9] Les prospectives uruguayennes réalisées dans les années 1990 furent relevées également dans cette étape. Signalons, en l'occurrence, l'importance que prend dans la recherche le traitement de la « littérature grise ».

Le séjour en France nous a permis, par ailleurs, de contacter plusieurs prospectivistes français pour amorcer le développement de la prospective dans les milieux scientifiques uruguayens. Plusieurs d'entre eux ont fait une mission en Uruguay comme résultat de cette démarche. Tout d'abord, F. Goux-Baudiment a participé au Séminaire "*Modernización del estado e integración regional; el aporte del Ordenamiento Territorial*"[10] organisé par la DINOT, qui a eu lieu à Montevideo du 5 au 7 novembre 2003. L'atelier de prospective réalisé durant le séminaire a conclu que la promotion de la discipline en Uruguay et la formation des cadres capables de la mettre en œuvre se montraient nécessaires.

À un premier moment, la visite de J-L. Guigou, avait été prévue mais ne s'est finalement pas concrétisée. Ceci affiche le statut que la DINOT donnait à la démarche URUGUAY 2025[11]. En effet, pour l'Etat uruguayen la présence d'autorités de la Datar/Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale en Uruguay, imprègne le Cycle d'un statut important. Il fut substitué par la prospectiviste F. Goux-Baudiment, connue par ses travaux au niveau européen et ses publications sur la prospective territoriale. Ensuite, J. de Courson est venu à Montevideo du 12 au 16 avril 2004, pour animer le premier Séminaire de formation à la prospective territoriale. Cette activité, appuyée par la coopération française, a tiré parti de la qualité de l'expérience française en matière de prospective territoriale. Une équipe locale a ainsi été constituée à partir de ce séminaire pour mettre en œuvre le Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025. Finalement, G. Soulet est venue en août 2004 pour l'Université d'hiver en prospective stratégique. Au-delà de la transmission du *know-how* accumulé en France, l'échange avec les prospectivistes français a servi de miroir à notre travail. L'observation du processus par ces acteurs externes et la discussion que nous avons entretenue avec eux, a permis l'ajustement en cours de route de notre démarche.

[10] Le centre thématique de cette rencontre a tourné autour du rôle de l'aménagement du territoire dans le développement du pays, l'importance et l'utilité de la prospective dans un contexte de crise, et les fonctions de l'aménagement du territoire dans l'intégration au Mercosur.

[11] Rappelons que J-L. Guigou fut délégué à la Datar, dirigea les sept Grands Chantiers mis en œuvre par l'organisme et la démarche « France 2020 », à l'époque de gloire de la prospective en France, quand le prestige international de la Datar se projetait sous le gouvernement de F. Mitterrand.

Comme l'affirme F. Goux-Baudiment (2000), la prospective est une tâche qui ne peut se réaliser en solitaire. C'est pourquoi, pour le développement de notre recherche, trois stratégies ont été utilisées pour dépasser la contrainte, dans la mesure où la réalisation d'une thèse est en général un travail plutôt « en solitaire ». D'une part à l'occasion d'un concours pour jeunes chercheurs, dans le cadre duquel nous avons développé la recherche : "*La Région Montevideo à l'horizon 2025: étude prospective pour son développement et son insertion internationale*", un travail d'investigation de cent pages fut produit pour la CSIC/*Comisión Sectorial de Investigación Científica*[12], organisme qui l'a financée.

Annexe 3: NALERIO, C. (2003) "*La Región Montevideo al horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo y su inserción internacional*". Extrait.

Dans ce cadre fut réalisé un atelier d'experts[13]. Nous avions d'abord imaginé la réalisation d'un Delphi, pour lequel quarante experts avaient été identifiés ; la discussion avec quelques collègues français met en évidence que cette démarche n'est pas la plus pertinente pour nos objectifs[14] et nous changeons de stratégie. Dans cette démarche, notre recherche devient maintenant plutôt « déductive ». C'est-à-dire, à partir de la Théorie nous retournons à la réalité avec l'application d'une méthode prédéfinie. Nous changeons en quelque sorte d'approche, puisque le premier abord fut inductif. Remarquons que cette première étude de prospective exploratoire nous a permis la maîtrise de la méthode des scénarii et de l'analyse morphologique et, en quelque sorte, un « *scanning* » des questions les plus importantes qu'implique l'étude prospective du Grand Montevideo. C'est cette expérience qui nous a permis de prendre en main ensuite le processus plus complexe qui a eu lieu au sein du Forum Grand Montevideo du Cycle URUGUAY 2025, et d'y produire des résultats de qualité. Il a ensuite servi comme source d'information secondaire, dans le traitement et l'analyse des documents produits.

---

[12] La CSIC est la Commission Sectorielle de Recherche Scientifique de l'Université de la República, Uruguay qui s'occupe en Uruguay d'organiser et promouvoir la Recherche scientifique au sein de l'Université.

[13] Voir dans cet annexe le chapitre 2 "Metodologia de la investigacion", l'item « Enfoque metodologico ».

[14] En effet, pour une démarche de prospective territoriale, l'espace pour l'échange et la spéculation collective –que le Delphi n'assure qu'individuellement et dans une deuxième instance- est fondamental pour une exploration plus ductile, et plus fonctionnelle à notre but.

Signalons aussi que certaines superpositions ont eu lieu au cours du processus, comme l'indique le schéma que nous présentons dans la Figure 2. C'est ainsi que la construction des scénarii exploratoires pour la CSIC influence la construction des scénarii du Cycle URUGUAY 2025, et le volet stratégique se superpose avec le volet participatif de la démarche.

Pour finir, indiquons que deux forums de discussion des hypothèses de la thèse et des conclusions préliminaires ont été mis en place. Tous deux nous ont aidé à corriger un certain nombre d'assertions initiales et à faire mûrir nos idées. Le premier séminaire a eu lieu le 2 juin 2006 à l'*Instituto de Estudios Municipales* à la Mairie de Montevideo sous le titre « *Aplicación de herramientas prospectivas al caso Montevideo* ». Les quatorze participants à ce forum sont mentionnés dan l'annexe. Une présentation des questionnements soulevés par la thèse a été suivie d'une discussion autour de cinq questions :

- Est-ce que la prospective est un outil utile pour construire un Projet de ville ?
- Que peut apporter la prospective à la planification urbaine et au développement du territoire ?
- Montevideo manque-t-il aujourd'hui de « vision prospective » ?
- Qu'est-ce que le Cycle National de Réflexion Prospective a apporté au développement de la « posture » prospective dans notre milieu ? Qu'a-t-il apporté à la construction sociale du futur en Uruguay ?

Le deuxième forum a eu lieu en juillet 2006 au sein du Cycle « *las tertulias vitruvianas* » organisé à l'Atelier De Betolaza à la Faculté d'Architecture de l'Université de la République. Une présentation semblable à celle de la démarche antérieure se réalisée. La discution s'organise autour de la deuxième partie de la thèse, autour de la relation entre les formes que prend Montevideo au long de son histoire et la l'esprit de son temps. Un débat intéressant autour de la définition de l'Uruguay classique a été entretenue, et a alimenté le travail que nous présentons ici. Cinq enseignants du domaine de l'urbanisme y ont participé[15].

[15] Architecte A. de Betolaza, Directeur de l'Atelier et professeur d'Histoire de l'Architecture à la Faculté d'Architecture de la UDELAR, Architecte G. Moret, professeur d'urbanisme à l'Atelier et Master en Urbanisme de la Architectural Association de Londres, Architecte M. Medina professeur d'urbanisme à l'Atelier, Master en Urbanisme de la Faculté d'Architecture de la UDELAR, Architecte V. Pastore, professeur d'urbanisme de l'Atelier Pintos, Architecte R. Pisano de l'Institut coopératif uruguayen.

Vers une démarche collective pour la prospective

Cependant, notre capacité de convocation aux ateliers proposés pour CSIC -qui correspond au premier moment de développement de la thèse, comme l'indique le schéma du modèle de recherche dans la Figure 2- a été limitée. Quatre invitations ont été réalisées et seulement l'une d'entre elles s'est concrétisée. Nous avons bien compté pour ce travail avec le support et la contribution d'un certain nombre de professionnels de notre milieu, mais de façon fragmentée. C'est ainsi que quatorze entretiens ont pu être réalisés et un atelier de quatre heures et demie a été mis en place. Mais il fut difficile de créer les espaces nécessaires de discussion pour une véritable élaboration prospective collective. C'est pourquoi notre participation dans l'organisation du Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025 et son utilisation comme laboratoire pour la thèse a été très important. Cette démarche nous a permis de tirer parti de la capacité de convocation d'un acteur institutionnel comme la DINOT, qui a l'autorité et les moyens d'en faire une de ce type. C'est ainsi que nous avons aidé à concevoir URUGUAY 2025 auprès de F. Bervejillo[16]. Nous avons dans ce cadre animé avec A. Echaider. et J. Villamide, le Forum Grand Montevideo du Cycle et également assuré la rédaction du rapport final du Forum. Nous avons aussi fait partie du Forum Global qui a assuré le monitorage du processus.

L'engagement dans l'organisation du Cycle a donc complexifié notre recherche en posant des difficultés de positionnement, et en obligeant une délimitation précise de l'objet de recherche et de la lecture appliquée. Mais cet engagement a aussi beaucoup enrichi la recherche. Le défi le plus important –et le plus difficile à relever- a été d'en faire une analyse critique, en raison du compromis direct avec l'exercice. Force est de constater que cette expérience pose la difficulté de la « recherche participante »… Il est cependant bon de remarquer qu'une partie de notre travail a contribué à l'animation du débat lors du Forum Grand Montevideo. Réciproquement, plusieurs des éléments de cette élaboration collective enrichissent la réflexion ici présentée. Le Cycle constitue donc, d'une part, une source primaire d'une valeur incontestable, en fonctionnant comme "travail de terrain" pour la recherche.

[16] F. Bervejillo, fut Directeur de la DINOT entre décembre de 2003 et mars de 2005. C'est un chercheur reconnu, mais aussi un homme de terrain, consultant renommé dans le milieu (il a dirigé, entre autres, le groupe qui a réalisé la prospective territoriale du Plan des Eaux à CSI-Servicios de Ingeniería). Il a été fondateur et directeur du Master en Développement Local à l'Université Catholique, où il a dicté pendant plusieurs années le cours de prospective. Il est actuellement professeur à l'Université de la République où il dirige le Master en Aménagement du Territoire de la Faculté d'architecture.

Première partie

LA PROSPECTIVE : UNE REPONSE AU PROBLEME DU DEVELOPPEMENT

Introduction : Un retour sur les concepts 31
Questions et méthodes 31
L'architecture de la recherche 33
Chapitre 1 : La prospective, du discours et des méthodes 36
Quelques définitions 39
Une attitude 40
Une activité 40
La Prospective exploratoire 42
La Prospective participative 42
La Prospective stratégique 43
La Prospective territoriale 44
Portée et limites 46
Sur le statut de la prospective 47
Généalogie de la prospective 49
La genèse 50
Le courant anglo-saxon 51
La prospective « à la française » 53
Foresight ou prospective? Plus qu'un enjeu linguistique 54
Brève histoire de la prospective en France 55
Les trente glorieuses et l'apport de la première génération 56
La prospective d'entreprise et l'apport de la deuxième génération 57
La prospective territoriale et l'apport de la troisième génération 58
L'apport sud-américain à la prospective 61
Des chemins alternatifs vers l'avenir 62
La construction sociale du futur 63
Un besoin particulier pour l'Amérique Latine 63
1.-- Un terrain de jeu dénivelé 65
2.-- La frustration de l'histoire récente 65
3.-- Le retranchement derrière la culture de l'urgence 66
4.-- Une crise identitaire 66
Prospective, éducation populaire et psychologie sociale dans le Río de la Plata 68
Chapitre 2 : Sur le problème du développement 69
Itinéraire du concept dans son cadre historique 70
Le développement comme une qualité émergente du système territorial 77
Chapitre 3 : Sur la question de la gouvernance 80
De nouveaux instruments pour un monde qui a changé 81
Une nouvelle gouvernance «vers le haut» et «vers le bas» 83
Chapitre 4 - La crise de l'Uruguay 86
En quête d'une réponse durable à un problème structurel 90
Le Grand Montevideo sur un seuil de changement 93
D'état tampon à territoire articulateur 94
Conclusion de la première partie 97

Introduction : Un retour sur les concepts

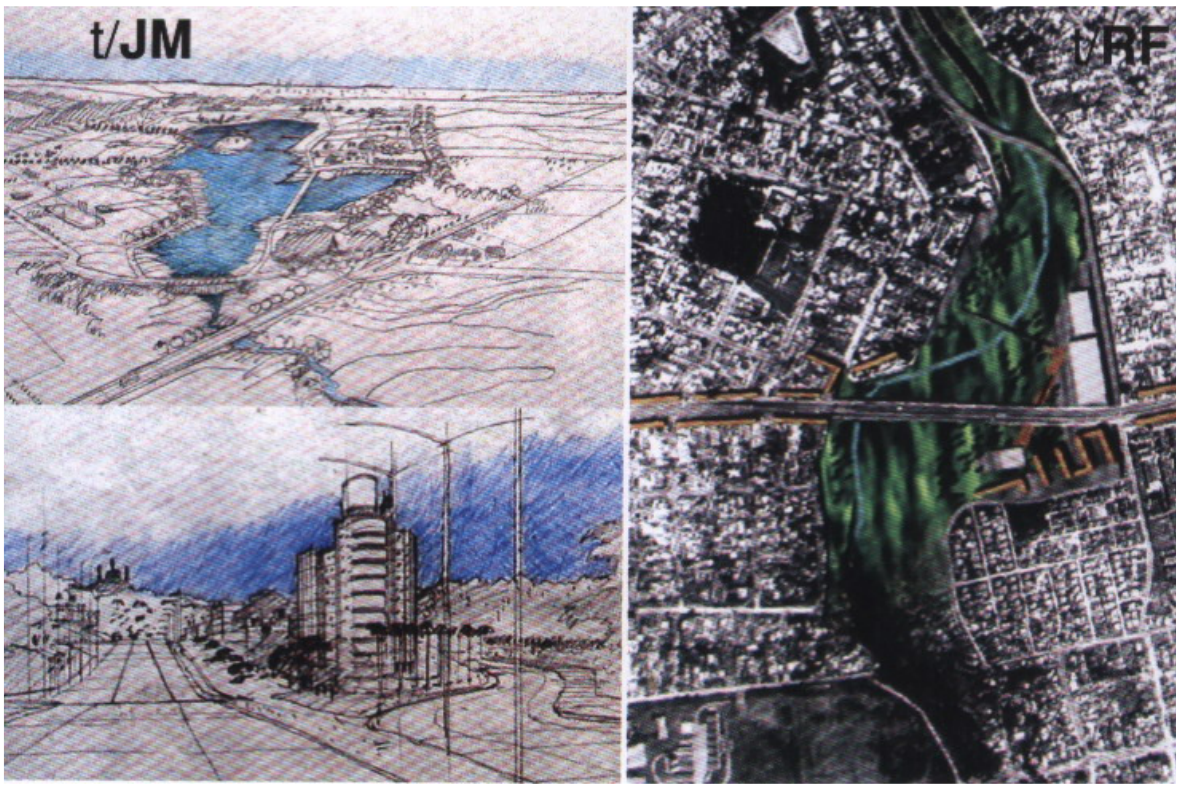


Figure 3 : Projet urbain de futur de l'Atelier J. Moscato (auteur du Projet urbain de Puerto Madero à Buenos Aires) de l'Argentine, *Seminario Montevideo*

Questions et méthodes

La recherche développée pose au préalable une question épistémologique qu'il paraît pertinent de signaler. Nous abordons, dans notre étude, une approche méthodologique encore en gestation : la prospective. Discipline récente, elle développe en permanence des méthodes et des outils. Le foisonnement transdisciplinaire qu'elle provoque est une difficulté supplémentaire. Cette première partie de la thèse est consacrée à la découverte de cette technique et aux adaptations nécessaires face à la problématique particulière de l'Uruguay.

Si nous suivons la pensée de M. Bunge (1972) dans la caractérisation de la connaissance et de la recherche scientifique comme activité productrice de nouvelles idées, nous devons aborder trois niveaux pour caractériser cette connaissance: la dimension qu'il appelle « *axiologique* » comme le système de valeurs qui la soutient, la dimension « *ontologique* » qui réfère à l'identification de l'objet abordé et la dimension « *gnoséologique* » comme le problème de la connaissance de cet objet.

La dimension « *axiologique* » révèle un problème éthique particulier, soulevé par la mise en œuvre de la prospective. Ce système de valeurs peut être explicité, mais il est dans la plupart des cas implicite. Il prend en général la forme d'un référentiel[17]. En effet, le choix d'un modèle de société future, d'un modèle de production et même d'une idée de ce que signifie le développement, dans la construction d'un scénario normatif, ébauche ce problème éthique. Il en sera ainsi pour le concept de développement. Dans la dimension « *ontologique* », la difficulté repose sur la définition de l'objet d'étude. Le futur n'est pas pré-determiné, il est donc difficile encore de le définir comme objet de connaissance. Mais l'objet de la prospective n'est pas le futur proprement dit, mais les possibles évolutions du temps présent. La prospective s'occupe, non pas ce qui *va* arriver mais ce qui *peut* arriver, ce qui correspond futuribles comme un ensemble de scénarii contrastés. Ce futur –l'objet observé- sera transformé par les modes exploratoires que nous utilisons et les actions que nous engageons à partir de cette connaissance. La dimension « *gnoséologique* » est la difficulté qu'implique de connaître l'avenir. Comment appréhender le futur ? Comment étudier un objet qui n'existe encore pas ? La prospective: est-elle capable de le faire? Est-ce une science? Selon E. Barbieri Masini (2001), l'identification correcte de la structure du système en étude, et le bon choix des questions à poser, permettent d'encadrer la prospective dans une démarche « scientifique ». La rigueur nécessaire est apportée par la pratique appropriée des disciplines engagées en prospective. Il n'est pas inutile de rappeler que la prospective est, par essence, transdisciplinaire. D'autre part, J. Grompone (2001) démontre comment les énoncés de la prospective sont de fait réfutables et les démonstrations possibles, même si non nécessairement dans le présent. Ce qui assure cette qualité exigée à la science.

[17] « Le référentiel est l'ensemble de normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs d'une Politique publique. » JOBERT, B., MULLER, P. (1987) « L'Etat en action ». PUF, Paris

L'architecture de la recherche

Notre approche est en permanence enracinée dans la ville-territoire. Pour nous, c'est ici que s'articulent les trois concepts qui vont structurer la thèse : la prospective, le développement et la gouvernance. Dans la première partie de la thèse, chacun de ces concepts sera abordé du point de vue théorique. Ensuite l'interprétation de la crise du Grand Montevideo, sera construite au regard de ces trois idées.

La première définition sera donc celle de prospective.

La prospective est un concept non déblayé (P. Durance, 2005). En effet, même si cette discipline date déjà d'un demi-siècle, le terme n'est pas complètement « stabilisé ». B. Cazes (2004) le qualifie même d' « OVNI/Objet Vénérable aux Nombreuses Identités». Une approche conceptuelle à la philosophie qui encadre la prospective et la matière qu'elle aborde sera donc engagée. Il est bon de signaler que la prospective, comme tout concept, est historique (J. Medina Vásquez, 2000), et donc inséparable de la société et de l'histoire qui le produit. Une brève histoire de cette discipline illustrera les adaptations de celle-ci aux contextes historiques traversés.

La deuxième définition est le développement.

Signalons tout d'abord qu'une difficulté majeure s'est produite au cours de la recherche, notamment dans l'étape correspondante à l'identification des Facteurs clé pour la construction des scénarios[18].

[18] Clarifions que nous avons choisi de dénommer ce qu'en France est habituellement dénommé les "VARIABLES CLÉ" comme « FACTEURS CLÉ ». Ce choix répond au besoin de résoudre une problématique posée en Argentine dans la démarche prospective « Región Centro 2010 » que nous avons animé pour CFI. Au cours du processus de réflexion, un questionnement méthodologique a été posé autour du concept de variable clé ; le mot variable paraissait exiger une équivalence entre les facteurs choisis (un poid spécifique équivalent ou un certain nombre de caractéristiques qui permettent de les englober dans la même catégorie), ce qui dans le cas de l'exploration prospective mise en œuvre, n'a pas de sens. Rappelons que la définition des Facteurs clé (ou variables clé) correspond à la réponse à la question : « Quels sont les facteurs ou les processus qui vont conditionner l'évolution du système à l'horizon choisi ? ». Pour contourner cette difficulté et exprimer clairement la condition des variables recherchées, nous choisissons d'utiliser le terme FACTEUR CLÉ que nous avons garder depuis lors. Signalons que nous avons affronté plus d'une fois ce genre de questionnement méthodologique, notamment au long de la démarche Uruguay 2025. Il nous semble que la difficulté de réponse et de positionnement en relation à la nouvelle façon de poser les problèmes que nous abordons à travers les méthodes prospectives mène parfois quelques uns des participants –qui ressortent plutôt de « l'ego » de ces personnalités- à se « protéger » derrière le savoir déjà acquis quand la création d'une nouvelle connaissance parait difficile à assurer. Ceci dit, le questionnement référé parait parfaitement pertinent. C'est pourquoi nous relevons l'observation et changeons la dénomination.

Une première difficulté correspond probablement au fait d'aborder un de fond, qui se pose à nous comme société : quelles sont les clés de notre développement? Quel est le projet de pays capable de les résoudre? C'est pourquoi le premier concept visité sera celui de développement. L'exploration du concept dans l'histoire et ses valeurs implicites sera engagée. Cela permettra de dépasser la notion originale de développement, pour incorporer des réponses aux nombreux questionnements soulevés par l'analyse. Notamment, la critique à l'idée du développement comme un concept universel qui « flotte[19] » (S. Boisier, 2007), au lieu de s'enraciner dans un territoire concret, dans une réalité spécifique et dans un ensemble de valeurs choisies librement. L'approche de M. Varcárcel (2007) aide à situer l'évolution du concept dans son cadre historique et celle de S. Boisier (2007) qui rapporte le développement à sa base territoriale. L'approche de G. Rist (2000) dissipe la confusion entre le développement et le « progrès ». Selon lui, le développement est devenu l'un des instruments de l'extension planétaire du marché capitaliste, étant d'ailleurs l'un des piliers de la « religion moderne ». Il dénonce ce concept comme une modalité que le système a trouvé pour se reproduire en relation à une valeur incontestable (qui oserait mettre en question le progrès ?..). Il oblige à mettre en question le problème des valeurs de référence.

Précisons que notre souci de « décoloniser » l'imaginaire[20] par la refondation du concept se justifie pour deux raisons. Cette approche rejoint celle de chercheurs de référence du Río de la Plata, comme O. Varavski, les auteurs latino-américains comme M. Max-neef et certains chercheurs uruguayens contemporains comme L. Porto. Ceux-ci justifient la recherche d'une définition propre de développement, en insistant sur le besoin de développement endogène. Le concept de « décroissance » rejoint cette notion de développement, contraire à la culture de la consommation. Notons finalement que la question du développement est particulièrement importante dans le cadre culturel sud-américain. Le *desarrollismo*[21] participe de façon significative à la culture mondiale dès les années 1950, comme repère de la pensée depuis la *périphérie*.

---

[19] S. Boisier utilise en espagnol l'expression « desarrollo levitante », dans le sens de lévitation, que nous essayons de reproduire avec cette expression.

[20] Expression empruntée à S. Latouche (2004) dans « Survivre au développement : De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative » Editions des Mille et Une Nuits

21 Voir développement du sujet page 33.

Même si le modèle *desarrollista* a échoué, il reste producteur de concepts chers à l'évolution des idées dans le continent sud-américain.

Le troisième concept sera celui de gouvernance.

Nous choisissons P. Calame comme auteur de référence pour deux raisons. Tout d'abord, de la même façon que dans le cas précédent, la recherche d'une alternative à l'approche classique (qui incorpore dans son argumentaire un certain nombre de préjugés et de référentiels implicites qu'il convient de dévoiler). P. Calame propose, à partir de ces travaux au sein de « l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire », une approche de la gouvernance qui se différencie de celle du néo-libéralisme qui l'a fait naître dans la fin des années 1980, dont l'objectif est; selon lui de réduire, circonscrire et limiter le champ de l'action publique. De plus, son approche identifie le territoire comme clé de voûte des nouveaux besoins de la gouvernance mondiale. Par le biais de cette approche, nous pouvons imaginer la compatibilité entre deux termes structurants de la réalité territoriale, actuellement en tension, le local et le global, que F. Choay (2005) signale si clairement:

> « L'ère du branchement ou de l'Aménagement réticulé et les différentes échelles qu'elle implique pose l'interrogation –sinon l'incompatibilité sémantique- à laquelle se confronte l'accolement de ses deux termes structurants: l'espace mondial et la citoyenneté »[22]

Selon l'approche de P. Calame l'état de la gouvernance actuelle exige une re-définition profonde. Plus que du bricolage, c'est la révolution du concept qui se fait nécessaire. Nous utiliserons dans la thèse le double mouvement d'une nouvelle gouvernance « vers le haut » -à travers notamment du concept de la subsidiarité active- et d'une nouvelle gouvernance « vers le bas » dans la tentative redonner du sens à la démocratie et de la légitimité à l'autorité territoriale.

[22] B. ECREMENT et T. PAQUOT (1999) Entretien avec F. CHOAY, dans URBANISME 335 " Le vingtième siècle : de la ville à l'urbain " janvier-février

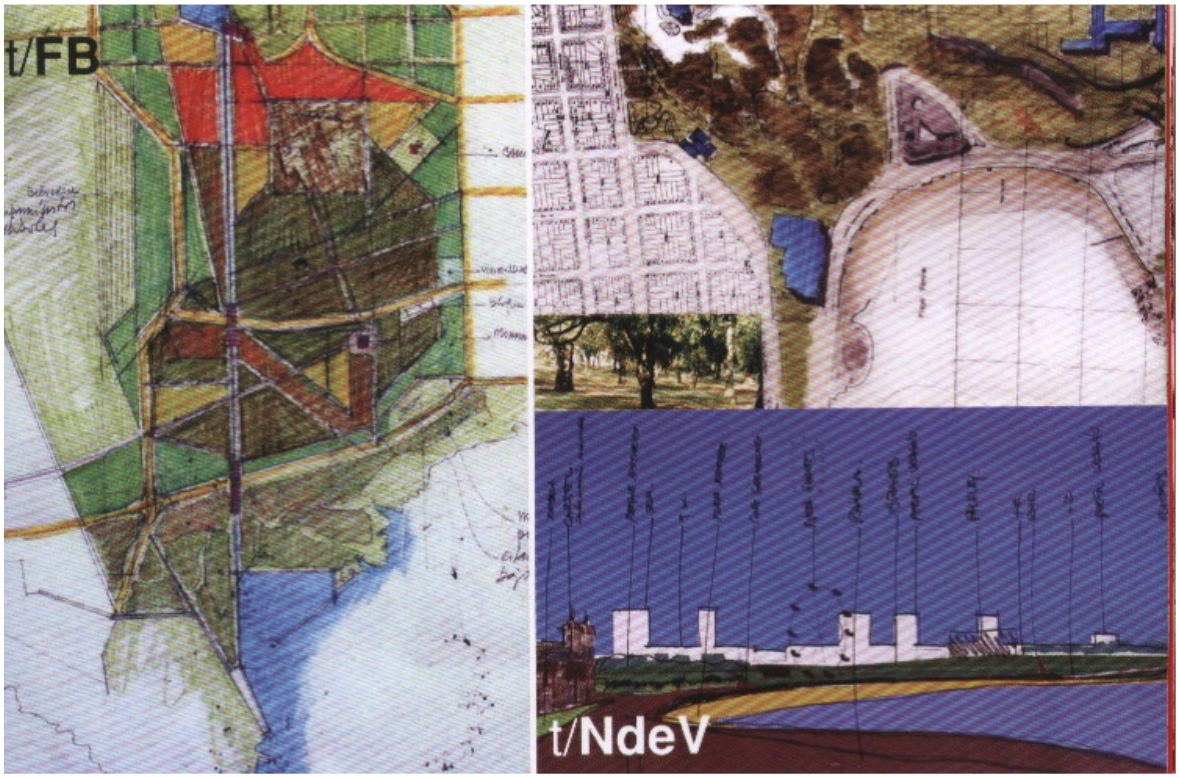


Figure 4 : Projet urbain de futur pour Montevideo de l'Atelier N. de Vries de la Hollande au *Seminario Montevideo*.

Chapitre 1 : La prospective, du discours et des méthodes

La prospective pourrait se définir comme la discipline[23] qui étudie les possibilités et les désirs d'avenir pour éclairer la prise de décision au présent. Même si l'avenir ne peut se prédire, il n'est pas totalement aléatoire. Et il est possible d'étudier ses possibilités d'évolution. En effet, dans les processus de temps long, les chemins sont souvent « balisés » (B. Cazes, 2004). Une trame de base encadrera probablement l'évolution du présent vers l'avenir. Des bifurcations, avec des moments et des décisions clé, peuvent y êtres identifiés.

Plusieurs futurs sont possibles. Prétendre qu'il n'en existe qu'un seul est une façon de le « coloniser » (E. Barbieri Masini, 2000). Aucune société n'est donc condamnée à le « subir », car le futur se construit (G. Loinger, 2004). Parce que l'avenir est, en grande mesure, déterminé par notre volonté (H. de Jouvenel, 2004).

---

[23] Ce statut sera discuté dans la Section « Sur le statut de la discipline » page 47.

Le choix d'entreprendre les actions qui mènent vers le futur souhaité s'avère un apport particulier de la prospective « à la française ». En effet, cette approche est fondée sur la combinaison de la possibilité et de la volonté (E. Barbieri Masini, 2000). La prospective s'occupe ainsi de comprendre les mécanismes du changement (F. Goux-Baudiment, 2001a) pour pouvoir intervenir sur les transformations en cours. C'est pourquoi cette discipline se présente comme un instrument utile pour imaginer et construire notre « demain préféré » (J. Serra, 1999), en récupérant l'avenir comme espace de pouvoir, le pouvoir de choisir.

Annexe 4 : Définition de « futur ». Mots-clé du CEPT/Collège Européen de Prospective Territoriale

L'origine étymologique du mot Prospective est très parlante. Le mot provient du latin *pro spicere*, qui signifie « regarder au loin, ou de loin, discerner quelque chose devant soi » (M. Godet, 2001). La prospective consiste ainsi en une exploration des futurs possibles. C'est-à-dire, plus que deviner comment sera l'avenir, la prospective s'occupe d'observer comment pourraient évoluer les composants de la situation actuelle. L'objet de la prospective n'est pas de savoir ce qui va arriver, mais ce qui peut arriver (H. de Jouvenel 2004, J. de Courson, 2005). La discipline travaille ainsi sur le concept des « futuribles » comme un jeu d'alternatives contrastées à considérer comme un ensemble.

Annexe 5 : Définition de « futurible». Mots-clé du CEPT

Et la prospective permet de se préparer à ce qui peut arriver. Car, comme le signale M. Tayllerand, « quand c'est urgent, il est déjà trop tard ». C'est pourquoi la prospective est une posture tournée vers l'avenir pour résoudre les problèmes du présent. La discipline travaille sur les prémices structurelles de la réalité, en cherchant à différencier le conjoncturel du structurant. C'est ainsi que certains concepts ont été construits pour aider la lecture prospective du présent : les tendances lourdes, les tendances émergentes, les faits porteurs d'avenir (P. Massé, 1965) et les invariantes.

Annexe 5 : Définition de « tendance » et de « faits porteurs d'avenir ». Mots-clé du CEPT

L'un des défis principaux de la démarche prospective –et ce qui assure en quelque sorte l'utilité de ses résultats- est la capacité à poser correctement la structure du problème à aborder, et ainsi les « bonnes » questions. Et la prise en compte des possibles mutations du système et de l'éventualité des ruptures est essentielle. Croire que le demain sera analogue à l'hier ou qu'il adoptera la structure du présent est une supposition dangereuse. C'est la prévision qui travaille sur cette analogie. La prévision est complémentaire de la prospective, quand elle est utilisée dans l'étude des invariantes et des tendances lourdes. Car il ne faut surtout pas sous-estimer les inerties du système et surestimer les possibles changements (M. Godet, 2004).

Annexe 5 : définition d' « incertitude ». Mots-clé du CEPT

La prospective implique une approche innovante, car elle oblige à regarder la réalité avec des « lunettes » différentes (J. Landrieu, 2004). L'approche prospective implique de voir autrement, avec rigueur, et prendre des risques. Et nous sommes tentés de dire que la prospective est « subversive »… Elle met en évidence les contradictions et les conflits, et produit les conditions systémiques du changement. Nous l'avons retenu en Uruguay pour aider à produire des questionnements profonds et alimenter un processus de transformation collectif qui nous paraît indispensable, et avec lequel nous sommes absolument engagés. Analyser, comprendre et produire les forces du changement; voilà l'essence de la prospective (G. Berger, 1959).

Quelques définitions

BERGER G. - La prospective est un instrument de liberté.

CEPT/Collège européen de Prospective Territoriale - La prospective est une démarche indépendante, dialectique et rigoureuse, menée de manière transdisciplinaire et collective et destinée à éclairer les questions du présent et de l'avenir, d'une part en les considérant dans leur cadre holistique, systémique et complexe et, d'autre part, en les inscrivant, au-delà de l'historicité, dans la temporalité.

DE JOUVENEL, H. - La prospective n'a pas pour vocation de prédire l'avenir mais d'explorer quels sont les descendants de la situation actuelle. Elle est l'expression d'une volonté plus ou moins collective de se réapproprier son futur et le construire par soi-même.

GODET M. - La prospective est l'anticipation pour éclairer l'action. C'est un panorama des futurs possibles d'un système destiné à éclairer les conséquences des stratégies d'action envisageables. Vision globale, volontariste et à long terme qui s'impose pour donner un sens à l'action.

LOINGER, G. - L'objectif de la prospective est d'aider à penser les futurs possibles pour mieux s'y préparer.

MASSE P. - Indiscipline intellectuelle qui s'attache à voir loin, large et profond;

PLASSARD, F. - la prospective est une technique, ou un ensemble de techniques, destinée à éclairer le décideur, à la fois sur ses marges de liberté par rapport aux futurs possibles et sur les conséquences que peuvent avoir ses décisions sur le futur. Les définitions que l'on peut trouver de la prospective insistent sur cette relation nécessaire à la décision.

PISANI, E. - La prospective c'est l'art de fonder la décision non sur le prolongement des données du passé, mais sur les hypothèses qu'on peut légitimement faire quant à l'avenir.

L*'attitude* prospective se distingue de l'*activité* prospective qui regroupe, elle, l'ensemble de ses méthodes et de ses outils. Cette dernière est une activité de spécialistes (chercheurs, agents des ministères et collectivités publiques, consultants), contrairement à l'attitude prospective qui a une vocation universelle (CEPT, 2007).

Une attitude

La prospective est avant tout une attitude et une posture. Elle est, par excellence, un concept d'anti-fatalité, parce qu'elle conçoit le futur comme domaine de liberté, de pouvoir et de volonté (B. de Jouvenel, 1964). La prospective reconnaît l'incertitude du futur, chargée tant de menaces que d'opportunités, et l'identifie avant tout comme domaine de liberté. La prospective reconnaît aussi l'avenir comme domaine de pouvoir et met en avant l'importance de construction du projet de changement. Et la prospective voit le futur comme domaine de volonté où l'intention et le désir sont déterminants. Car, comme le signale le philosophe Sénèque (c.5 a.C.-65 d.C.):

> "Le vent n'aide que celui qui sait où il va"

C'est pourquoi la prospective est aussi une façon d'introduire et de promouvoir le changement dans la société, puisqu'elle produit une métamorphose du présent grâce au nouveau regard sur le futur souhaité (G. Loinger, 2001). Elle aide à penser les décisions à partir du futur recherché. Elle aide à imaginer des actions collectives et des politiques non pas comme l'addition de réponses à des problèmes partiels, mais comme un cheminement vers une conception stratégique globale. Car, pour arriver au scénario normatif choisi il est indispensable d'articuler des stratégies de court, moyen et long terme vers un objectif possible.

Une activité

Comme activité, la prospective constitue une pratique particulière et compte avec un certain nombre de mécanismes et de méthodes. E. Barbieri Masini (2000) organise cette pratique en deux champs : celui des méthodes objectives et celui des méthodes subjectives. Les premières sont basées sur l'interprétation de l'information et des données de la réalité. L'analyse morphologique et la méthode des scénarios, que nous utilisons dans la troisième partie de la thèse, appartiennent à ce groupe. Les méthodes subjectives ou intuitives, par contre, s'appuient principalement sur le savoir, l'expérience et le talent des participants.

C'est à ce groupe qu'appartiennent la méthode Delphi, le *braimstorming*, la matrice d'impacts croisés, le panel d'experts et la matrice d'analyse structurelle. Ces deux dernières méthodes sont également mises en œuvre dans cette thèse.

Il faut néanmoins signaler que dans toutes les méthodes prospectives l'intuition joue un rôle déterminant. Comme le signale F. Goux-Baudiment (2001a) « l'intuition est parfois plus apte à saisir d'emblée un sujet complexe que le seul raisonnement cartésien ». Les spéculations sur le futur, et les choix réalisés dans l'application de la méthode, ne sont jamais totalement objectifs. Ils sont toujours imprégnés d'une subjectivité personnelle, et complétés par des capacités de connaissance non rationnelle de la réalité. Dans ce sens, l'utilisation de l'hémisphère gauche du cerveau (rationnel, temporel, consécutif et détaillé) doit nécessairement compléter l'utilisation de l'hémisphère droit (intuitif, atemporel, conceptuel et globalisant). En l'occurrence, les pratiques innovatrices dans la prospective du Río de la Plata tiennent particulièrement compte de cette donne. Ces pratiques parient justement à l'itération entre le rationnel et l'intuitif. Une méthodologie donne forme à ce processus et combine le travail des deux hémisphères cérébraux des participants à l'exercice.

Il est intéressant de noter que nombre de méthodes inventées par la prospective –ou plus exactement, par la *forecasting*- sont aujourd'hui largement utilisées par différentes disciplines ou procédures qui mettent en œuvre la pensée stratégique. Lors de l'un des deux forums organisés par l'auteur, pour discuter les conclusions préliminaires de la thèse, une question est posée :

« Est-ce que la prospective est, à votre avis, un instrument utile pour définir les politiques du territoire et son aménagement ? »

Une participante (la directrice de la *División Planificación Estratégica* de la Mairie de Montevideo[24]) signale que la méthode des scénarii a été utilisée à la Mairie de Montevideo, lors de travaux d'urbanisme stratégique, proposée par des Consultants de la coopération espagnole. Que cette méthode avait été utile pour la planification de la ville, mais que la prospective en soi n'était pas novatrice, puisque la méthode des scénarii a déjà été utilisée dans d'autres contextes.

[24] A-M. Martínez

Cependant, l'apport méthodologique qu'implique la considération des scénarii contrastés (comme ensemble de futuribles), et non pas la méthode des scénarii, n'est pas évidente dans le Plan Montevideo, selon l'étude que nous avons réalisée sur le sujet. En effet, un seul scénario, souhaitable[25], est considéré dans le Plan Montevideo. Le Plan ne tire donc pas réellement parti des outils de la prospective avec la philosophie qui les soutient. Il en est de même pour la méthode Delphi. Celle-ci a été appliquée pour la mise en œuvre de la démarche « *Uruguay 2015, prospectiva tecnológica* » avec près de 150 experts interviewés. Néanmoins, l'exercice ne produit pas une prospective proprement dite, en termes du concept français. En effet, aucune rupture ni mutation du système n'est considérée. Tout au contraire, le seul scénario pris en compte est celui d'une évolution favorable à la logistique dans le monde, avec un positionnement préférentiel de l'Uruguay dans ce cadre.

Retournons à la considération de la pratique de la prospective. Cette pratique s'organise en plusieurs dimensions, souvent complémentaires entre elles (J. De Courson, 2001): la prospective exploratoire, la prospective stratégique et la prospective participative.

La Prospective exploratoire

La prospective systémique, cognitive ou exploratoire, est tournée vers la connaissance des enjeux. Elle consiste en un exercice prospectif qui vise à explorer les futurs possibles, à partir d'une analyse du passé (rétrospective) pour repérer les tendances lourdes d'évolutions et d'une analyse du présent, pour identifier les facteurs de changements et les faits porteurs d'avenir.

La Prospective participative

La prospective participative ou d'animation est tournée vers le débat. Ici le processus est plus important que le résultat. L'appel aux acteurs sensibles à ce possible changement permet la construction d'une conscience partagée sur la capacité d'agir collectivement. Et la synergie repose sur la base de la formulation des atouts et des handicaps du territoire en question.

[25] Un scénario de futur souhaitable est prédit, où Montevideo est capitale du MERCOSUR et celui-ci se consolide. Cependant,; le cheminement qui mène la ville vers ce scénario normatif n'est pas développé. Les possibilités de rupture ou d'inflexions dans le parcours ne sont pas considérées, comme par exemple la décadence ou la dilution du MERCOSUR.

Signalons que la définition de prospective du CEPT/ Collège Européen de Prospective Territoriale [26] différencie seulement les prospectives exploratoires et stratégique, incorporant la pratique collective de la prospective participative comme un élément de définition de la pratique de la prospective.

La Prospective stratégique

La Prospective stratégique, normative ou programmatique est tournée vers la prise de décisions. L'exercice de prospective vise ici à définir le cheminement permettant d'atteindre l'objectif voulu, soit à partir du présent vers le futur, soit à partir du futur vers le présent. La stratégie est conçue ici dans son sens « militaire », comme l'exercice d'identifier les ressources disponibles et de choisir les moyens à mettre en œuvre au service de l'objectif à atteindre (J. de Courson, 2004), dans une idée de « combat », où il faut choisir la stratégie pour gagner une bataille.

H. de Jouvenel et M. Godet entretiennent un débat récurrent[27] qui mérite d'être évoqué. Pour H. de Jouvenel, la prospective ne peut être que stratégique, car elle n'a de sens que si elle prépare à l'action. C'est pourquoi l'expression « prospective stratégique » se montre redondante. M. Godet partage cette idée, mais insiste sur l'emphase nécessaire dans le terme « stratégique ». Il est vrai que, d'une certaine façon, M. Godet fait école depuis les années 1980 avec son livre « Manuel de prospective stratégique ». Le « marketing » de cette expression ne peut donc pas être oublié si facilement… Force est de constater, par ailleurs, que le livre évoqué –traduit en l'espagnol et en portugais depuis les années 1990- est l'une des références indiscutable de la prospective en Amérique Latine et dans le monde.

La prospective et la stratégie sont ainsi indissociables puisque l'anticipation n'a de sens que pour éclairer l'action (M.Godet, 2001). Et c'est pourquoi la démarche prospective s'organise autour de deux questions fondatrices :

Q1 - Que peut-il advenir ? Q2 - Que pouvons-nous faire ?

[26] Ce glossaire fait partie des annexes.

[27] Auquel j'ai assisté à plusieurs reprises, notamment au sein du Collège Européen de Prospective et au séminaire de Prospective stratégique à Futuribles en 2005.

La Prospective territoriale

La Prospective Territoriale est une déclinaison de la prospective générale appliquée à l'avenir d'un territoire. L'architecture d'exercice proposée pour chaque démarche, détermine la place relative et l'articulation de la prospective exploratoire, de la prospective participative et de la prospective stratégique au sein de chaque cas de figure. F. Goux-Baudiment (2000) propose une définition pour cette prospective en particulier:

« La Prospective Territoriale est une branche de la prospective générale qui a pour objet l'identification des devenirs possibles et/ou souhaitables d'un territoire. Elle se développe autour de plusieurs caractéristiques fondatrices :

- Elle s'exprime à travers des démarches collectives au sein desquelles le processus est aussi important que le résultat ;
- Elle est pilotée par un ou plusieurs acteurs locaux ;
- Stratégique (donc normative), elle cherche à devenir plus opérationnelle, à la fois comme moyen d'aide à la décision et comme outil de pilotage de projet ;
- Globale (et non sectorielle), elle porte sur l'ensemble du territoire physique et humain ;
- Elle s'exerce au bénéfice de l'intérêt général, dans une perspective de moyen et long terme. »

Signalons que la prospective territoriale est un outil éminemment politique. Elle n'est donc pas désintéressée, mais répond à des enjeux de pouvoir (A-C. Découflé, 1972). Car elle déstabilise et recompose les jeux d'acteurs locaux. Elle fait émerger des idées neuves et aide à trouver du sens pour les décisions à prendre. C'est un instrument de pédagogie politique, un outil subtil d'animation, de la concertation et du conflit (J.de Courson, 2001b). F. Goux-Baudiment (2001c) signale l'orientation de la prospective territoriale vers l'action et l'innovation, et identifie l'intelligence collective comme un sujet de transformation engendré par la prospective, dans la mesure où elle lie les partenaires sur le terrain. Elle remarque aussi que le Projet est au cœur de la prospective territoriale. Trois raisons déterminent cette condition:

- Le Projet permet de savoir et de comprendre.
- Le Projet développe la stratégie comme l'art d'identifier et coordonner les moyens pour atteindre un but.
- Le Projet permet d'élaborer collectivement un avenir, le traduisant en discours cohérent et appropriable.

Des conditions pour la démarche prospective[28]

Les démarches prospectives ayant eu du succès, correspondent souvent à des exercices réalisés dans des régions en déprise, qui révèlent un certain « mal-être ». Ceci ne paraît pas être un hasard, mais plutôt une condition pour que l'appropriation du résultat de l'exercice puisse avoir lieu. La démarche prospective met tout d'abord en question les acquis et les idées reçues ; c'est pourquoi le territoire en question doit être prêt à être interrogé. Elle permet ensuite de faire émerger une société réconciliée, plus sûre d'elle-même et de sa place dans la nation et dans le monde. La prospective est ainsi un instrument pour reconstruire "l'ego" d'une région qui souffre d'un déficit d'image, grâce à une pensée du futur où elle se retrouverait puisant dans son génie propre. Pour entraîner une adhésion collective de la société civile, la réflexion prospective doit être capable de définir des stratégies qui accompagnent la société dans son propre mouvement, et non pas lui dicter ce qu'elle doit faire. Quelques conditions de la bonne pratique de la prospective territoriale peuvent être signalées (G. Loinger, 2001):

- La considération de la globalité de l'objet étudié
- Le besoin d'un support méthodologique rigoureux
- La mobilisation de moyens humains, financiers et organisationnels d'envergure
- La mise en action de ressources humaines considérables et pluridisciplinaires
- L'accumulation de connaissances sur la durée
- La finalisation de la démarche prospective sur des événements
- La présence d'une force extérieure pour la réalisation des études
- La construction d'un consensus entre les acteurs en amont de la réalisation de l'exercice
- Le caractère délibératif de la démarche, qui exige la présence des acteurs concernés

La démarche exige également une modestie dans le travail, car la prospective éclaire des choix qu'elle n'a pas à dicter (R. Savy, 2001).

[28] Cette session correspond à une synthèse du travail de G. Loinger sur le sujet.

Portée et limites

Comme le signale M. Godet (2001), il est important en prospective de se méfier du « rêve du clou » et du « risque du marteau ». Ni tous les problèmes ont leur réponse dans l'approche prospective, ni la prospective n'aborde nécessairement les dimensions appropriées d'un problème particulier. Et la culture sud-américaine (notamment celle de l'urbanisme) est particulièrement sensible à ce problème, comme le signale notamment J. Borja (2001) dans son article « *Barcelona y América Latina* ».

J. Borja signale comment certaines démarches spectaculaires ne proposent pas toujours de solutions aux problèmes exposés. C'est le problème de l'Urbanisme stratégique et le « Modèle Barcelona » en Amérique Latine. Ce qui se vend (s'achète) est la marque et le prestige, sans forcément engager les actions et les décisions nécessaires derrière la déclaration de bonnes intentions… Il paraît donc pertinent de signaler le danger de banalisation de la prospective. Se garder du « prêt-à-porter» des consultants et assurer la rigueur méthodologique des démarches engagées. Il paraît utile aussi de préciser la portée de l'approche prospective et d'en définir les limites.

Pour cette délimitation, les travaux réalisés par F. Plassard (2002) apparaissent comme des références incontournables. En particulier, les conclusions de l'étude "*Une approche rétrospective de la prospective*", qui analyse la relation entre les résultats de la prospective réalisée par la Datar en 1971 et les processus qui ont effectivement eu lieu dans la France de l'an 2000. Dans le cas en étude, le document "Une image de la France en l'an 2000: un scénario de l'inacceptable », document de fort impact politique, la prospective s'est montrée très utile dans l'identification d'un certain nombre de tendances fortes dangereuses. L'action publique s'est d'ailleurs inspirée de ces travaux pour créer, par exemple, les « métropoles d'équilibre » qui visaient réduire le « désert français » face à la concentration parisienne.

En revanche, les inflexions et les ruptures qui eurent lieu en l'an 2000 ne furent pas identifiées, dans la plupart des situations référées. Signalons que dans le cas en étude, la culture prédominante du moment rendait difficile d'imaginer la portée de certaines tendances émergentes à l'œuvre. En l'occurrence, l'émancipation féminine qui mena à une massification des études universitaires entre les femmes et une claire diminution de la maternité changea complètement la donne.

En effet, la projection attendue pour l'année 2000 fut contraire à celle qui était prévue : un niveau de chômage élevé dans les professions qualifiées et une croissance démographique sensiblement inférieure. Ce phénomène correspond à ce que F. Plassard (2003) dénomme plus tard le problème des « porosités ». Les prospectives loupent souvent les innovations, car celles-ci apparaissent parfois là où elles sont le moins attendues. Les innovations se situent en général dans les interstices de la connaissance et échappent fréquemment aux prospectivistes et aux experts…

C'est pourquoi l'identification des phénomènes en émergence et leur poids relatif, c'est-à-dire, la reconnaissance des signaux faibles en relation aux tendances lourdes, est un enjeu capital, qui détermine en grande mesure la validité des prévisions. L'effort de prendre en compte les possibles discontinuités et les ruptures structurelles est essentiel pour la réalisation d'une prospective de qualité (G. Loinger, 2001). En conclusion: la prospective aide à donner sens à l'action, et en particulier à la politique publique. Cependant, elle ne permet pas de prévoir ce qui va arriver. En particulier, la considération des ruptures, des signaux faibles et des tendances émergentes apparaît comme qualitativement fondamental dans la conception des futuribles. La méthode prospective consiste en l'exploration des futurs envisageables. Elle consiste à l'identification des Facteurs clé et la compréhension de leur évolution dans le temps ainsi que les cheminements possibles, mais jamais la détermination de ce qui adviendra.

Sur le statut de la prospective

Comment considérer la prospective : une discipline, un art, une science ?

La prospective n'est pas une « science » du futur mais plutôt une discipline, selon certains experts comme W. Bell, même si ce n'est pas l'opinion de tous (E. Barbieri Masini, 2001). P. Massé, ancien Commissaire général au Plan, parle pour sa part de la prospective comme une « indiscipline » intellectuelle[29], nom que M. Godet utilise ensuite pour nommer le premier tome de son « Manuel de prospective stratégique ».

[29] Il utilise cette expression dans un article du premier numéro de la revue Prospectives en 1973.

E. Barbieri Masini (2001) affirme que la prospective s'approche du statut de science dans la mesure où elle présente un certain nombre de caractéristiques des sciences contemporaines : un corpus distinct de connaissances, un lexique propre, un réseau professionnel et des réunions périodiques d'experts. De plus, elle identifie une approche « scientifique » de la prospective, au travers de la formulation du problème à étudier et l'analyse rigoureuse de la structure interne du système. Elle signale aussi que l'approche du problème par les diverses disciplines qui composent la prospective assure la rigueur scientifique de la démarche. F. Goux-Baudiment (2001a) situe la prospective au carrefour de la science, l'art et la technique. B. De Jouvenel, pour sa part, écrit en 1964 un livre fondateur qu'il dénomme "L'Art de la conjecture". Pour lui :

> "(...) l'art de la conjecture, tel que nous l'entendons (...) diffère beaucoup de [cette] définition. Notre problème ne pourrait être de distribuer les probabilités entre les différents futurs possibles que si, d'abord, cet ensemble de futurs possibles était porté à notre connaissance. Or il s'en faut bien que les futurs possibles nous soient ainsi "donnés". Au contraire, ils doivent être construits par notre imagination, se livrant à un travail de proférence[30] qui les tire comme descendants possibles d'états présents plus ou moins connus. La construction intellectuelle d'un futur vraisemblable est, dans la pleine force du terme, un ouvrage d'art. C'est cela que nous appelons ici conjecture."

Plus loin, B. de Jouvenel précisait que :

> "Cette conjecture sera plus ou moins bien raisonnée[31]. Ce qui importe essentiellement pour le progrès de cet art de la conjecture c'est que l'assertion sur l'avenir soit bien accompagnée du dispositif intellectuel dont elle procède, c'est que ce "bâti" soit énoncé, transparent, livré à la critique."

Au-delà de toutes ces considérations, cinquante ans d'évolution dans le domaine donnent à la prospective une accumulation conceptuelle et méthodologique remarquable. Même si ce temps d'évolution est, en relation à l'histoire humaine, un temps court, et fait de la prospective une jeune discipline...

---

[30] La proférence est un processus de l'esprit qui présume un fait futur (futurum) à partir de faits passés (facta).

[31] En référence à la notion de "conjecture raisonnée" employée par J.-L. Favier dès 1773 dans "Conjectures raisonnées sur la situation actuelle de la France dans le système présent de l'Europe (...)" présenté à Louis XV.

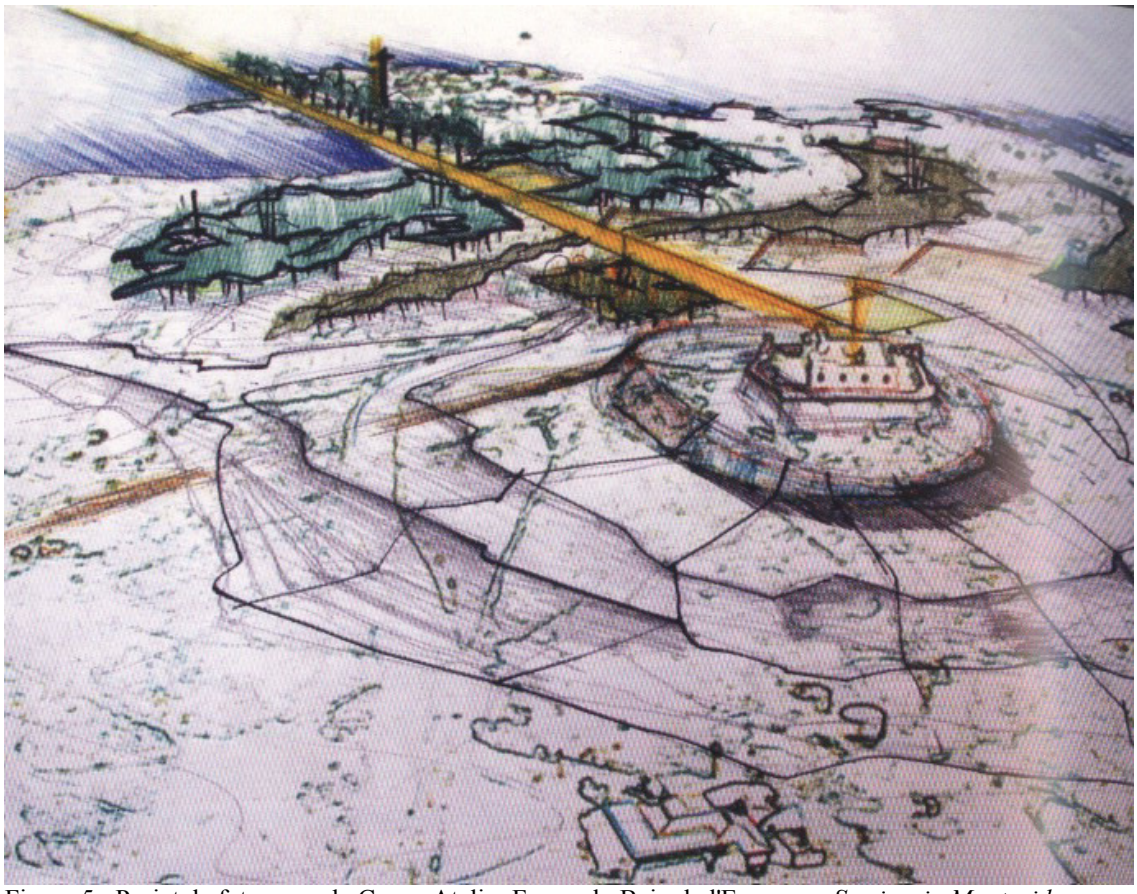


Figure 5 : Projet de futur pour le Cerro. Atelier Fernando Bajo de l'Espagne - *Seminario Montevideo*

Généalogie de la prospective

L'homme s'est toujours posé la question de son avenir (E. Barbieri Masini, 2001). A-C. Découfflé (1976) identifie trois grandes attitudes envers lui. Dans l'antiquité, le futur est perçu comme « destin », indépendant de la volonté des hommes. La divination est la façon d'accéder à sa connaissance. Ensuite, l'avenir est imaginé. En effet, au dix-neuvième siècle, dans le contexte de la société industrielle, la littérature construit des futurs alternatifs qui n'ont pas nécessairement une relation directe avec la réalité. L'utopie et la science-fiction relèvent de cette construction. Finalement, au vingtième siècle, apparaît l'idée du « devenir » où la continuité « passé–présent–futur » répond à un processus historique (J. Medina Vásquez, 2000). Et c'est là qu'apparaît l'attitude moderne de "prédire"…

Le vingtième siècle a inventé la prospective et la futurologie dans l'intention de percer scientifiquement les voiles de l'avenir et de s'armer contre l'incertitude (P. Durance, 2005). Au long des dernières années, les « *future studies* » ou « études et recherches à vocation prospective » [32] ont acquis dans le monde une forte réputation. Car l'humanité traverse une période de grands changements caractérisés par leur interdépendance et leur vitesse (E. Barbieri Masini, 2001). Dans ce sens, la prospective favorise, comme discipline, un regard transversal intégrateur et aide à appréhender les phénomènes dans leur complexité. La réflexion qui se développera au long de la recherche s'inscrit ainsi dans « l'esprit du temps » du monde en général, et de l'Uruguay en particulier.

La genèse

Deux espaces fondateurs de la prospective peuvent être mentionnés : la France et les Etats-Unis. Ces deux pays ont développé les recherches et études à vocation prospective avec des accents différents. Il est bon de signaler que, dans les deux cas, la discipline apparaît comme réponse à des situations de crise : la crise de l'après-guerre en France et la stratégie à aborder face à la guerre de Corée en Amérique du Nord. En effet, la *forecasting* surgit en 1945, comme un projet militaire lancé par le Pentagone pour évaluer la possibilité d'utilisation de la bombe atomique dans la guerre de Corée.

C'est dans ce cadre que sont créés certains outils fondateurs de la prospective, notamment la Méthode des scénarii –conçu comme aide à la décision par H. Kahn- ainsi que la Méthode Delphi et des impacts croisés par O. Helmer. De grandes entreprises américaines s'approprient ensuite de la démarche pour envisager leur stratégie de croissance et de développement. Le "futurisme" américain favorise l'anticipation. C'est-à-dire, il analyse comment réagir face à certains événements qui pourraient arriver dans l'avenir, comme réponse à la question « que faire si… ».

Par contre, la « prospective » proprement dite, naît en France dans les années 1950, au sein d'un pays dévasté par la guerre. C'est le philosophe G. Berger qui en parlera pour la première fois dans un article publié en 1957, baptisant la discipline en reprenant un terme thomiste de la philosophie du Moyen Age (B. Cazes, 2004). Ce philosophe français (G. Berger, 1960) invite à la formation du "Centre international de prospective", dont le statut établit comme objectif:

[32] Traduction du terme future studies qu'utilise E. Barbieri Masini dans son livre en français.

> « D'étudier en fonction de l'homme et dans une attitude prospective les problèmes généraux que posent les conséquences économiques, sociales et politiques de l'évolution du monde ».

Une synergie se crée au sein de cet ensemble de hauts fonctionnaires –un peu « à coté » du système, critiques à l'égard d'une administration trop planificatrice et rigide- entourés de quelques « grands patrons » et d'intellectuels (B. Hérauld, com. pers.[33]). Le concept français de prospective se construit donc dans ce cadre, comme un ensemble philosophique et méthodologique différent de la futurologie nord-américaine. Ils créent un corpus philosophique et d'action qui deviendra ensuite un courant fort en France. La prospective surgit ainsi, non pas comme un objectif en soi ou une méthode, mais plutôt comme une façon de faire de la politique, de gérer ensemble. Car il s'agissait plutôt, au début, de l'attitude prospective, comme de l'orientation de la pensée au futur. B. de Jouvenel (1964) souligne que: « la réflexion sur l'avenir est une priorité si les dirigeants veulent garder une liberté de choix et de décision ».

Le courant anglo-saxon

Aux Etats-Unis c'est un certain scepticisme qui encadre le développement des future studies. Ils furent les acteurs d'une importante évolution jusque dans les années 1970. Cependant, l'absence de fondement théorique accepté et le doute sur leur réelle capacité à prévoir le futur, donnent une insuffisante légitimité à la matière (E. Barbieri Masini, 2001).

H. Kahn (cité page 50), créateur de la Méthode des scénarios, fondera en 1961 le *Hudson Institute* comme un descendant direct de la *Rand Corporation*, pour faire de la recherche interdisciplinaire indépendante. Cet organisme travaillera notamment en France pour la Datar, à l'époque où celle-ci était dirigée par J. Monod. Le *Future Institute* sera également formé, ainsi que la Commission de l'An 2000. Cette dernière dépasse largement la simple prévision technologique -pour laquelle elle fut formée initialement- et s'oriente, sous la direction de D. Bell, au futur de l'être humain et de la société.

La *World Futur Society* sera fondée en 1960. Un certain nombre de formations académiques sont créées à la même époque. Les seules qui ont subsisté jusqu'à aujourd'hui sont le Master à l'Université de Houston et le Doctorat à l'Université de Monoa, à Hawai.

[33] Entretien réalisé par l'auteur à B. Hérauld au Comissariat Général au Plan, Paris 2005.

Le monde académique de l'époque avait une sensibilité plutôt technologique et tenait une approche quantitative et linéaire. De ce domaine procèdent d'ailleurs Th. Gordon et O. Helmer qui dirigent aujourd'hui le Projet Millenium auprès de J. Glenn.

Au-delà des Universités, nombre d'entreprises privées –telles que IBM, Shell et Général Electric- abordent des démarches prospectives, où l'intérêt spécial porté sur les nouveaux besoins sociétaux permet d'élargir l'aspect technique à l'angle social. Dans ce domaine aussi ressortent quelques chercheurs renommés, tels que J. McHale avec son livre « *The futur of the futur* ». A. Toffler, sociologue et journaliste, conjugue dans ses publications « Choc du futur » en 1975 et « La troisième vague » en 1980, sa capacité d'analyse avec son talent pour la diffusion des idées. Une autre approche, qui aborde plutôt l'aspect global des évolutions, produit aussi quelques écrits de grande valeur. Quand dans les années 1970 l'interdépendance au niveau mondial commence à se faire évidente, J. Forrester du MIT/Massachussets Institute of Technology inaugure cet abord avec l'étude des systèmes urbains.

En 1972 E. Meadows développe plus clairement une approche systémique avec son travail pour le Club de Rome[34] « Halte à la croissance ». En 1981, « *The Global 2000* » de l'administration Carter aura une influence internationale importante, notamment en Chine et au Mexique. Ensuite, les *future studies* déclinent aux Etats-Unis.

Il est intéressant de remarquer le rôle qu'ont joué les femmes dans le domaine des *future studies* en Amérique du Nord, comme interprètes de la sensibilité non technologique. Elles firent divers apports au sein d'équipes multidisciplinaires. Entre elles figurent notamment M. MacHale, H. Henderson, E. Boulding, H. Toffler et D. Meadows (E. Barbieri Masini, 2001).

[34] Depuis 1968 est formé le Club de Rome, avec une centaine de membres de différents pays et disciplines qui partagent un intérêt commun pour le futur comme globalité.

La prospective « à la française »

Même si le caractère d'une prospective faite «à la française » est indéniable, il n'est pas possible de parler d'une « Ecole Française de Prospective ». Tout d'abord parce qu'il n'y a pas d'Ecoles de prospective différenciées dans le monde, par rapport auxquelles se positionner ou desquelles se différencier (F. Goux-Baudiment, 2003)[35]. De plus, les pratiques dans le monde sont aujourd'hui de telle façon imbriquées les unes aux autres que les références s'enrichissent entre elles et deviennent métisses. Mais comme l'affirme E. Barbieri Masini (2001) il est possible d'identifier une façon de faire de la prospective « à la Française », comme l'option d'agir sur le présent pour construire un futur différent de celui qui est inscrit dans les tendances du passé et du présent. Elle signale comme concept français la question centrale du choix, où l'interpénétration de la connaissance du passé et du présent se combine avec l'imagination et la volonté pour mettre en œuvre la construction du futur souhaité. Certains auteurs comme P. Demarest (2001) affirment que la prospective est la traduction française de la gouvernance anglo-saxonne, en quelque sorte plus abstraite et moins concrète que celle qui répond à une «sensibilité protestante ». La prospective constitue ainsi une sorte de démarche cartésienne préalable à la décision que les anglo-saxons, pour leur part, mettent en œuvre pragmatiquement.

Toutefois, il existe en particulier une pratique française de la prospective territoriale. Signalons d'abord sa base conceptuelle ; ce courant est fondé sur les idées de G. Berger, B. de Jouvenel, et, de nos jours, M. Godet. La praxis correspond au travail développé par un noyau dur professionnel, petit mais solide : le groupe Futuribles International[36], le LIPSOR/Laboratoire d'Investigation en Prospective et Stratégie des Organisations et la Chaire de prospective industrielle au CNAM/Conservatoire national des arts et métiers, l'OIPR/Observatoire International de Prospective Régionale et quelques bureaux d'études privés comme proGective, ALGOE ou le GERPA.

Signalons que notre choix méthodologique pour le développement de la prospective en Uruguay est fortement influencé par ce courant.

---

[35] Débat dans le 69éme Séminaire de l'OIPR/Observatoire International de la Prospective Régionale « La prospective régionale et locale en chemin ; retour sur les expériences récentes, regard sur les nouvelles pratiques et les nouveaux enjeux ». Paris, 10 octobre 2003

[36] Avec une expérience de longue date dans des domaines de prospectives plus vastes et plutôt sectorielles.

Foresight ***ou prospective? Plus qu'un enjeu linguistique***

Jusqu'aujourd'hui se maintient une différence marquée entre le courant français et le courant anglo-saxon des *future studies*. J. Medina Vásquez (2002) définit, pour agencer la différence, la *foresight* de tradition anglo-saxonne comme le processus d'anticipation et d'exploration d'opinion experte (de gouvernants, d'entrepreneurs et d'usagers). Ce processus sert à établir des priorités, face à des budgets restreints ou dans des conditions de concurrence internationale. Il sert aussi à créer des interfaces entre agents : clients, fournisseurs, alliés, régulateurs. Il aide à produire du sens pour la vision stratégique et à réduire l'incertitude[37].

Signalons que le concept de *foresight* est apparu plus récemment que celui de prospective. Notons que lors de sa naissance aux Etats-Unis, la pratique se dénommait *forecasting*. Le concept a été largement utilisé au Royaume-Uni et dans l'Union Européenne, mais ne présente pas une claire spécificité en relation aux termes de prospective ou *future studies*. Il faut d'ailleurs signaler les difficultés que pose la traduction du mot prospective en anglais.

La différence entre prospective et *foresight* se manifeste notamment dans le tour de force qui se joue au sein de l'Union européenne dans le choix du nom pour désigner la pratique[38]. Le mot relève de cette différence d'abordage et implique plus qu'une question de langue (P. Destatte, 2004). Sur cette question, le Collège Européen de Prospective a pris position:

> « Plusieurs définitions de ce qu'est la prospective apparaissent selon le contexte.Le *foresight* réapparaît de façon massive dans les pays anglo-saxons dans les moments les plus néo-libéraux, en absence de l'état. Il y a une forte connivence entre le *foresight* et les nouveaux modes de gouvernance. Le *foresight* introduit une notion de décentrage; le centre est un animateur, mais aussi un acteur. Le *foresight* est plus réduit que la prospective qui est une philosophie, qui a une histoire. Il y a donc un risque à traduire prospective par *foresight*. La prospective est une attitude, une discipline, rationnelle face à l'exploration du futur. Comme tel, ce n'est pas traduisible en anglais. Ce mot doit rester français dans la littérature européenne.

---

[37] Définition de l'Ecole de Manchester (1999) citée par J. Medina Vásquez

[38] C'est la foresight anglaise –développée particulièrement par Manchester- qui parait le mieux réussir en ce moment un positionnement au sein de l'Union européenne. Propos retenus du débat au sein du Collège Européen de Prospective le 26 octobre 2005 à la Datar.

> Le *foresight* a une philosophie opposée ; il ne cherche pas la rationalité, mais le consensus, qui peut être irrationnel (ce qui explique le succès de la méthode Delphi dans sa pratique). Le *foresight* est avant tout de la « mauvaise » prévision. »

Brève histoire de la prospective en France

Depuis l'après-guerre (1946) le Commissariat Général au Plan[39] travaille sur les développements possibles de la France et de l'Europe. Cet organisme de planification mène des analyses prospectives sur tous les sujets d'intérêt général pour l'avenir de la France et le cadrage des politiques de l'Etat. Signalons que la planification française des années 1930 répond au cadre idéologique du moment, constituant en quelque sorte une synthèse de la programmation marxiste et du libéralisme économique. C'est à ce moment d'ailleurs que surgit le concept d'Economie mixte. Notons qu'à l'époque, les « plans quinquennaux » organisaient l'économie soviétique, tandis qu'aux Etats-Unis, l'Etat se charge de redonner du souffle à l'économie américaine.

La question se pose donc de savoir plus précisément à quoi l'Etat doit servir. En l'occurrence, le centralisme et l'autorité de l'Etat français, permet à ce dernier d'assumer seul, la mise en route du modèle qu'il met en avant. Plusieurs organismes sont d'ailleurs formés au service de la prospective à ce moment-là. L'apport de ce que J. Medina Vásquez (2000) appelle –en paraphrasant F. Goux-Baudiment- « la première génération » de la prospective française sera essentiellement d'ordre philosophique et humaniste. G. Berger, père de la prospective, situait expressément dans ses propos « l'homme au centre ».

Ensuite est créée la Datar/Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale (1963) au service du Premier ministre, et s'occupe des politiques d'aménagement de la France. La distribution des ressources sur le territoire vise à affranchir l'écart entre « Paris et le désert français », signalé par J-F. Gravier (1947) dans son livre de référence. La décentralisation est donc spécifiquement abordée par la Datar, notamment à travers la promotion des « métropoles d'équilibre ». Mais l'organisme s'occupe essentiellement de produire la prospective nécessaire pour la planification des infrastructures et des équipements, qui requièrent nécessairement un cadrage sur le long terme.

[39] Créé par le Président C. de Gaulle, qui parlait dès lors du « Plan comme une ardente obligation »

La Datar produit en 1971 un document célèbre, dans lequel est décrit un scénario tendanciel très plausible « Une image de la France en l'an 2000, le scénario de l'inacceptable ». Il faudra d'ailleurs attendre jusqu'aux années 1990 pour assister à la production d'autres documents d'envergure de la part de cette institution, notamment les travaux sur « les sept grands chantiers » et « France 2020 ».

Les trente glorieuses et l'apport de la première génération

G. Berger crée le Centre International de prospective –décrit page 50- en 1957. Son objectif d'intégrer les études prospectives à l'Université, sous la direction de F. Braudel, n'aboutira pas du fait de sa mort prématurée en 1960 (P. Durance, 2005). B. de Jouvenel, crée pour sa part le concept de futuribles, terme qu'il reprend à Molina, jésuite du quinzième siècle, comme contraction des mots « futurs » et « possibles » donnant nom au groupe et à la Revue. Ce concept caractérise fortement l'exercice de la prospective « à la Française ».

Il conçoit le Projet Futuribles comme un « forum prévisionnel permanent où se produiraient les opinions avancées sur ce qui peut advenir et ce qui peut être fait ». Il écrit « L'Art de la conjecture » en 1964 et crée l'association internationale Futuribles en 1967. Il sera le principal acteur de mise en relation entre la prospective nord-américaine et la prospective française. Pierre Massé, économiste qui intègre le groupe Futuribles, fera son apport depuis l'Etat comme directeur du Commissariat général au Plan.

Les années 1960 et 1970 correspondent à « l'âge d'or » de la prospective, appliquée à la planification territoriale, qui très souvent s'adosse à des Schémas d'infrastructure. L'espace de souveraineté politique se superpose encore à cette époque à l'espace économique, qui caractérise l'Aménagement du Territoire en France, défini comme une « géographie de la liberté » (Monod, 1974) ou « la projection géographique de la société de l'avenir » (P. Massé, 1964).

Le contrôle de l'avenir est alors conçu à travers la maîtrise de l'espace (A. Rallet, 2001). L'Aménagement du Territoire est encore un contre-feu efficace aux effets négatifs de l'internationalisation économique des années 1970, qui a des effets encore peu *dé-territorialisants*, comme la dépréciation de certaines spécialisations locales par exemple.

En 1975 aura lieu la crise du pétrole. Le fait de n'avoir pas prévu cette rupture - et de ne l'avoir même pas ébauché, notamment dans les récents travaux de H. Kahn et du Club de Rome durant les années 1960-1970 - délégitiment la prospective (J-C. Thoenig, 1994). La confiance dans le progrès entre aussi en crise; mai 1968 en Europe et les mouvements sociaux en Amérique Latine sont des manifestations des secousses culturelles qu'elle a impliqué.

La prospective d'entreprise et l'apport de la deuxième génération

Dans les années 1980, la fusion entre le volontarisme planificateur et la prospective territoriale n'existe plus. Cette décennie est marquée en France, d'une part, par la crise économique –issue d'un deuxième élan de la mondialisation- qui frappe durement les territoires ainsi que par la décentralisation des pouvoirs territoriaux qui dote les régions de nouvelles compétences (lois de 1982 et 1986). La Prospective a donc en France une première inflexion : La prospective d'entreprise fait école avec l'apport de la « deuxième génération ».

La Chaire de prospective industrielle est créée en 1982 au CNAM/Conservatoire National des Arts et Métiers, dirigée depuis 1987 par le M. Godet. Il écrit, sur la base de son travail au sein de la Chaire, la première édition de son livre « De l'anticipation à l'action » en 1991. Il faut noter que son livre est un manuel, plus qu'un essai, qui offre au lecteur une boîte à outils opératoire à la prospective d'affaires. Il applique à l'entreprise un certain nombre d'outils du futurisme américain et en affine les instruments, créant une boîte à outils opérationnelle pour l'entreprise.

Plus tard, (2004) un ensemble de logiciels se développe sur cette base au sein du LIPSOR/Laboratoire d'Investigation en Prospective et Stratégie des Organisations qui sont disponibles au public sur le site du Laboratoire, grâce aux appuis financiers d'un certain nombre d'entreprises[40].

[40] MICMAC est le logiciel qui soutient l'utilisation de la matrice d'analyse structurelle pour la définition des variables clé. MACTOR conforte l'analyse du jeu d'acteurs en estimant les rapports de force et en étudiant les convergences et divergences avec les objectifs fixés par le commanditaire. MORPHOL organise l'application de l'analyse morphologique. SMIC PROB-EXPERT fait ressortir les scénarii les plus vraisemblables et permet d'examiner des combinaisons d'hypothèses que l'on aurait exclues a priori.

Ensuite, dans les années 1990, l'utilisation de ces instruments sur le territoire donnera lieu à la prospective territoriale. Mais comme le signale G. Loinger (2001), la question de savoir si les outils, les mécanismes, les notions et les concepts de la prospective générale sont applicables à la prospective territoriale est un problème de fond soulevé par l'exercice de la démarche prospective aux territoires. Ce questionnement engage, selon lui, plusieurs observations :

▪ Un territoire n'est pas équivalent à un marché

▪ La logique de l'action n'est pas la même que celle du pouvoir. Il y a le temps long des devenirs et le temps court de la prise de décision

▪ La temporalité interne est en phase ou non avec la temporalité externe ; la logique de temps long des territoires ne s'accorde pas forcément aux rythmes courts de l'économie ou de la technologie

La prospective territoriale et l'apport de la troisième génération

Dans les années 1990 la troisième génération fait son apport à la prospective française. D'un côté, les lois de décentralisation de l'Etat français donnent un fort élan à la prospective. En effet, les régions deviennent acteurs économiques et commencent à exiger des prévisions de long terme pour les négociations avec l'Etat et pour la conception de leur propre développement. Cette prospective est territoriale et généralement d'échelle régionale.

Dans les années 1980, l'inflexion qui s'opère sur le territoire français avec la nouvelle étape de la mondialisation économique détermine l'intensification de la concurrence entre territoires. La menace de marginalisation pour des régions qui se désindustrialisent ou perdent leurs spécialisations économiques antérieures devient flagrante. De plus, la construction européenne, les transformations technologiques et la métropolisation, exigent de nouveaux outils pour repositionner les régions. Et la prospective territoriale apparaît comme un outil pertinent. En effet, les outils de régulation économiques centraux de l'Aménagement du Territoire, sont obsolètes et laissent leur place à des politiques territoriales d'une autre échelle : régionale européenne et de développement local.

C'est là que la pratique d'exercices renommés se multiplie. En 1988 est lancé l'exercice « LIMOUSIN 2007 » qui évoluera en 1993 vers « LIMOUSIN 2007 : état d'une prospective » et finira en 2000 avec « LIMOUSIN 2017 ».

En 1989 la réflexion « LYON 2010 » donnera lieu à l'emblématique « MILLENAIRE 3 » sous le *leadership* de R. Barre. « CATALUÑA 2010 » se développera dans la Catalogne sous la direction de H. de Jouvenel. F. Goux-Baudiment recense en France cinquante trois exercices de 1988 à 2000.

La prospective territoriale est encore tâtonnante. En effet, le champ spatial de la prospective d'Etat des années 1960 privilégiait la relation entre le développement de la capitale et le territoire national et non pas la dimension du développement local (G. Loinger, 2001). L'articulation entre la logique profonde des territoires et les méthodes de la prospective générale n'est pas encore résolue. F. Goux-Baudiment (2001a) signale d'ailleurs le besoin de construction d'instruments et de mécanismes particuliers pour les démarches territoriales. Dans ce sens, certaines expériences sud-américaines du Río de la Plata –notamment URUGUAY 2025 (qui sera développé dans la troisième partie de cette thèse) et *Vision XXI de la Región Centro-Argentina* apportent d'intéressantes innovations applicables à d'autres collectivités territoriales, qui permettront sûrement d'enrichir une boîte à outils idoines pour les exercices de prospective territoriale.

De 1990 à 1995 une période riche en réflexions prospectives, plutôt « stratégiques », aura lieu, avec la programmation décidée en CIAT/Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire de « Prospective et territoires ». Plusieurs thèmes de réflexions seront engagés. Les « Sept grands chantiers » sont constitués de prospectives sectorielles et thématiques. Ces chantiers interrégionaux retenus par la Datar développeront dans leur première étape des prospectives clairement territoriales, par le biais d'animateurs qui ont pour mission d'animer la réflexion des acteurs locaux. Ensuite, dix groupes de réflexion travailleront durant trois ans, sur des thématiques clés pour l'aménagement du territoire en développant des prospectives plus « transversales ». Il y aura aussi la création d'images du futur : France 2015 pour les Contrats de Plan 1994/1998.

En 1995 sera créée la figure des « pays » par la LOADT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Cette Loi établit comme exigence l'élaboration d'« un document d'analyse prospective et une charte régionale assortie de documents cartographiques qui exprime le projet d'Aménagement et de développement durable du Territoire régional ». De 1996 à 1998 le deuxième programme « Prospective et territoires » est lancé par la Datar. Il ne comporte pas cette fois de commande de prospective territoriale proprement dite.

Le troisième programme « Prospective et territoires » lancé en l'an 2000 s'applique aux enjeux du territoire, abordant la relation entre prospective territoriale et l'action publique.

Finalement en 2003 une rupture a lieu sous le gouvernement Raffarin, qui fixe une sensible restriction budgétaire à la Datar[41]. Le nouveau gouvernement engage un changement d'orientation. Les structures de cet organisme seront réorganisées en allégeant les effectifs et en renforçant les travaux prospectifs dans l'optique de l'Europe élargie. Les nouvelles autorités estiment que la Datar parvient à un grand développement des idées, mais maîtrise de façon limitée le terrain. Les thèmes prioritaires qui émergent sont l'analyse démographique et des conséquences du vieillissement de la population[42], l'influence des flux migratoires de l'Europe de l'Est et du Maghreb sur le territoire français, et la délocalisation industrielle.

Ce processus débouche en 2005 à la dissolution de la Datar, avec le changement de son décret de création et de sa dénomination, maintenant DIACT/Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires. Le changement dans l'appellation –la compétitivité apparaît comme objectif explicite- implique aussi un changement dans la mission de l'organisme, qui s'établie dans le nouveau décret. Au-delà du ré équilibre général du territoire et de l'attention aux zones fragiles, c'est l'importance du travail sur les métropoles et les pôles de compétitivité qui est mise en avant. C'est un changement structurel dans la focalisation du travail de l'établissement. Le changement de son positionnement institutionnel affirme également la différence prédite ; la DIACT est maintenant de dépendance interministérielle et son monitorage a lieu depuis le Pôle des mutations économiques du Ministère français de l'économie et des finances[43].

---

[41] Le Séminaire « Prospective INFO : La prospective territoriale, outil d'aide à la planification spatiale / La prospective territoriale, outil de gouvernance » réalisé par la DATAR le 18 septembre 2003 éclaire sur les questionnements de l'activité prospective en France.

[42] Des participants dans la salle observent que ce sujet est relevé dans le dernier livre de Godet, et questionnent la vraie pertinence de ce propos.

[43] Signalons que nous réalisions un stage à ce moment à la Datar, ce qui nous a permis le suivi de près de ce processus et la participation à plusieurs débats sur le sujet au sein de l'Institution.

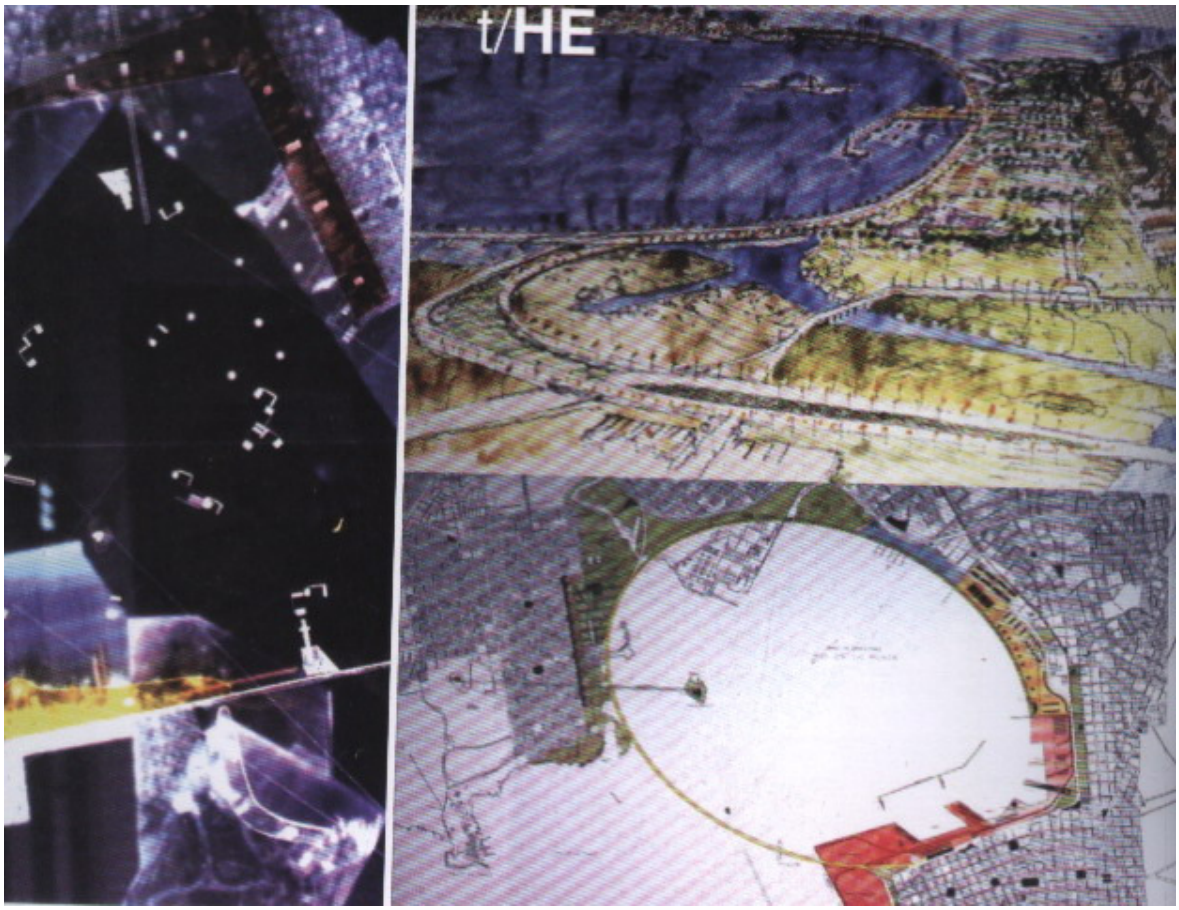


Figure 6 : Projet de futur pour la baie de Montevideo. Atelier Fernando Bajo de l'Espagne - *Seminario Montevideo*

L'apport sud-américain à la prospective

La prospective en Amérique du Sud présente de divers degrés de développement, ayant profité d'élans distincts par pays selon la décennie. Quelques organismes relient les prospectivistes au niveau continental. La *RELAEP/Red Latino Americana de Estudios Prospectivos,* notamment, de récente conformation, est présidée par F. López Segrera. D'autre part, le réseau du *Millenium Project* articulé depuis les Etats-Unis pour l'Amérique Latine est une deuxième manifestation d'échelle continentale en matière prospective.

Au moins trois contributions spécifiques de l'Amérique Latine au développement général de la prospective méritent d'être signalées.

Des chemins alternatifs vers l'avenir

En premier lieu, la *Fundación Bariloche* de l'Argentine. Celle-ci incorpore pour la première fois de façon explicite dans une réflexion prospective, la question des alternatives dans le cheminement vers le futur (E. Barbieri Masini, 2001). Cet apport a comme antécédents un ensemble de réflexions développées par l'intellectualité argentine de l'époque, entre lesquels ressortent Varsavsky et sa génération. Ces intellectuels ont induit un important courant de pensée et d'action en Argentine mais aussi au niveau du continent. Le célèbre *Informe Bariloche de 1975 "Catástrofe o nueva sociedad"* (A. Herrera, et All. 1977) est la première réflexion prospective produite par un pays de la périphérie. Cette prospective développe le « modèle mondial latinoaméricain » comme une réponse critique au rapport du Club de Rome écrit par Forrester et Meadows « Halte à la croissance ». Ce dernier soutenait qu'il était indispensable d'établir des restrictions à l'évolution de l'économie mondiale, puisque l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables aurait indéfectiblement lieu. Mais ce qui semble surprenant, c'est que les informants ne questionnent jamais certains concepts implicites au modèle de développement qu'ils disent non viable, comme la course aux armements ou encore l'inéquité du système (H. Scolnik, 2004). L'idée de développement réfère toujours exclusivement au modèle dominant, comme seul chemin possible.

La *Fundación Bariloche* commence, bien au contraire, par souligner l'asymétrie Nord-Sud dans un clair questionnement du système régnant. Elle propose une vision prospective qui parie à la construction d'un monde sans pauvreté ni inéquités, sur la base d'un modèle de développement alternatif au modèle dominant. Elle met en évidence qu'une véritable transformation du monde exige un changement dans les valeurs fondamentales de la société et explicite le besoin d'un changement structurel dans le système mondial. Signalons que le document produit fait preuve d'une haute rigueur scientifique et méthodologique. Cela dit, il est surprenant que cet écrit n'ait presque pas eu de diffusion dans les pays centraux (E. Barbieri Masini, 2001)… Ce qui se doit peut-être au fait du sérieux questionnement au système que le document impliquait.

La construction sociale du futur

En deuxième lieu, le traité colombien sur la construction sociale du futur semble aussi un apport intéressant et particulier depuis l'Amérique du Sud. Les travaux dernièrement développés sous la direction de J. Medina Vásquez, précisent comment les spécificités culturelles latino-américaines obligent la prospective à adopter une approche caractéristique. Car la fonction de transformation culturelle y prend une place essentielle[44]. Dans cette école, deux influences principales se combinent : d'une part le courant de la Prévision Sociale et Humaine (sous l'influence de E. Barbieri Masini de la *Pontificia Universita Gregoriana*), et d'autre part, le courant français au travers du LIPSOR et de M. Godet.

Un besoin particulier pour l'Amérique Latine[45]

J. Medina Vasquez, (2000), démontre que les spécificités culturelles de l'Amérique Latine forcent les études du futur à adopter une approche propre. La tâche de transformation culturelle y prend une place fondamentale. Cette constatation s'affirme au travers des travaux de divers auteurs latino-américains qui, depuis plus d'une décennie, insistent sur le besoin d'aborder la problématique à partir de l'idée de construction sociale du futur. Car il s'agit avant tout, dans le cas des sociétés sud-américaines, de réaliser un exercice d'innovation sociale. Le développement d'une « pédagogie de l'espérance » est nécessaire, pour assurer une dimension sociétale et identitaire inachevée dans le continent. L'Amérique Latine est une région en pleine construction, tant du point de vue social et culturel qu'économique et technologique (J. Medina Vásquez, 1999).

Même si plusieurs élans d'action indépendante ont eu lieu au cours de l'histoire, c'est plutôt à partir d'une action centralisée de l'Etat-nation que ses gestes ont eu lieu. Les villes en particulier –et, en l'occurrence, celles du Río de la Plata-, furent fondées comme chef-lieu des conquérants pour contrôler les territoires soumis. La relation de dépendance des villes sud-américaines fait que les villes de notre continent ont été objet de l'histoire, plus que sujet de leur propre développement.

---

[44] Voir développement de l'idée page 63.

[45] Cette idée se développe dans l'ouvrage colombien collectif « La construction sociale du futur » qui sera la base théorique de l'analyse qui suit.

Les villes européennes du moyen âge[46], en revanche, semblent plutôt créées comme un espace de liberté, de résistance à la domination du seigneur féodal autour de l'échange marchand sur les carrefours où se croisaient les chemins. Cette circonstance peut se signaler comme l'une des raisons de la différence des exercices de prospective réalisés dans les milieux européens ou anglo-saxons[47] et sud-américains : le différent rapport des communautés avec le développement de leur territoire. Cette relation porte sur les fondamentaux d'une démarche prospective. Une position relative sur l'échiquier mondial et une maturité sociétale distinctes, assurent un registre historique qui change les besoins de base à l'heure d'entreprendre une démarche de réflexion sur le futur souhaité.

J. Medina Vasquez (1999) compare une démarche prospective à un bâtiment de plusieurs étages. La conviction du pouvoir sur le futur est, pour lui, la fondation de l'édifice. Cette dimension, souvent négligée car elle n'est pas visible, est celle qui soutient la possibilité de construire une véritable « vision » de futur. Les dimensions les plus diffusées et les plus développées de la prospective portent sur sa boîte outils. Mais ceci correspond à peine aux étages visibles. C'est pourquoi une bonne application des techniques utilisées en Europe n'est pas suffisante et n'assure pas les préalables que la prospective exige. Une vaste tâche éducative et culturelle reste à accomplir en Amérique Latine.

En effet, l'« esprit » prospectif, cette confiance du futur comme nouvelle façon de penser les problèmes est donc un fondement à construire dans notre continent. Le dépassement de l'idée que le futur dépend du destin (A-C. Découfflé 1972) –qui sous-entend le fatalisme : « on n'y peut rien » ou la divination : « il est déjà marqué, reste à le deviner » contient un changement qualitatif. Assumer le pouvoir d'agir implique la récupération des marges de manœuvre de la politique et la maîtrise du devenir historique.

---

[46] Où se construisent les bases identitaires de nombreuses communes actuelles.

[47] Même s'il faudrait sûrement identifier les nuances entre les territoires européens centraux et les périphériques…

La légitimation de l'ordre économique et politique mondial par l'inaction est donc mise en question, avec un déplacement par rapport à la place relative réservée historiquement aux pays du Sud. Et c'est cette dimension qui donne sens aux réflexions prospectives, et permet ensuite une traduction dans l'action de ces exercices, dans la mesure où le temps long est repris comme espace de liberté et structure la politique publique et l'action privée.

Diverses raisons[48] déterminent le besoin de construire cette confiance en l'avenir, en Uruguay en particulier, comme dimension sociétale:

1.- Un terrain de jeu dénivelé

Un rapport centre - périphérie détermine un certain « ordre des choses ». La hiérarchie d'un pays au sein du système monde détermine ses opportunités économiques et politiques. J. A. Ocampo (2000) démontre comment, au niveau des Etats-nation, le système mondial est un terrain de jeu dénivelé. Les différences entre centre et périphérie, signalées par R. Prebisch dans les années 1940 se maintiennent aujourd'hui et les inégalités ont tendances à s'approfondir. G. Bittencourt (2004) démontre pour l'Uruguay que cette appréciation se confirme. Et cette relation détermine le fait d'être pensé et non penseur.

2.- La frustration de l'histoire récente

Les événements récents en Amérique du sud sont constitués de défaites plus que de réussites, et les turbulences des vingt dernières années ne sont pas vraiment encourageantes dans le continent. C'est ainsi que nos sociétés sont imprégnées de désespérance plus que d'enthousiasme et de confiance. Ceci explique peut-être la difficulté d'assumer le risque du changement. Maintes défaites des projets de transformation sociale par la violence des dictatures militaires sont suivies de printemps démocratiques et d'euphories néo-libérales également déroutés. La décennie « gagnée de la démocratie » en Amérique Latine, les années 1980, correspondent à la décennie perdue de l'économie avec la crise de la dette (M-A Garreton, 2000)

[48] M. GUTIERREZ (1999) analyse le cas de la Colombie dans l'application de la boîte à outils de la prospective. L'analyse qui suit s'inspire de son travail, mais s'adapte à l'interprétation de la réalité uruguayenne avec une hiérarchisation différente des arguments et l'incorporation d'éléments non considérés par l'auteur, qu'il semble important de signaler dans notre cas. En général les textes de J. Medina Vásquez ont inspiré cette réflexion mais ont été réinterprètes librement a partir de la lecture de la réalité uruguayenne.

3.- Le retranchement derrière la culture de l'urgence

La dimension des menaces et opportunités du présent implique des défis immédiats qui peuvent signifier de vraies catastrophes s'ils ne sont pas abordés correctement. Résoudre les problèmes du moment se présente comme la tâche la plus importante dans le continent, car ils sont d'une gravité exceptionnelle. En effet, les impacts des dernières convulsions sont assez bouleversants. De plus, les ciments de la structure productive contemporaine sont en construction depuis les années 1980 et les secousses de la mondialisation en Amérique Latine se font sentir violemment depuis cette décennie.

4.- Une crise identitaire

L'identité uruguayenne est menacée dans son sens profond. La raison de l'existence de l'Uruguay comme pays n'a plus le même sens et des interpellations structurelles sont posées. Car la place que le pays occupe sur la carte du monde est sérieusement questionnée. Enclave géostratégique dans le cône sud, l'Uruguay a une raison d'être, depuis sa naissance, géopolitique et non pas structurelle du point de vue économique (A. Methol Ferré, 1967). La « petite tasse en or » s'est cassé dans les années 1960 : de Suisse de l'Amérique, pays prospère, riche et différent de ses voisins, l'Uruguay se *« latino américanise »*. Le pays s'appauvrit et affronte une réalité semblable à celle du continent. Et comme l'affirme G. Caetano (2003), nous avons du mal à assumer comme société ce changement. Nous essayons en quelque sorte de le « dissimuler », et agissons souvent comme si les nouvelles restrictions de pays pauvre n'existaient pas. Un changement de l'image que l'Uruguay s'est toujours fait de lui-même a lieu.

Qui sommes-nous ? Où allons-nous ? Que voulons-nous ?

L'idée de futur est toujours une construction historique, avec nombre de présupposés implicites. J. Medina Vásquez situe l'idée de construction sociale du futur dans le cadre de la discussion de l'évolution conceptuelle des études et recherches à vocation prospective. L'idée de construction sociale du futur, est peut-être plus significative que la tentative moderne le de prédire, même si plus modeste,. Car c'est une nouvelle représentation historique du futur qui est en jeu. D. Moura (1999) soutient d'ailleurs que la vision de futur comme construction humaine est une attitude nouvelle en relation aux lectures antérieures.

En l'occurrence, A. Découfflé (1972) signale trois correspondances à divers moments historiques. Dans l'antiquité, l'idée du futur comme destin prédomine. C'est pourquoi la divination y a une place importante. L'idée du futur comme avenir caractérise l'approche du dix-neuvième siècle, où la relation avec la réalité n'est pas forcément nécessaire. C'est cette idée qui produit l'utopie et la science-fiction. Et finalement, le futur comme devenir où la continuité « passé-présent-avenir » est le fil conducteur, correspond plutôt à la lecture du vingtième siècle. Dans cette dernière acception, il faut différencier les premiers abordages des études du futur, typiquement modernes, qui visaient « prédire » en extrapolant le passé sans considérer les mutations possibles du système, des approches postérieures.

J. Medina Vásquez (2000) s'aligne avec l'Ecole de Prévision sociale et humaine qui propose donc l'idée de construction sociale du futur comme nouvelle représentation de l'avenir. Selon E. Barbieri Masini (2001), cette approche constitue une évolution en relation à la prospective française de première génération –la prospective développée par G. Berger et B. De Jouvenel- puisqu'elle ajoute à la volonté d'agir la prise de conscience et le besoin de création d'habilités pour construire un futur différent du passé et du présent. En relation à la prospective française de deuxième génération – E. Barbieri Masini réfère ici à la prospective d'entreprise développée par M. Godet, à partir des années 1980- elle se différencie par l'emphase sur la conscience sociale et le besoin de démocratiser le débat sur le futur, par contraste avec le futuriste vu comme « conspirateur » et l'idée implicite d'une élite s'occupant de cette construction. L'Ecole de la « prévision sociale et humaine » conçoit, en revanche, la création du futur comme un processus participatif. L'élément qui distingue les deux approches est le rôle de constructeur de société assigné à la démarche prospective.

Prospective, éducation populaire et psychologie sociale dans le Río de la Plata

En troisième lieu, les récents développements de la prospective en Uruguay et en Argentine se présentent aussi comme une contribution particulière. Cette approche met l'accent sur le rôle de l'intuition et des savoirs non-académiques comme une source de connaissance considérable.

La méthode articule l'expertise et la réflexion professionnelle, systématique et informée, avec l'instinct et l'intuition[49]. Cette nouvelle pratique travaille spécifiquement sur le désir, et permet de révéler les référentiels implicites en les rapportant à la conscience. Cette orientation combine ainsi la méthode de la prospective française de troisième génération avec l'expérience sud-américaine liée spécifiquement à l'apport de P. Freire au Brésil dans « l'Éducation populaire » et la démocratie participative, ainsi que les concepts développés par E. Pichon Rivière dans la psychologie sociale qu'il déroule en Argentine. La psychologie sociale rapproche une vision dialectique du fonctionnement des groupes avec une conception du sujet qui intègre la pensée, l'affecte et l'action, c'est-à-dire un sujet totalisé qui ne dissocie pas les savoirs, les discours et les pratiques.

La méthodologie développée par le cabinet conseil *Tresescalas-prospectiva, plan&proyecto,* en Argentine et en Uruguay, croise les futurs individuels avec le possible futur collectif. Ce regard dévoile les référentiels occultes ou implicites, et les met en évidence pour pouvoir travailler sur le système de valeurs qui orientera le scénario normatif. Car les désirs de l'avenir sont marqués par l'histoire personnelle. C'est pourquoi un psychologue anime le travail du groupe, et invite à chacun de ses membres à revisiter son vécu, dans une méditation induite. Puis chacun s'efforce de décrire sa propre situation, en relatant les conditions supposées à cette échéance. La connaissance que nous avons des mécanismes de changements, et notre capacité de répondre aux transformations du contexte, est ainsi rappelée. Ensuite un jeu entre la relation du corps et de l'esprit se met en place, dans l'interaction de la raison et des sentiments. La ressource d'assouplir le corps, le faire bouger et prendre conscience de lui, aide à *connecter* avec les désirs, puisque c'est dans le corps que sont inscrites ces émotions. Passer du corps à la parole permet ensuite d'ordonner ces sentiments.

---

[49] A. ECHAIDER, C. NALERIO, V. PASTORE, M. SANTOS (2006), *Informe sobre el primer Taller Prospectivo en CFI/Consejo Federal de Inversiones , de la Consultora 3Epp&p - 3Escalas Prospectiva, Plan y Proyectos para vision prospectiva de la Region Centro*

Rapporter à la conscience ce que le corps en mouvement mobilise et déstructure. L'objectif est donc d'ouvrir de nouvelles portes, de formuler de nouvelles questions dans des modalités simples, opératoires et plaisantes, pour préparer à l'exercice de la prospective.

Figure 7 : Le 50% des enfants uruguayens naissent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté, et grandissent dans les « *asentamientos irregulares* », bidonvilles de nouvelle génération. Une tendance émergente dangereuse pour le Grand Montevideo. Photographie de R. Villarmarzo

Chapitre 2 : Sur le problème du développement

Le questionnement que nous déploierons ici cherche les éléments nécessaires pour faire converger un abord du développement opératoire à la pratique de la prospective que nous mettrons à l'œuvre dans la troisième partie de la thèse.

Itinéraire du concept dans son cadre historique

L'échec systématique des efforts de l'Etat et des organismes internationaux de mettre en œuvre de vraies dynamiques de « développement » invite à s'interroger sur les raisons de cet échec. Par ailleurs, comme le signale S. Boisier (2006), les ressources investies pour cet objectif et les résultats obtenus difficilement résistent à une sérieuse analyse de coût - avantage…

Même si la complexité du sujet détermine qu'il soit difficile d'établir des relations de causalité directe, il paraît utile de signaler quelques unes des raisons de cet échec. Selon lui, quatre problèmes exigent d'être posés :

- La question cognitive. Que signifie exactement le terme « développement » ?
- La question des paradigmes de référence, qui encadrent la définition du terme.
- La question éthique que soulève la définition de développement.
- La question opératoire. Où insuffler de l'énergie pour produire le développement ?

Commençons tout d'abord, par analyser ce que signifie le terme. Nous pouvons observer que le mot désigne parfois un état, quand il est utilisé par exemple dans l'expression « pays en développement ». Il désigne parfois un processus, étant tantôt normatif, tantôt instrumental.

D'une manière générale, le mot développement[50] désigne l'action de développer (tant au sens physique qu'au sens moral, faire qu'un être ou une chose prenne son accroissement) ou le résultat de cette action. En particulier, le mot est employé avec un sens spécifique dans plusieurs domaines :

> Dans les sciences humaines : développement humain, développement économique, pays en développement.
>
> Dans les sciences de gestion, le développement durable est un mode de développement qui satisfait les besoins des générations présentes, sans compromettre les besoins des générations futures, qui donc concilie les contraintes économiques, environnementales (au sens écologique du terme) et sociales, en les croisant dans leur mode de gestion.

[50] Définition de développement du dictionnaire interactif. Wikipédia.

> En biologie, le développement désigne un ensemble de mécanismes à l'œuvre durant la croissance d'un organisme vivant.
>
> Dans les domaines techniques et scientifiques, le développement est la phase de recherche et de mise au point d'une invention, d'un procédé, d'un composé chimique ou d'un produit.

À la différence du concept biologique de développement –où celui-ci implique nécessairement une évolution- l'idée de développement d'une société ou d'un territoire quelconque pose le problème des valeurs de référence. Ce qui correspond à la dimension « *axiologique* » à laquelle se rapporte M. Bunge[51] (1972). En effet, la charge idéologique du concept est importante et est marquée, en grande partie, par l'époque de sa naissance, ce qui explique peut-être les nombreuses contradictions de la pratique.

C'est sur cette base que G. Rist (2001) démontre comment le concept de développement correspond à l'instrument idéologique d'extension planétaire du système du Marché, légitimant la reproduction et l'extension du capitalisme mondial, comme façon d'augmenter les surplus économiques du système. Il convient donc de décortiquer la charge doctrinale implicite au sein du concept. Signalons tout d'abord que la croissance n'est pas considérée, dans plusieurs des conceptions que nous allons analyser, comme un choix, mais comme une nécessité. Croissance et développement sont d'ailleurs souvent utilisés indistinctement, comme étant équivalents. Voici la première dimension éthique qui nous interpelle.

Dans son livre[52] G. Rist désigne le développement comme l'un des éléments principaux de la « religion moderne ». Toujours connoté par les notions de progrès et de bien-être, le concept initial de développement assure, tout compte fait, la mise en œuvre de l'ensemble des activités modernes : l'industrialisation, l'utilisation du savoir scientifique, la croissance de la productivité, l'intensification des échanges internationaux. Cette croyance construite collectivement, tolère aisément les contradictions et explique les décalages entre définition et pratique (G. Rist, 2000).

---

[51] Voir développement du concept page 31.

[52] " Le développement ; histoire d'une croyance occidentale ". Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris

La deuxième dimension éthique à méditer est la portée réelle du développement, considérée à partir des paramètres de ressemblance aux sociétés de consommation de référence : l'Europe et les Etats-Unis (M. Varcárcel, 2006).

La troisème dimension éthique est la question de l'exclusion (S. Boisier, 2007). En effet, les interventions humanitaires justifiées par le développement ont permis de perpétuer un système qui entretient et renforce l'exclusion tout en prétendant l'éliminer. Signalons qu'à peine 12% de la population mondiale vit dans ce qui pourrait être qualifié comme développement[53]… B. Kliksberg (2002) signale :

> « Le monde a tendance à se diviser chaque fois plus entre gagnants et perdants. Ces derniers surpassent largement les premiers. Sur 6 500 millions de personnes, 3 000 millions gagnent moins de deux dollars quotidiens et 1500 millions moins d'un dollar quotidien. Ils sont pauvres. (…). Le 20% le plus riche du monde est propriétaire de 86% du PIB mondial, a le 82% des exportations et reçoit le 68% des investissement étrangers. Les 20% le plus pauvre du monde n'ont que le 1% dans tous ces domaines. »

Ce qui mène à une conclusion d'échelle éthique également. Aujourd'hui le vrai défi n'est pas l'augmentation de la productivité (plus de développement ?) mais la question de la redistribution de la richesse produite (P. Calame, 2003).

Faisons un peu d'histoire pour situer l'émergence du concept de développement[54]. C'est en 1949 que H. Truman, président des Etats-Unis, utilise pour la première fois le terme pour justifier l'aide aux « pays sous-développés », étant du devoir des pays capitalistes du Nord, de diffuser leurs technologies et assistance aux pays qualifiés de "sous-développés", pour les rapprocher du modèle de société occidentale développée.

Le paradigme du développement naît ainsi dans les années 1950, dans un cadre d'hégémonie de la pensée moderne et se déploie comme pratique dans les années 1960.

Une première apparition du concept est liée à l'approche de la modernisation et a son origine dans les milieux académiques nord-américains, essentiellement dans les domaines de l'économie et de la sociologie.

---

[53] Données CEPAL Panorama social 2002-2003.

[54] Les grandes catégories choisies dans la description correspondent à celles que M. Varcárcel utilise dans son étude. La structure de l'analyse suit ses paramètres et est enrichie par les lectures complémentaires de l'auteur sur le sujet.

Ce programme met en avant l'économie de Marché et l'industrialisation, le besoin de développer les techniques agricoles et d'augmenter la productivité, prenant comme référence le chemin parcouru par les pays riches du Nord. Signalons que W. Rostow sera d'une influence essentielle dans la pensée économique en Amérique Latine, à travers, notamment de la « *Alianza para el Progreso* ». Le développement des régions en retard devrait être assuré par, au-delà du développement industriel, une redistribution des revenus et la création d'une nouvelle élite à la tête du processus de modernisation de ces pays.

Quatre caractéristiques aident à définir cette approche (J.P. Peemans, 1983). Elle est tout d'abord universaliste. Le modèle du Nord est valable pour tous les pays, sous toutes conditions. Elle est ethnocentriste. Le développement occidental est le seul qui a démontré son efficacité ; aucune alternative n'est considérée. L'approche est dichotomique ; la société est constituée par un secteur moderne, actif dans la transformation porteuse de développement, et un secteur passif, traditionnel, résistant au développement. Finalement, c'est une théorie évolutionniste ; le développement implique le passage inexorable par des étapes successives.

Dans ce contexte, une place relative –la place de cour arrière- est réservée à l'Amérique Latine par cet « impérialisme généreux » et provient directement des pratiques coloniales.

Au milieu des années 1960, un grand débat questionne le paradigme de la Modernisation qui vient d'être décrit, depuis la périphérie. L'École de la Dépendance naît en Amérique du Sud, issue d'un groupe d'intellectuels de sensibilité commune, qui explique le sous-développement comme une contrepartie complémentaire du développement, et affirment la liaison existentielle de l'un vers l'autre. Cette École récupère l'histoire et la dynamique de la lutte de classes pour expliquer l'asymétrie centre-périphérie et propose une série de stratégies alternatives, étant l'ISI/Industrie de Substitution des Importations le paradigme le plus significatif issu de ce courant[55].

Mouvance plus que mouvement, elle ne présente aucun chef de file comme porte-parole, ce qui est probablement dû aux fortes personnalités qui l'intègrent. Elle compte, parmi ses membres, avec les brésiliens F. H. Cardoso, sociologue, et T. dos Santos, économiste, et les chiliens E. Faletto, historien, et l'économiste O. Sunkel (G. Rist, 2000).

[55] De véritable influence sur les politiques publiques sud-américaines.

Cette École inspirera largement les idées du mouvement des non-alignés et déterminera les politiques d'Etat de la majorité des pays de l'Amérique du Sud jusqu'aux années 1980. Dans certains cas –dans les pays sous dictatures militaires, comme l'Uruguay- cette influence se termine plutôt vers les années 1970, quand le modèle de référence change violemment d'orientation vers l'ouverture de l'économie et la dérégulation.

Le contexte historique qui participe à l'explosion de ce courant est assez radical, et en détermine sûrement la portée ; le pari au changement social, l'essor des mouvements sociaux et des *guerrillas* sous l'influence, entre autres, de la Révolution cubaine.

Cette École a deux fondements théoriques essentiels. En premier lieu, le courant néo-marxiste développé initialement par les américains P. Barran et P. Swezzy[56] qui réinterprètent la Théorie de l'impérialisme de R. Luxembourg et V. Lénine. Pour eux, la récente poussée de l'hégémonie nord-américaine dans le monde répond à une nouvelle étape de développement du capitalisme monopoliste où le capital industriel et le capital financier fusionnent et engendrent les grandes firmes.

L'absorption de l'énorme surplus qu'il produit devient le problème central du système, puisque la consommation et l'investissement ne suffisent pas à créer la demande effective qui assure le plein-emploi du travail et de la rentabilité du capital.

Le système s'adapte en créant de nouveaux instruments comme la publicité, les aides de l'Etat et le développement du secteur militaro-industriel, justifié, en l'occurrence, par la guerre froide (G. Ritz, 2000). Comme conclusion de leur analyse, la seule manière d'arriver au développement serait de sortir du système en cassant le lien avec l'hégémonie, et non pas de s'y intégrer comme propose la doctrine Truman. La nécessité d'une révolution mondiale émerge, dans laquelle les pays dominés –et notamment ceux du Sud- seraient l'avant-garde. Devenus sujet –et non plus objet- du développement.

[56] Dans leur livre « Le capital monopoliste : un essai sur l'économie nord-américaine et l'ordre social ».

En deuxième lieu, un autre pilier conceptuel pour l'Ecole du développement : le structuralisme de la CEPAL, sous le *leadership* de R. Prebisch. Cette Théorie affirme le besoin d'orienter la croissance de l'économie vers le Marché interne plutôt que vers l'exportation de matières premières. Selon lui, les termes de l'échange ont une tendance historique à la dégradation et, si les pays sud-américains maintiennent leur position relative dans cette division internationale du travail, le sous-développement ne peut que s'accentuer.

Dans les années 1980 aura lieu la crise de la dette en Amérique du Sud. La défaite de l'ISI, qui commence à montrer des signes de décadence dans les décennies antérieures, est maintenant mise en évidence… Plusieurs facteurs paraissent l'avoir déterminée. D'une part, le manque de capitalisation dans l'industrie lourde. La substitution des importations se développe dans certains secteurs d'avant-garde de l'industrie légère, sans réussir à déclencher la « destruction créative » nécessaire pour transformer l'ensemble du système productif, qui maintient une structure hétérogène essentiellement conservatrice (J. Ocampo, 2000). La dépendance se soutient au niveau de l'industrie mécanique et du manque de capacité d'innovation et de commandement de capitaux. Le saut qualitatif n'arrive pas à se faire, et le continent reste dans un « fordisme périphérique » qui affirme sa dépendance.

D'autres problèmes internes paraissent y avoir également contribué, comme la corruption au sein des gouvernements, détournant des politiques d'Etat au profit des intérêts corporatistes et privés à travers le « *cronyism*[57]», véritable difficulté dans certaines administrations sud-américaines.

En parallèle, les années 1980 sont marquées par la dégradation de l'environnement en raison du modèle de développement régnant. Cette évidence produira plus tard l'évolution vers le concept de « développement durable » que G. Rist qualifie d'oxymore, considérant que le terme cache une contradiction impossible à dépasser… De nature entropique, le développement privilégie l'usage intensif des ressources naturelles non renouvelables et considère l'industrialisation sous l'angle exclusif de la production. « Plus » signifie nécessairement « mieux ». La destruction de l'environnement est totalement ignorée.

[57] Terme anglais utilisé en Amérique du Sud pour désigner « copinage, favoritisme, entente ».

La conscience du besoin de préserver la nature donnera lieu à de larges mobilisations de la société civile, et finalement à une réponse officielle au travers de « Río 1992 », le Sommet de la Terre.

Dans les années 1990, le néo-libéralisme dicte ses normes par l'intermédiaire, notamment, des exigences de la Banque Mondiale et du FMI/Fond Monétaire International. Et la posture dominante établi comme levier du développement des pays pauvres et endettés le « Consensus de Washington » avec, comme colonne vertébrale, l'ajustement structurel. Le développement est à nouveau confondu avec la croissance économique, finalité fondamentale et unique du développement. Dans cette période plusieurs approches questionnent cette idée et proposent des alternatives.

Tout d'abord, dans un retour à l'idée de croissance endogène, un pari à l'économie d'échelle à niveau micro-économique, dans la ligne de pensée P. Krugman, entre autres. Ensuite la nouvelle économie institutionnelle, d'influence néo-keynesienne met en évidence le problème des imperfections du Marché et ses implications, mettant en avant l'importance du rôle institutionnel de régulation dans le fonctionnement des économies sous-développées. Dans cette ligne de pensée se trouve J. Stiglitz. Finalement, dans une rénovation des courants structuralistes et l'idée de développement depuis le dedans, avec la réhabilitation de la demande comme catégorie analytique apparaît notamment J. Ocampo, président de la CEPAL. En parallèle, M. Max-Neef explicite la question des satisfacteurs, de l'éthique et des valeurs, qui lie nécessairement le développement aux caractéristiques et aux choix de chaque société en particulier, questionnant sérieusement l'approche du concept comme universel.

Dans cette ligne émerge dans les années 2000 l'approche du Prix Nobel en économie, A. Sen, essayant de repositionner la question du développement. Celui-ci ne se limite pas, selon lui, à l'accroissement de l'offre de marchandises mais -au contraire et centralement- à l'accroissement des capacités des individus. Les concepts de « faire et être » doivent substituer le concept d' « avoir » qui a orienté les objectifs du développement jusqu'ici… La référence du développement n'est pas la croissance économique mais l'être humain. Le concept de « développement humain » naît ainsi au sein des Nations Unies, et le IDH/Indice de Développement Humain apparaît comme nouvel indicateur.

Selon cette approche, la croissance économique –qui demeure cependant au centre du concept- n'est qu'un moyen pour atteindre le bien-être de l'homme.

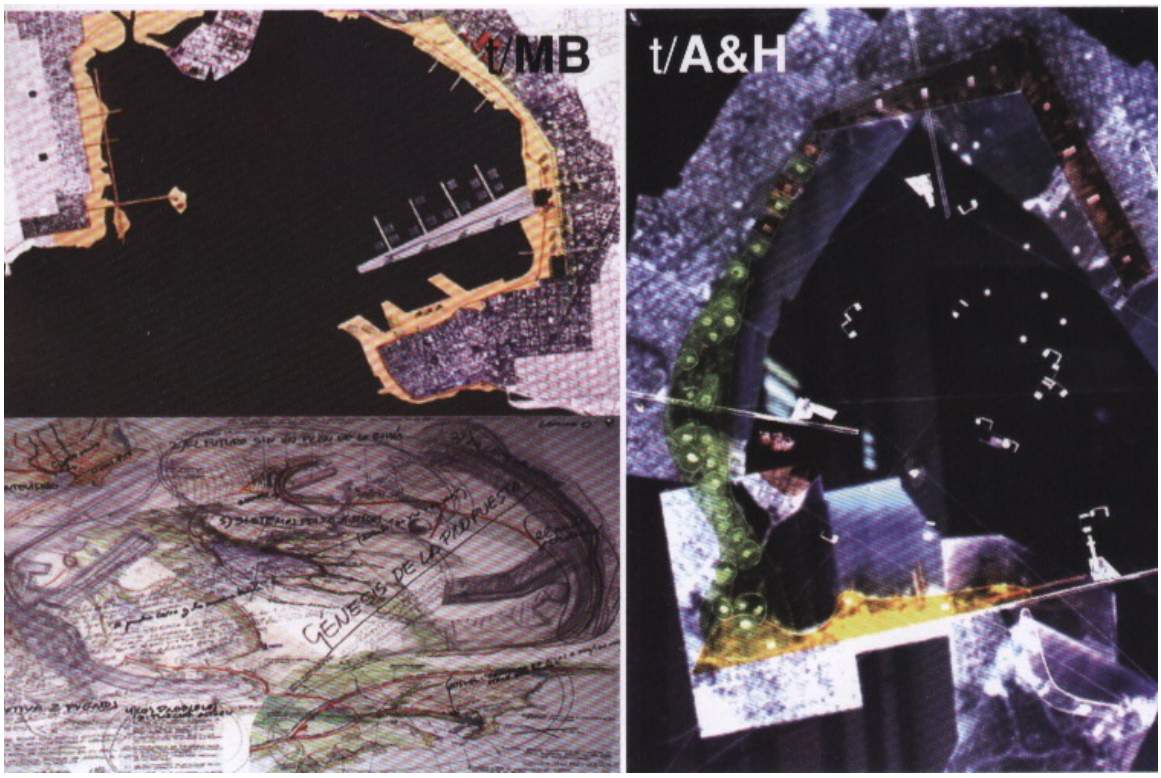


Figure 8 : Projet urbain de futur pour la Baie de Montevideo de l'Atelier Abalos y Herreros de l'Espagne - *Seminario Montevideo.*

Le développement comme une qualité émergente du système territorial

Compte tenu de l'analyse de la section antérieure, il conviendra de rechercher une approche qui considère ces appréciations et résolve les problèmes soulevés. Dans ce sens, l'approche territoriale qui lie intrinsèquement le développement à la capacité du territoire de créer les conditions systémiques pour le développement paraît particulièrement pertinente. Un certain nombre de chercheurs travaillent sur ce concept ; R. Chambers, A. Shejtman, J. Berdegué, A. Janwry, E. Sadoulet, (Varcárcel, 2007) et S. Boisier. Ce dernier nous donne les pistes les plus fonctionnelles à l'objectif de notre recherche.

Comme le signale S. Boisier, (2006), il semblerait que le développement « flotte[58]». Cependant, l'évolution des idées sur le sujet, qui permet de dépasser l'approche universaliste, met en évidence que le développement n'a pas d'autre forme d'exister que dans un espace organisé concret, occupé par une société réelle. L'idée du développement comme émergence territoriale permet d'identifier les deux processus fondamentaux de transformation sociale nécessaire pour produire le développement ; la croissance économique (qui implique la croissance du capital matériel avec la multiplication des biens et des services) et le développement sociétal, qui implique l'augmentation d'un capital intangible, qualitatif : le capital synergétique (S. Boisier, 2007).

C'est donc ainsi que le capital social et la culture, les deux éléments ignorés dans l'idée traditionnelle de développement (et que nous savons aujourd'hui déterminants de celui-ci) peuvent être incorporés au concept de développement par le biais d'une définition de base territoriale comme la que nous venons d'évoquer.

Il propose, pour la construction de ce qu'il dénomme le « capital synergétique » -qui est donc décisif dans la possibilité de développement d'un territoire- le besoin d'assurer un « hexagone du développement » où il signale un sous-système pour chacun des six axes qui composent la figure: l'accumulation, le sous-système décisionnel, le sous-système des procédures, le sous-système axiologique, le sous-système organisationnel et le sous-système subliminal.

Si nous sommes capables d'articuler tous ces niveaux (dans les espaces territoriaux pertinents) et d'organiser la pensée complexe, la connaissance, l'action collective et le pouvoir politique, le développement surgira comme ce qu'il est :

> « Une propriété d'un système socio-techno-économique territorialisé, complexe, dynamique et *synergisé* (S. Boisier, 2006)»

[58] Il en est de même dans la "Ley de Ordenamiento de Desarrollo Territorial Sustentable" en Uruguay. Celle-ci établie la coordination à partir du territoire mais pas l'attribution du développement comme émergence systémique du territoire.

Signalons d'ailleurs que, dans l'actuelle société de la connaissance -dont la caractéristique essentielle est la dispersion et la fragmentation- la capacité à articuler et à appliquer la connaissance à un objectif précis sera l'avantage compétitif positionnant… La limite la plus sévère pour la promotion du développement au niveau des territoires, selon S. Boisier, réside dans son incapacité pratique à penser, réfléchir et s'aventurer dans le long terme… C'est pourquoi nous pouvons affirmer que la promotion et la mise en œuvre d'un projet de développement impliquent la présence active de la prospective. Car elle est au centre de la gestion et l'animation de cet « hexagone » du développement.

Le territoire n'est donc pas seulement le support matériel du développement, le lieu où les choses « arrivent » ; le territoire est le lieu où les choses « s'inventent ». C'est pourquoi aujourd'hui le territoire « s'organise ». Il ne « s'aménage » plus (F. Goux-Baudiment, 2001a).

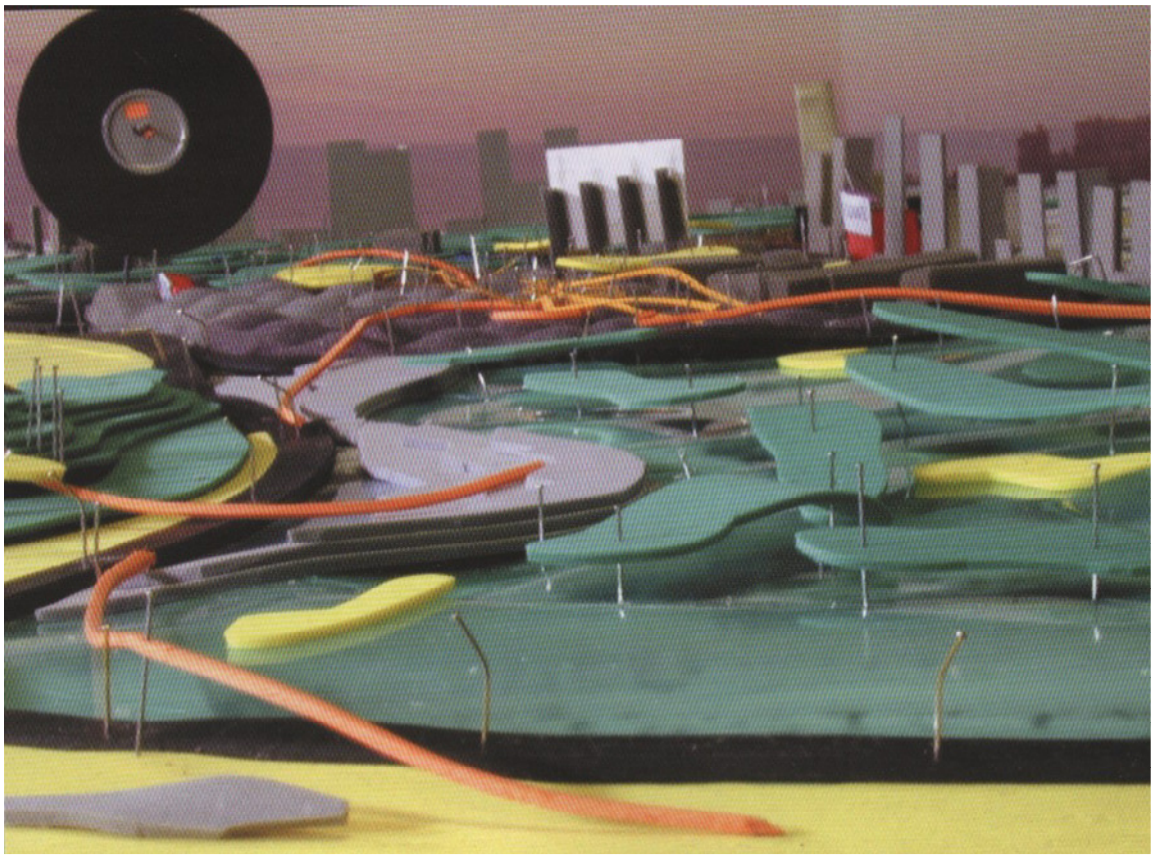


Figure 9 : Projet urbain de futur de l'Atelier Nathalie de Vries de la Hollande, *Seminario Montevideo*

Chapitre 3 : Sur la question de la gouvernance

Nous traiterons la gouvernance au regard de la prospective territoriale. Notre approche vise à résoudre la question du Grand Montevideo dans son nouveau cycle territorial, dans la conquête d'une nouvelle gouvernance aussi bien « vers le haut » que « vers le bas ». Car le monde exige aujourd'hui de nouvelles instances de contrôle et de régulation à l'échelle planétaire. La quête de Montevideo de devenir la véritable capitale politique du MERCOSUR peut résoudre le besoin supranational d'installer de nouvelles formes de gouvernance, qu'évoque P. Calame (2003).. Celle-ci doit promouvoir des systèmes de connexion entre tous les pays du MERCOSUR, tout en préservant les besoins de l'autre extrémité de la structure territoriale de l'espace métropolitain : les quartiers et les unités d'habitat, pour permettre à tous les étages de la nouvelle organisation d'exercer leurs responsabilités légitimes.

De nouveaux instruments pour un monde qui a changé

Le changement d'ère que nous vivons se manifeste au niveau global dans une triple expression comme la Nouvelle Economie, la société de la connaissance et la révolution technologique (M. Castells, 1996) et détermine un bousculement de nos formes de gouverner. Dans les nouveaux contextes de haute incertitude, les modalités traditionnelles de l'action collective commencent à se montrer inefficaces ou insuffisantes. L'espace d'exercice du pouvoir –la ville ou l'Etat-nation- ne correspond plus à l'espace économique réel. Le territoire économique ne correspond plus à la délimitation de l'Etat-nation ni de la ville. Il est maintenant le monde.

Et de ce fait, la démocratie est en miettes[59]. Nous pensons le monde de demain avec des idées d'hier et des institutions d'avant-hier. Car les représentations ont évolué beaucoup plus lentement que la réalité. Un déphasage s'est opéré entre la structure socio-productive de notre système et sa superstructure. C'est pourquoi la transformation de notre pensée et la recomposition des formes de gouvernance -sur la base des ferments issus de la pratique actuelle- se montre nécessaire. Construire un socle éthique commun et récupérer l'emprise des citoyens sur les décisions clé de l'avenir est l'un des fondements nécessaire de cette nouvelle gouvernance (P. Calame, 2003).

Au niveau du gouvernement local, les outils traditionnels de l'action collective se montrent eux aussi dépassés, et le besoin de construire de nouveaux instruments à la hauteur des nouvelles fonctions des territoires locaux se fait évidente (G. Loinger, 2002).

Comment concilier la dimension économique et politique avec la dimension urbaine et territoriale ? Quelle maîtrise du niveau territorial est possible face au bouleversement économique et politique du monde? Un retournement de la pensée est indispensable, ainsi que la conception d'une nouvelle gouvernance qui réponde aux enjeux de notre époque. Les contradictions binaires ne sont plus opératoires et c'est en définitive la relation qui doit être au cœur du système d'une nouvelle gouvernance. L'important est de s'intéresser à la manière dont les choses fonctionnent, plus qu'à la forme des institutions qui les font fonctionner (P. Calame, 2003).

[59] Sous-titre que P. Calame utilise pour dénommer son livre.

Signalons que la notion de gouvernance –« l'art de gouverner »- apparaît après la chute du mur de Berlin, mettant en évidence l'émergence de nouveaux questionnements d'une société en mutation, en l'occurrence la distance entre gouvernants et gouvernés. Le Club de Rome en 1991 définit la gouvernance comme « le mécanisme de commandement d'un système social et ses actions ». S. Rossell avance sur cette définition en l'expliquant comme « le processus par lequel une société se conduit elle-même ».

Le PNUD/Programme des Nations Unies pour le Développement pour sa part, l'indique comme le renforcement des trois paliers moteurs du développement d'un territoire : l'Etat –dans l'enchevêtrement des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif avec l'identité nationale-, la société civile –constituée par les citoyens organisés ou non- et le secteur privé. Notons que plusieurs éléments font converger les notions de gouvernance et de prospective, en particulier la réponse à l'enjeu central de renforcer l'interaction de ces trois paliers (P. Destatte, 2003).

Ce n'est sûrement pas par hasard que le concept soit imprégné de l'idéologie triomphante de l'époque qui l'a fait émerger… Le mot « gouvernance » est un anglicisme provenant du concept d'entreprise, la « *corporate governance* » et met en évidence l'économisme à outrance du moment et sa vision managériale de la société.

Cependant, certains spécialistes signalent une origine française à ce mot. P. Calame (2003) l'identifie comme une expression d'ancien français (utilisée par Charles d'Orléans au quinzième siècle) qui décrit la conduite, l'art de gouverner. Ce mot présente d'ailleurs la même racine que « *gubernare* » qui signifie en latin aussi bien le pilotage d'un navire – d'où son dérivé « gouvernail »- que la conduite des affaires publiques.

Dans le cadre de cette thèse, nous mettrons en avant l'idée du territoire métropolitain comme nœud qui articule la gouvernance « vers le haut » et « vers le bas ». Car il existe bel et bien une communauté mondiale, mais pas de règles et d'institutions à la hauteur du défi de la faire fonctionner harmonieusement. Quand P. Calame parle du territoire comme clé de voûte de la nouvelle gouvernance, il évoque une image qui nous paraît très parlante. En effet, la clé de voûte est le centre de l'arc qui reçoit le poids d'un mur. Nous pourrions dire le poids de la globalisation, les flux d'échange, la dégradation de la nature issue de la productivité sauvage qui mettent sous pression le territoire local.

Cette voûte génère un espace couvert et vide, que nous pourrions identifier à l'espace local du territoire concret, où les choses s'inventent et la vie se vie. Cette clé de voûte, le territoire métropolitain, est le point où toutes ces forces convergent et s'équilibrent.

Une nouvelle gouvernance «vers le haut» et «vers le bas»

Le territoire local est un descripteur du global. C'est cette territorialité qui est le cadre de la réalité vivante et tangible de la société globale. Elle est en effet le niveau le plus proche de la base sociétale et le niveau « méso » -intermédiaire- pertinent de la régulation (G. Loinger, 2001). Car le contrôle des forces externes au niveau national est perdu. La ville-territoire métropolitaine est l'espace où la société locale se reconnaît et les phénomènes globaux se matérialisent. Elle devient ainsi un interlocuteur légitime face aux forces globalisées. Et cette échelle du territoire, porteuse de toutes les dimensions du développement humain, domaine de cohésion et d'identité, est l'espace des rêves collectifs (F. Goux-Baudiment, 2001a). Voilà pourquoi nous considérons que le besoin de nouvelles formes de gouvernance « vers le haut » (c'est-à-dire la production d'espaces de gestion du système monde) et « vers le bas » (de nouvelles formes de gestion de l'espace métropolitain) convergent dans la ville-territoire.

Signalons que la conquête de la compétitivité du territoire local doit se nourrir de ses valeurs profondes. Car face à l'uniformisation du monde au travers de la banalisation de certaines qualités urbaines, la différenciation est possible, mais surtout nécessaire. Notons qu'un certain nombre de ces qualités doivent évidemment être assurées pour que ces territoires ne soient pas exclus du jeu économique mondial. Et les assurer exige un effort important de la part de la ville, comme produire une connectivité physique efficace et une véritable insertion dans les réseaux mondiaux (J. Borja - M. Castells, 1997).

Dans la recherche de la différence, la spécificité constitue donc un élément de positionnement. Car ce sont les « sucres lents » décrits par P. Veltz (1996) qui constituent ce qui est difficilement transférable d'un territoire à l'autre. Dans ce sens, les éléments à mettre en valeur sont l'intelligence collective, la confiance entre acteurs et la géographie de l'organisation qui se construisent dans le temps lent de la ville, par opposition au temps rapide de la finance et de la rentabilité.

Et éviter par ce biais le "*zapping* territorial" des entreprises et des investissements que subissent parfois les territoires locaux est un enjeu important (P. Veltz 1996).

Et nous allons ajouter à cette liste, la construction d'un Projet de ville-territoire, qui traduit justement cette intelligence, cette confiance et cette organisation.

L'observation de M. Godet sur ce sujet est particulièrement intéressante : Pourquoi, face aux mêmes défis externes –la globalisation économique, les changements technologiques, la métropolisation-, certains territoires s'affirment-ils comme axes de développement, alors que d'autres échouent, sans réussir ni leur reconversion économique ni leur transformation interne?

Le Projet *Cities*, qui cherche à identifier les facteurs de réussite des villes, retient l'existence d'un Projet comme axe central de la stratégie de ce qu'il nomme les « villes intelligentes »[60].

C'est ce qui les fait exister comme acteurs économiques, sujets pensants et actifs plus que spectateurs passifs devant les changements qui risquent de les exclure. Car pour se transformer en acteur de la globalisation au lieu de subir passivement ses effets est de construire un Projet de développement propre (A. Rallet, 2001), en retrouvant les ambitions collectives de la ville. Et cette possibilité va en relation directe avec la capacité à aligner autour du projet les agents constructeurs du territoire. Et c'est la communauté, et non plus le marché, qui passe à commander alors la direction du changement (A. Vegara y J-L. de las Rivas 2005). Le Projet *Cities* définit les Territoires Intelligents ou *SmartLands*:

> Les Territoires Intelligents sont les espaces capables de donner une réponse cohérente aux changements qu'impose l'enjeu de la globalisation.
>
> Les Territoires Intelligents réussissent à être de vrais territoires soutenables par leur capacité à équilibrer la trilogie urbaine : stratégie économique, développement social et qualité environnementale. Et chaque ville se doit d'acquérir un profil d'excellence qui soit la base de sa compétitivité.

D'autres dimensions s'ajoutent au concept de territoire intelligent et l'alimente: la ville digitale, les clusters d'excellence, la participation, la beauté esthétique, l'art et même l'utopie.

---

[60] « Le Projet Cities constitue l'effort partagé de vingt villes de cinq continents (entre lesquelles Montevideo) d'identifier les avantages compétitifs de chacune d'entre elles et de montrer les facteurs de réussite et les principales innovations urbaines qui s'opèrent, en particulier celles d'influence sur la forme physique de la ville et sur la structure de leur région métropolitaine. Cette initiative est mise en œuvre para la Fondation Metrópolis depuis 1999. Cette Fondation, fondée à Madrid en 1998 associe les efforts et les ressources de villes, universités, institutions et experts. Ces diverses contributions permettent la recherche urbaine et le développement de ses initiatives. » http://www.proyectocities.org

La racine latine du mot Projet – *pro jacio* qui signifie « jeter en avant »- indique comment la ville, en élaborant son Projet de futur, construit un avantage compétitif qui rejoint la démarche qu'une prospective met en marche. Selon M. Godet (2004), ce qui va différencier une ville d'une autre –puisqu'elles s'affrontent toutes plus ou moins aux mêmes défis globaux- sera sa capacité à mettre en valeur ses atouts et à diminuer le poids de ses faiblesses. C'est pourquoi il tient à ajouter aux quatre questions classiques de la prospective, une question antérieure:

Q1 - Que peut-il advenir ? Q2 - Que pouvons-nous faire ? Q3 – Qu'allons-nous faire ? Q4 - Comment le faire?

Q0 - Qui suis-je ?

Et la prospective peut être identifiée comme un instrument qui permet la construction de ce territoire intelligent. F. Goux-Baudiment (2001c) signale en effet, que le Projet de ville est au cœur de la prospective territoriale. Et trois raisons déterminent cette condition:

- Le Projet permet de savoir, et de comprendre le territoire. Ce que la prospective territoriale nécessite pour amorcer une démarche de réflexion prospective ;
- Le Projet permet de développer une stratégie comme l'art d'identifier et de coordonner les moyens pour atteindre un but. Ce que la prospective réalise au sein d'une démarche de réflexion prospective ;
- Le Projet permet d'élaborer collectivement un avenir, qu'il traduit en discours cohérent et appropriable. Ce que la prospective produit comme résultat de la démarche.

Et nous rejoigons ainsi les démarches développées dans l'Urbanisme.

Chapitre 4 - La crise de l'Uruguay

Vengo de un prado vacío
de un país con el nombre de un río
un edén olvidado
un campo al costado del mar
Pocos caminos abiertos
todos los ojos en el aeropuerto
Unos años dorados
Un pueblo habituado a añorar
Como me cuesta quererte
Me cuesta perderte
Me cuesta olvidar
El olor de la tierra mojada
La brisa del mar,
brisa del mar, llévame hasta mi casa

Un sueño y un pasaporte
como las aves buscamos el norte
cuando el invierno se acerca y el frío comienza a apretar
Y este es un invierno largo
van varios lustros de tragos amargos
y nos hicimos mayores esperando las flores
del Jacaranda.
Como me cuesta marcharme
Me cuesta quedarme
Me cuesta olvidar
El olor de la tierra mojada
La brisa del mar
brisa del mar, llévame hasta mi casa
Brisa del mar

Je viens d'une prairie déserte
D'un pays qui porte le nom d'un fleuve
Un jardin oublié de l'Eden
Un champ en bord de mer.
Des chemins impraticables
Les yeux braqués sur l'aéroport…
Quelques années dorées
Un peuple enfermé dans sa nostalgie.
Que j'ai du mal à t'aimer
Que j'ai du mal à te perdre
J'ai du mal à oublier
L'odeur de la terre mouillée
La brise de mer
Portes-moi jusque chez moi,
Brise de mer

Un passeport de rêve
Comme les oiseaux, cherche le Nord
Quand l'hiver approche, le froid commence à piquer.
Et l'hiver se traîne en longueur
Déjà plusieurs décennies de gorgées amères
Nous sommes devenus vieux en attendant les fleurs du *jacarandá*[61].
Que j'ai du mal à partir,
Que j'ai du mal à rester…

"UN PAÍS CON EL NOMBRE DE UN RÍO" J. Drexler, Album SEA

[61] Arbre natif qui fleurit avec des fleurs violettes au printemps.

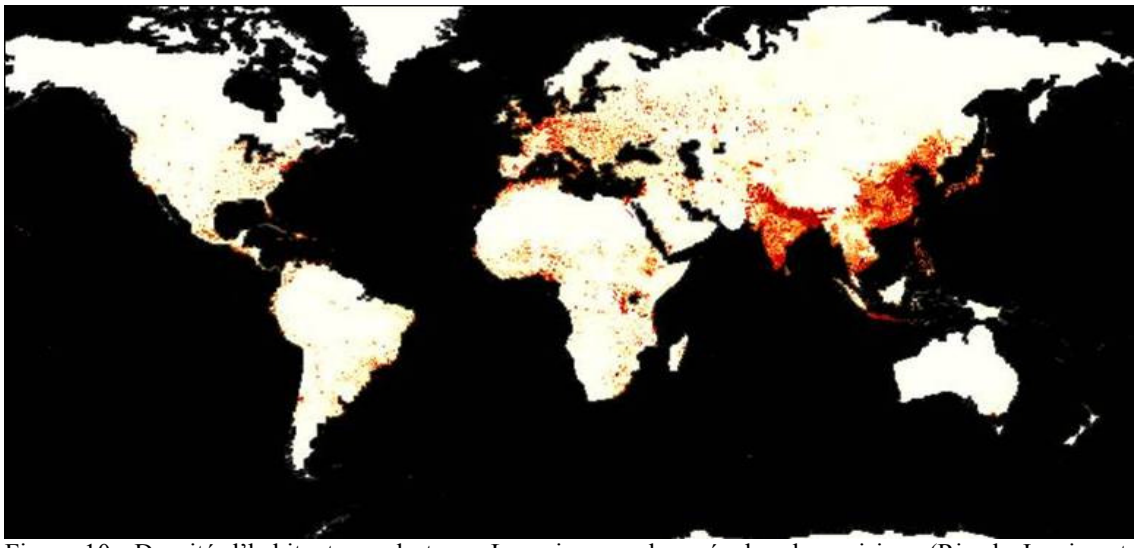


Figure 10 : Densité d'habitants sur la terre. La puissance des mégalopoles voisines (Rio de Janeiro et Sao Paulo au Nord, Buenos Aires au Sud) contraste avec la basse densité de l'Uruguay qui se visualise à peine.

Figure 11 : Vue satellite de l'Uruguay et du Rio de la Plata

Figure 12 : Vue satellite de la côte de l'Uruguay, où la silhouette de Montevideo se distingue clairement.

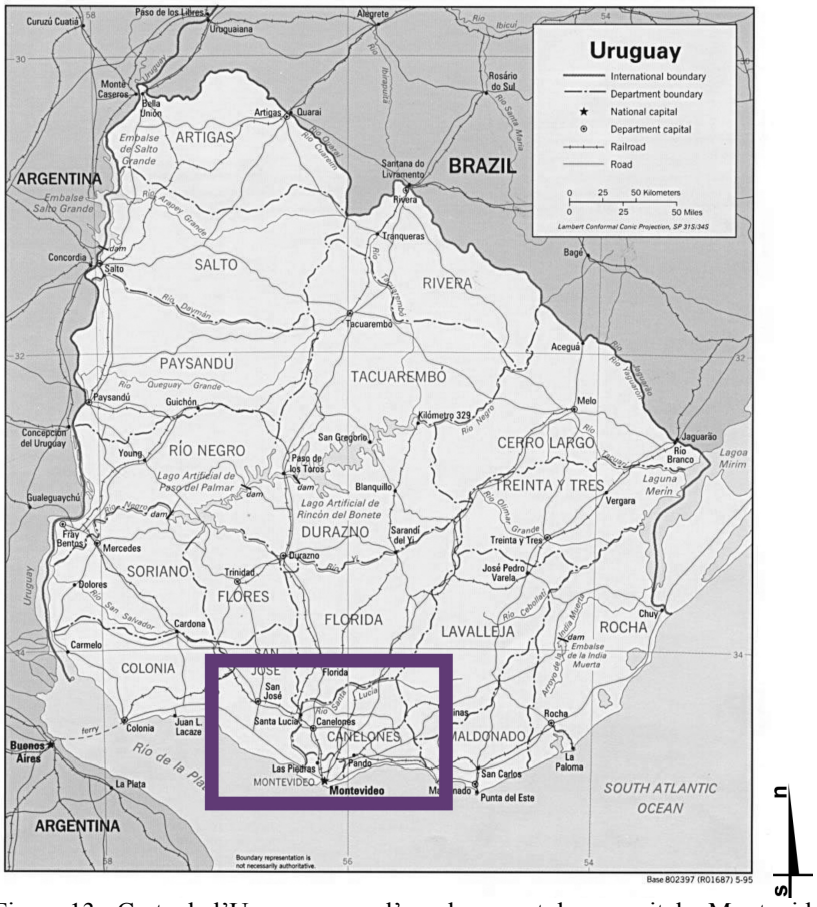


Figure 13 : Carte de l'Uruguay avec l'emplacement de sa capitale, Montevideo. Le Nord est en bas à droite et l'echelle graphique en haut à droite. Les echelles sont à peine visibles car les cartes que nous exposons ont été réduites pour pouvoir les inclure dans le texte. Les cartes originales sont de taille A0, A1, A2 ou A3. Source : M. Medina (2004), thèse de Master

Figure 14 : Vue satellite du Grand Montevideo

Nous essayerons dans ce chapitre, une approche systémique de la crise de l'Uruguay en nous posant la question: Est-il possible de la résoudre de façon durable? Nous aborderons en premier lieu, l'explication de la problématique mondiale qui encadre et détermine ce changement. Ensuite, nous analyserons les raisons internes de la série de crises cycliques qui s'opèrent depuis les années 1960 dans le pays. Comme nous l'expliquerons dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse, la capitale traduit de façon directe les processus qui s'opèrent en Uruguay. C'est pourquoi nous focaliserons notre analyse sur Montevideo, en considérant les processus en œuvre à l'échelle nationale. Finalement, le changement de cycle territorial qui s'amorce depuis les années 1990 dans le Grand Montevideo sera décrit pour expliquer la dimension locale du phénomène.

Le pays vient de vivre l'une des crises les plus importantes de son histoire, dans l'acception forte du mot, c'est-à-dire la crise comme « *la situation où le système est menacé dans son identité et finit par s'effondrer* (B. Jobert, P. Muller, 1987) ». Cette crise a un caractère structurel et révèle l'incapacité de l'économie uruguayenne de trouver une voie de développement auto soutenu dans long terme[62]. Cette crise peut être interprétée comme une crise « de transition » dans le sens que lui donne A. Toffler (1980): les grandes vagues de changement de la société agro-pastoral dans un premier moment, société industrielle ensuite et à présent société de l'information- coexistent et se heurtent en provoquant des situations de confusion et de conflits qui, tout compte fait, mettent en évidence le besoin de changement. C'est pourquoi l'Uruguay s'affronte à l'exigence de son modèle de développement et de la redéfinition de la place qu'il prétend occuper sur la carte du monde.

[62] "*Diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis" Comisión Facultad de Ciencias Económicas y de Administración bajo la dirección de* FALIACHE (2003).

Pour représenter le mot « *crise* » l'idéogramme chinois combine la représentation des figures de la *menace* avec celle d'*opportunité*... cette savante coïncidence orientale propose une interprétation intéressante à la situation que traverse l'Uruguay. Signalons d'ailleurs que, selon P. Calame (2003), il n'y a pas de changement possible si la conscience de l'état de crise n'est pas internalisée par la société qui la traverse. Et que la structure profonde d'un système s'exprime dans la résistance au changement qui s'y manifeste.

En quête d'une réponse durable à un problème structurel

Le Grand Montevideo d'aujourd'hui se trouve face à une bifurcation historique. La rupture est produite par la convergence de deux phénomènes ; L'un exogène – la mondialisation- et l'autre endogène –la question identitaire et le problème du modèle de développement.

Annexe 5 : définition de « bifurcation » du Glossaire du CEPT

La Mondialisation est porteuse d'incertitudes et de changements profonds qui répondent notamment à la construction des fondements de la nouvelle structure géopolitique mondiale (J. Medina Vásquez, 1999). En effet, depuis les années 1980, l'Amérique Latine souffre des avatars de la deuxième impulsion de la globalisation.

> Nous sommes dans une période d'"entre deux mondes"; l'un qui est en train de mourir mais qui n'est pas encore mort, et l'autre qui veut naître, mais qui n'est pas encore né (E. Morin, 1999).

L'ère industrielle cède sa place à une ère dite cognitive, issue de la convergence entre les technologies de l'information et de la communication (TICs) et les sciences de la vie, changement structurel qui transforme les économies les plus avancées du monde dès les années 1970. Une économie fondée sur le savoir résulte de la combinaison du développement rapide des TICs et de la croissance du « capital intangible » (P. Musso, 2005). Un changement de nature dans les processus de production, d'accumulation et de diffusion de la connaissance a ainsi lieu. Mais cette mutation dépasse largement les domaines techniques et économiques, et c'est un changement de paradigme sociétal qui s'instaure (P. Destatte, 2005). P. Calame (2003) affirme:

> Des mutations gigantesques nous attendent, comparable en ampleur au passage du Moyen Age au monde Moderne. La capacité de nos sociétés à concevoir et à conduire ces mutations sera décisive pour l'avenir.
>
> Y sommes-nous prêts ?

Passons maintenant aux facteurs endogènes qui déterminent cette bifurcation. Le premier facteur endogène correspond à une question identitaire qui répond au déroulement de l'histoire. En effet, l'Uruguay vient de traverser une dépression profonde avec la crise de 2002 qui marque de façon significative l'actuelle situation du pays. Mais le questionnement identitaire que nous évoquerons s'amorce dans les années 1960 avec la chute de l'Uruguay « classique » (Caetano, G., Rila, J., 2005). Depuis lors, l'Uruguay vit dans une sorte de « rétrotopie[63] » (A. Rico, 2003) comme culture de base. Que signifie ce terme ? La rétrotopie est la référence à un passé idéalisé qui s'identifie au futur souhaité et remplace l'utopie comme vision d'avenir. Ce qui veut dire qu'en Uruguay, le référentiel de développement est le passé doré que le pays a perdu.

Le modèle qui nous a fait un pays riche, de la moitié du dix-neuvième siècle aux débuts du vingtième siècle, reposait sur l'exportation agricole. La production agro-pastorale signifiait alors un tiers de l'économie du monde. Mais cette production représente aujourd'hui à peine 4% du total du commerce mondial en 1998 (J.E. Cabot, 2002). Dans les années 1950 le passage au modèle ISI/Industrie de Substitution des Importations ne parvient pas à produire les résultats attendus dans la production industrielle nationale par la substitution des biens jusqu'alors importés (E. González Posse, 2004). Et c'est pourquoi dans les années 1960 la « petite tasse d'argent »[64] se casse ; Ici commencent les crises cycliques. L'Europe entame le protectionnisme agro-pastoral et les produits traditionnels d'exportation (la viande et la laine) ont du mal à se placer. La baisse des revenus réels des travailleurs, la stagnation de la production industrielle et l'inflation provoquent l'éclatement social. D'énormes mouvements populaires se mettent en place, la guérilla urbaine apparaît et le conflit explose ; suit la dictature militaire.

Les années 1970 détruisent le marché interne ; l'économie dépend du tourisme et des taux de change des voisins, les salaires baissent et une forte concentration des revenus s'opère. Sous le gouvernement militaire se met en place un nouveau modèle, le modèle dénommé « d'ouverture commerciale et financière ».

---

[63] Cette expression est empruntée à A. Rico, philosophe uruguayen qui caractérise ainsi l'état des idées en Uruguay. Intervention au débat convoqué par le groupe « politique et société ». Montevideo, AEBU avril 2003

[64] La « *tacita de plata*» comme le pays fut dénommé à l'époque.

Cette transformation n'a pas non plus réussi à faire décoller le pays, et marque la société uruguayenne de hauts niveaux de chômage et d'inéquité qu'elle ne réussira pas à contrôler.

L'économie uruguayenne se caractérise depuis lors d'un bas dynamisme avec des comportements de rentiers, un processus de modernisation lent et une haute vulnérabilité aux variations externes (E. González Posse, 2004). Le pays s'endette pour entretenir la spéculation financière et une importante fuite de capitaux a lieu**.** Dans les années 1980, la crise de la dette s'opère et le pays se désindustrialise. La dictature militaire échoue dans ce contexte d'échec économique total.

Annexe 5 : Définition de « discontinuité» dans Glossaire du Collège Européen de Prospective Territorial

La thèse de R. Prebisch continue en vigueur dans le cadre la Nouvelle Economie. En effet, les caractéristiques actuelles de la globalisation reproduisent –modifiées mais pas essentiellement- les hypothèses de base du modèle Centre / Périphérie qu'il a décrit il y a cinquante ans (G. Bittencourt, 2003). La tendance séculaire à la dégradation de la relation des termes de l'échange de l'Amérique Latine, c'est-à-dire, les prix relatifs des exportations par rapport aux prix des importations sur le long terme tend à se réduire.

D'autre part, la globalisation se dessine territorialement comme une économie d'archipels (P. Veltz, 1996). Les centres d'attraction de l'investissement, de l'innovation et du développement sont en effet les grandes métropoles. Et si le pays et sa capitale ne réussissent pas à se réinventer, en s'ajustant rapidement aux exigences de cette Nouvelle Economie, ils risquent d'être un territoire écrasé par les fortes mégalopoles qui l'entourent –Sao Paulo et Buenos Aires- et de subir « l'effet tunnel » dont parle P. Veltz (1996) qui implique un espace appauvri et statique entre deux espaces dynamiques et vivants.

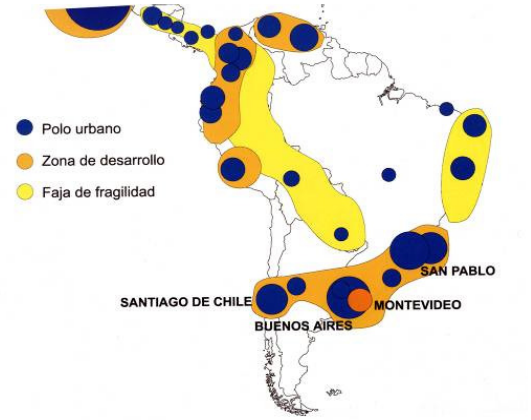


Figure 15: Les métropoles de l'Amérique du Sud. Source: POT

Le Grand Montevideo sur un seuil de changement

Le Grand Montevideo entre dans les années 1990 dans un nouveau cycle territorial (F. Bervejillo, M. Lombardi, 1999), marqué par de nouveaux modèles de gestion et de consommation du territoire. Cette restructure générale prend, dans certains domaines, la forme d'une mutation plus que d'une évolution graduelle. Ce qui mène à la nécessaire re définition du potentiel de développement, de spécialisation productive et d'insertion globale des différentes régions, micro-régions et localités du pays[65]. D'autre part, l'intégration régionale, contrepartie de la globalisation dans la formation de grands blocks économiques par zones géographiques fait changer le cadre territorial de référence avec la constitution du MERCOSUR.

Une accélération des classiques processus métropolitains s'opère sur Montevideo et son aire métropolitaine. Tout d'abord, une expansion des couloirs métropolitains et le dépeuplement des zones centrales provoquent une grave dés-économie urbaine. La croissance de la ville informelle fait ainsi le saut de la quantité à la qualité. Une privatisation de l'espace public s'opère en parallèle avec l'apparition des « *countries* », quartiers privés fermés, eux aussi établis dans la périphérie métropolitaine. En deuxième lieu, de nouvelles centralités se forment et les centralités historiques s'affaiblissent. En troisième lieu, la transformation du Port de Montevideo a lieu, avec le pari de devenir l'intermédiaire principal des cargaisons océaniques et tête de la *Hidrovía.* Finalement, le changement dans la stratégie de gestion de Montevideo avec la décentralisation et l'abord renouvelé de la Planification, permet que la ville dépasse la crise de bureaucratique dans laquelle elle s'est enfoncée dans la décennie précédente (P. Ligrone, 1996).

---

[65] DINOT-MVOTMA (1996) « Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay », Montevideo, DINOT

D'état tampon à territoire articulateur[66]

Lors de la création du « Mercado Comun del Sur », l'Uruguay propose Montevideo comme capitale du MERCOSUR[67], dans la quête d'une « place honorable » dans la Région. Il construit ensuite une série de projets convergents pour affirmer sa centralité régionale. Cependant, ce désir est davantage l'identification d'une possibilité capitale pour la ville, qu'un projet consistant. La preuve est aussi bien l'absence de politique d'Etat mise en œuvre pour l'objectif annoncé, que celle de l'inexistence d'acteurs clairement porteurs du projet. Néanmoins la réalité de Montevideo -sa position géopolitique, son infrastructure de connexion, ses ressources humaines, sa cohésion sociale, la qualité de la ville et de ses installations ainsi que les « aménités » d'une métropole où il fait bon vivre- la situent comme une agglomération capable de tenir le rôle de cœur de l'intégration régionale.

Montevideo a donc une opportunité. Mais elle doit agir en conséquence pour obtenir le statut qu'elle n'a pas. La qualité acquise de « siège administratif du MERCOSUR » en 1991 et plus récemment de « siège du secrétariat technique » a une faible répercussion en vue d'une réelle centralité régionale. Mais le MERCOSUR traverse une vraie crise qu'elle ne sera peut-être pas capable de surmonter. Cependant, l'intention affichée du Brésil de consolider un « MERCOSUR puissance » laisse espérer que le centre politique de cette démarche puisse être Montevideo.

Même instable, l'intégration régionale est une réalité tant économique que géographique et sociale. Pour l'Uruguay, cet accord est l'accomplissement de sa vocation territoriale de naissance. Parce qu'un territoire qui sépare est aussi un territoire qui réunit. Reste à attendre une action arrêtée par la ville pour promouvoir son projet, ainsi qu'une politique nationale intelligente, cohérente avec cet objectif.

---

[66] Le développement qui suit est une synthèse du Mémoire de DEA réalisé en 2002 par l'auteur de la thèse à IHEAL, Université de la Sorbonne Nouvelle–Paris III, Paris "Montevideo cœur de l'intégration ; entre le désir et la possibilité".

[67] Montevideo gagne, en 1991, le statut de « siège administratif du MERCOSUR » dans le Traité de Asunción, document fondateur. En février 2003 la ville est désignée « siège du secrétariat technique du MERCOSUR ». Néamoins, la ville n'a pas réussi à capturer les rôles qui accompagnent la présidence pro-tempore de façon permanente, ce qui l'affaiblie sensiblement. En effet, toute la structure de prises de décisions du MERCOSUR « déménage » tous les six mois, avec l'implication financière que cela signifie…

Figure 16: Carte du MERCOSUR

Figure 17 : Carte de l'Uruguay. Le Nord en bas à droite et l'echelle graphique en bas à gauche. Les echelles sont à peine visibles car les cartes que nou exposons ont été modifiées pour pouvoir les inclure dans le texte. Les cartes originales sont de taille A1, A2 ou A3. Source : *Instituto geografico militar*

Conclusion de la première partie

La première partie du travail développe la philosophie de la thèse, qui repose sur l'interprétation de la démarche prospective comme une « construction sociale du futur », essentielle en Amérique du Sud. Les concepts de gouvernance, de développement et de prospective sont interprétés pour s'associer sur le territoire au regard de cette idée. Ainsi apparaît le Grand Montevideo comme une échelle pertinente face à la mondialisation en Uruguay. Il en est de même pour la reconfiguration des pouvoirs territoriaux, dans l'articulation de nouvelles formes de gouvernance « vers le haut » et « vers le bas ».

C'est en effet la seule ville présentant une masse critique suffisante pour se placer dans l'économie d'archipels et constitue l'une des possibilités de repositionnement de l'Uruguay au sein du MERCOSUR. Le monde exige aujourd'hui de nouvelles instances de contrôle et de régulation à l'échelle planétaire. Et la quête de Montevideo de devenir la véritable capitale de ce bloc économique peut résoudre le besoin supranational d'installer de nouvelles formes de gouvernance. Celle-ci doit promouvoir des systèmes de connexion entre tous les pays qui composent le MERCOSUR, tout en préservant les besoins de l'autre extrémité de la structure territoriale de l'espace métropolitain : les quartiers et les unités d'habitat, pour permettre à tous les étages de la nouvelle organisation d'exercer leurs responsabilités légitimes.

La prospective est un outil qui aide à gérer cette mutation, à condition de bien s'adapter aux situations locales, aux ruptures et aux défis de la société concernée. Dans le cas de Montevideo, la rupture est provoquée par la convergence de deux phénomènes : la mondialisation comme donnée exogène, porteuse d'incertitudes et de changements, et un facteur endogène, l'évolution catastrophique de l'Uruguay à la suite de l'effondrement économique, social et culturel en 2002, lors de la crise de la Région. Cette situation extrême nous oblige à mettre en avant le problème fondamental du développement du pays, qui est l'enjeu qui traverse toute la recherche. Parce que le développement est tout de même un mouvement assez exceptionnel dans

l'histoire au cours duquel "*une société abandonne la cohérence des anciennes structures pour une nouvelle logique dont la signification est difficilement évaluable selon les paramètres anciens*". Ce sont donc les structures mentales et institutionnelles, les comportements et les organisations qui doivent se modifier (E. Stevens, 2001).

Et le besoin de construction d'un aspect intangible indispensable en Uruguay se met en évidence : l'attitude prospective comme confiance en l'avenir et la capacité d'innovation. Apparaissent, et le besoin de dépassement de la rétrotopie comme culture de base, entendue comme la référence à un passé doré qui remplace une vision d'avenir comme utopie du futur, et la nécessité de mettre en œuvre la construction sociale d'un projet d'avenir partagé.

Car c'est l'existence même du Projet qui fait devenir les villes acteurs économiques, sujets pensants et actifs plus que spectateurs passifs de changements qui les excluent. Ce qu'un territoire -et ses acteurs, bien entendu- veut de lui-même est un facteur endogène stratégique essentiel ; « le vent n'aide que celui qui sait où il va ». La seule façon de se transformer en acteur de la mondialisation, au lieu d'en subir passivement les effets, est de construire un Projet de développement propre. Une telle initiative n'est réalisable qu'à condition de pouvoir aligner les acteurs constructeurs du territoire autour du Projet.

Deuxième partie

HISTOIRE DU FUTUR: FORMES DE LA VILLE ET VISIONS D'AVENIR

Introduction: l'histoire du futur 101
Convergences et divergences entre discours et réalité 102
Les périodes d'analyse 108
Une ville, un pays 109
Chapitre 1- La naissance (1724 à 1870) 110
La cité-territoire conquérante : instrument de création du nouveau monde 111
Les paradigmes urbains : les lois des Indes 112
La ville réelle: le binôme conquérant-conquis 114
La capitale de l'Etat indépendant : enclave géostratégique dans la "Patria Grande" 115
Les paradigmes : les nouvelles références européennes 118
Figure 19 : Carte de Montevideo de 1830. À gauche, le damero de la cité coloniale et à droite, l'extension de la Ciudad Nueva 119
La ville réelle : la *Ciudad Nueva* et la *Ciudad Novísima* 119
Chapitre 2 : L'essor de la « *Suiza de América* » (1870 à 1959) 121
La ville du progrès : Etat providence et première modernisation de l'Uruguay 124
Les paradigmes urbains : le modèle haussmanien 126
La ville réelle : le prestige de l'Etat dans l'image urbaine 127
La ville moderne : la première prospective urbaine du « *Plan del Centenario* » 128
Les paradigmes urbains : la ville alternative 129
La ville réelle : l'expansion de la capitale 130
Chapitre 3 – La crise du modèle de l'Uruguay classique (1959 -1985) 132
La rupture des années 1960 et la pensée internationale du Plan Director 135
Les paradigmes urbains : la pensée internationale du CIAM 136
La ville réelle : le « Plan Director de Montevideo » 137
La dictature militaire : destruction du patrimoine et polarisation urbaine 142
Les paradigmes urbains : le retour à l'histoire 143
La ville réelle : une involution urbaine généralisée 145
Chapitre 4 : L'entrée dans l'ère de la globalisation (1985-2001) 148
Le MERCOSUR comme nouveau récit de futur et les prospectives des années '90 152
Les études et recherches à vocation prospective en Uruguay 152
1.- "Estudio de impacto socio-económico-ambiental del puente Colonia-Buenos Aires" 155
2.- Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo" 156
3.- "Plan Director de Agua Potable de Montevideo" 158
4.- "Estudio de alternativa del eje vial para la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur" 159
5.- "Prospectiva Tecnológica - Transporte y Logística Uruguay 2015" 160
6.- Montevideo 2020 – el Montevideo que viene" 160
7.- "La danza de Shiva. Libro V: la construccion del futuro" 161
8.- « Grupo de Reflexao Prospectiva para o Mercosur» 162
Le changement de cycle et le Plan Montevideo comme matrice de développement 163
La ville réelle : la fragmentation socio-territoriale 165
Les paradigmes urbains : le Plan Montevideo, entre régulateur et stratégique 167
Les Seminarios Montevideo comme puissant producteur d'images de futur 169
La ville imaginée : les manifestations du futur au présent 170
Presencias del Porvenir 170
Imagine Uruguay 171
Uruguay 2025 172
Conclusion de la deuxième partie 173

Introduction: l'histoire du futur

L'objet de cette deuxième partie de la thèse est de présenter un panorama de l'évolution de la ville. Quelles sont les idées du futur qu'imaginaient les sociétés des différentes périodes historiques qui ont marqué la forme de Montevideo ? Les paradigmes urbains de référence et les modèles de développement qu'ils impliquent seront explicités. La forme qu'a pris la ville réellement construite sera analysée en parallèle, comme traduction physique de ces idées. Nous parviendrons ainsi, pas à pas, à décrire l'actuelle forme de la capitale.

Un détour par le passé permet d'ouvrir les pistes nécessaires pour prendre en main le futur. La première partie qui propose des concepts permet dans cette seconde partie de les articuler ces derniers dans la réalité historique et contemporaine de Montevideo.

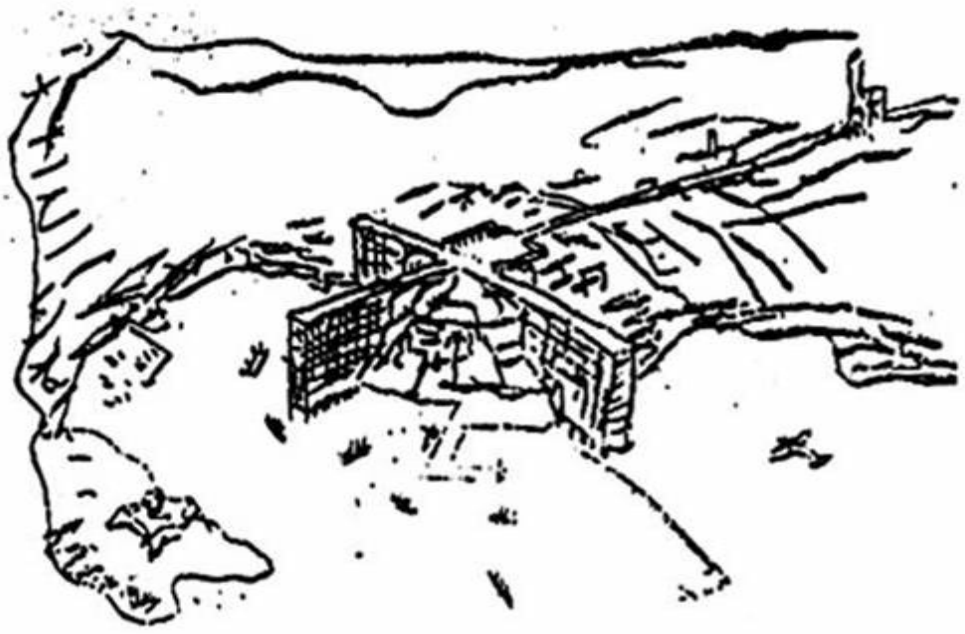


Figure 18 : Un « *Rascamar* » ou "gratte-mer" pour Montevideo. Dessin de le Corbusier depuis l'avion, lors de sa visite en 1929

Las palabras andantes

La utopía:

Ella está en el horizonte –dice Fernando Birri-.
Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.
Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.
¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: Para caminar.

E. Galeano, « El libro de los abrazos »

Les paroles errantes

L'utopie :
Elle est sur l'horizon –dit Fernando Birri-
Je m'approche deux pas, elle s'eloigne deux pas.
J'ai beau marcher, je ne la rejoins jamais.
A quoi sert l'utopie ? C'est à ça qu'elle sert: à marcher.

Annexe 5 : Définition d' « utopie » . Glossaire du CEPT

L'urbanisme *de papier* a toujours joué un rôle déterminant dans la gestation finale de la ville réelle. En effet, la ville a été la matérialisation de la *zeitgeist,* « l'air du temps ». En allemand, d'ailleurs, l'origine étymologique du mot « architecture » en dit beaucoup, car il articule les vocables *bau* (construction) et *kunst* (art). Ce binôme dialectique implique ainsi l'architecture dans l'expression du temps historique.

Convergences et divergences entre discours et réalité

Une ville répond aux enjeux de son temps. La vision du futur que désire la société du moment forme sa personnalité. Et cette donne compose autant l'identité d'un territoire que ses traditions et son passé (G. Loinger, 2002). Nous verrons comment à Montevideo aussi, les idées de soi –de son passé comme de son futur- composent ce caractère.

Observons d'ailleurs comment, lors de sa formation, Montevideo est une cité forteresse, « pointe de lance » entourée d'une muraille sur le territoire à conquérir[68]. Ensuite la chute des murs coloniaux lors de l'indépendance marque son ouverture au monde, tant par la terre que par la mer, avec le développement du port. La ville étendue de la *Guerra Grande* incarne une société divisée en deux. Le nœud urbain initial de la ville historique (où se situe la bourgeoisie urbaine naissante[69]) s'oppose à la ville extensive qui l'entoure (où se situent les forces qui répondent aux propriétaires terriens[70]) avec l'expansion des services urbains de la *ciudad sitiadora* : le port du Buceo, le centre politique de la *Unión*, le centre militaire du *Cerrito de la Victoria* et le centre productif des *chacras del Miguelete*.

Figure 19 : Montevideo cité-forteresse lors de sa fondation (origine inconnue).

Après la *Guerra Grande*, Montevideo regarde vers l'Europe. La ville indépendante fut édifiée à l'image des grandes capitales du Vieux Monde. Et Paris fut une référence dans sa quête d'identité. Précisons que la spécificité de Montevideo relève de sa façon d'assimiler les idées et les langages de l'architecture de l'Europe et des Etats-unis. La qualité d'une architecture sobre –militaire à ses débuts, mais qui a ensuite eu recours à tous les styles- en a assuré la continuité. Le transfert du modèle européen implique une adaptation au contexte local. En l'occurrence, à Montevideo un « détournement » du modèle original, produit une réponse urbaine singulière qui caractérise la ville.

[68] Voir développement du concept page 110.
[69] Donnant plus tard naissance au *Partido Colorado*.
[70] Donnant plus tard naissance au *Partido Nacional* ou *Blanco.*

En effet, c'est une sorte de « modernité appropriée » qui la marque… « Modernité appropriée » comme la conçoit C. Fernández Cox (1998), dans une double acception du terme. Appropriée comme adéquate, car elle répond pertinemment aux exigences fonctionnelles de la ville de ce moment, et appropriée comme propre, dans la mesure où cette architecture est transformée pour s'incorporer à la culture de la ville. Cette attitude se maintient dans pratiquement tous les styles tipo-morphologiques, et Montevideo accompagne l'évolution des idées architectoniques avec de bonnes solutions de continuité urbaine.

Figure 20 : Modernité appropiée dans la ville de Montevideo

Pays prospère et différent de ses voisins sud-américains, l'Uruguay classique (de la fin du dix-neuvième siècle jusqu'à la moitié du vingtième siècle) fut nommé « *la Suiza de América* ». Ce concept inventé par les uruguayens (G. Moret, 2006) dénote justement la façon comme l'Uruguay se voit, et voit le monde.

En effet, « L'Amérique » n'était pas conceptualisée à ce moment-là (A. De Betolaza, 2006) et le désir d'en être la Suisse, « *petite tasse en or* », fait partie de l'invention de la nationalité uruguayenne qui s'est opérée à ce moment.

Une immigration massive -qui répond à une politique délibérée du gouvernement uruguayen à la fin du dix-neuvième siècle[71]- détermine que la plupart des habitants de Montevideo de ce moment sont étrangers.

[71] Que nous pourrions citer comme exemple d'une action stratégique provenant de l'Etat uruguayen (et répond à une vision du pays désiré) et peut s'assimiler à une vision prospective …

Un besoin immanent de construction identitaire se fait évident... ainsi que l'influence des européens qui viennent d'arriver. La référence est « évidemment » l'Europe et le modèle de développement inhérent est l'adaptation des dernières nouveautés du vieux continent à la réalité sud-américaine. Nous verrons, au long de l'analyse qui suit, comment les prototypes –de progrès, du bon et du mauvais- viennent en général de l'Europe et des États Unis.

Mais quand et comment commence l'exercice de la prospective en Uruguay?

Une brève généalogie de la prospective en Uruguay permettra d'identifier l'origine de cette pratique, et ainsi comprendre les influences en jeu aujourd'hui. Nous verrons comment, dans certains cas, de claires images prospectives ont orienté la construction de la ville, comme c'est le cas du *Plan del Centenario* exemple paradigmatique d'un Uruguay rayonnant et confiant dans le futur. Mais dans d'autres cas, c'est plutôt des référentiels qui apparaissent.

C'est pourquoi nous élargirons l'idée de prospective à l'idée de « vision prospective normative » assimilée à l'ensemble de visions d'avenir qu'oriente l'action des hommes dans les périodes analysées. Ces visions seront développées dans toutes les dimensions possibles du terme: du paradigme urbain jusqu'au modèle de développement, en passant par « l'ambiance » culturelle et ses référentiels. Car la ville est souvent construite autour d'un rêve (A. De Betolaza, 2006). C'est parfois les difficultés rencontrées qui marquent le moment historique et se traduisent en une contradiction entre la pratique et la théorie. Et parfois la convergence entre le désir et la réalité se construit, et la forme de la ville répond à l'idée de futur qu'elle prétend atteindre.

Annexe 5 : définition de « vision » » du Glossaire du CEPT

Force est de constater de toutes façons l'écart temporel qui a souvent lieu. La naissance des paradigmes urbains et architectoniques souffre en général d'un décalage dans l'adoption « massive » ou du moins manifeste dans la ville. C'est ainsi, par exemple, que le modèle *indiano* dépasse la *Colonie*. Le modèle baroque, qui introduit les espaces verts au cœur de la ville et propose une structure centrifuge, apparaîtra en 1877. Cette influence se prolongera jusqu'à 1928, où la *Rambla Sur* complète le « boulevard périphérique » de Montevideo. Plus tard, les idées de l'urbanisme et de l'architecture modernes conçues en Uruguay entre les années 1920 et 1940 se concrétisent seulement dans les années 1960.

Signalons, d'autre part, que les visions du futur projeté sont toujours présentes, de façon plus ou moins explicite, dans les Plans et les règlements urbains produites dans chaque période historique. Ils ont été instruits en référence aux « visions prospectives normatives », dans la mesure où une image finale est projetée, et les normes sont fixées à partir de là. A. Concheiro (2001)[72] soutient d'ailleurs que l'idée qu'une société a de son propre futur est un élément qui configure son identité.

[72] Dans l'ouvrage "Prospectiva: Construcción social del futuro". (1997), ILPES/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Universidad del Valle, Cali

Figure 21 : Construction de la Rambla Sur. Photographie de 1930. Souce : Archivo municipal de fotografía

Il paraît donc pertinent de chercher quelles anticipations d'images urbaines existaient à chaque période d'évolution de la ville et quels modèles de développement en constituaient la référence. Une matrice sera donc utilisée pour encadrer la relation entre les idées et la ville réelle, par l'analyse croisée entre cinq domaines pour chaque période historique définie:

Le contexte mondial
Le contexte national en relation au contexte mondial[73]
La ville réelle
Les paradigmes urbains de référence
Les idées de futur qui circulent dans la société du moment[74]

Précisons que la construction des contextes nationaux et internationaux est conçue sur la base d'une synthèse des propos que G. Caetano et J. Rila, développent dans leur ouvrage « Historia contemporánea del Uruguay ». Ces descriptions, de grande valeur conceptuelle, nous semblent totalement convergentes avec la démarche que nous développons dans cette seconde partie et la matrice que nous venons d'évoquer. Elles sont, dans certains cas, confirmées et enrichies par des travaux complémentaires qui seront signalées le cas échéant. En l'occurrence, B. Nahum a été utilisé pour compléter la lecture historique du territoire, L. Carmona et M-J. Gómez pour la planification et la construction de la ville réelle et R. García Miranda pour l'architecture et les paradigmes urbains de chaque époque.

Un état des lieux en Uruguay des « *études et recherches à vocation prospective* » proprement dites sera également développé. La mise en évidence du déficit de vision au jour d'aujourd'hui conclura cette deuxième partie de la thèse.

[73] Dynamisme de la structure productive nationale et modèle de développement qu'il implique (ou modèle sous-jacent).

[74] Et la formation des traits de l'identité nationale qu'elles entraînent.

Les périodes d'analyse

Les changements politiques majeurs marquent fortement l'histoire uruguayenne (G. Caetano, J. Rila, 2005). Cinq périodes historiques sont retenues :

1. La naissance : 1724 à 1870

La première période étudiée va de 1724 –date de la fondation de la ville de Montevideo- à 1870, fin de la Guerre de la Triple Alliance[75]. A l'issue de cette première phase de confrontation la région s'ouvre à l'influence britannique.
Une longue période sépare la découverte de la zone –qui date de 1516 avec l'arrivée de J. D. de Solís- de sa conquête proprement dite (F. Acosta y Lara, 1962). Précisons aussi que de 1810 à 1830[76] aura lieu en Uruguay le cycle indépendantiste, suivi de la Guerra Grande (1839 à 1852). C'est donc de 1825 à 1870 qu'a lieu la consolidation de la nation uruguayenne.

2. L'essor de la « Suiza de América" : 1870 à 1959

La modernisation de l'Uruguay se met en marche dès 1870. Le premier gouvernement de Batlle y Ordóñez (1903-1906) qui marque cette phase de modernisation. En 1959, la crise du *batllismo* (du Partido Colorado) se traduira par un premier changement majeur avec l'élection du premier gouvernement « blanc » (du Partido Nacional).

3. La crise du modèle : 1959 à 1985

Le gouvernement « *blanc* » évoqué ne parviendra pas à maîtriser la crise structurelle qui s'amorce. Le modèle de l'Uruguay « *classique* » entre définitivement en crise. La dictature militaire cristalisera cette rupture de 1973 à 1985, et assurera le passage du pays au modèle d'ouverture économique et de dérégulation.

4. L'intégration à la globalisation : 1985 à 2005

En mars 1985, le retour à la démocratie est obtenu par une sortie négociée avec les militaires. En 1991, le MERCOSUR est créé avec la signature du Traité de Asunción. L'Uruguay s'intègre par ce biais au processus mondial de globalisation. Après une décennie de croissance économique et d'euphorie néo-libérale, le MERCOSUR décline. Une série de crises cycliques dans le bloc mène à la crise de 2002, l'une des plus profonde de l'histoire uruguayenne. En 2003 est élu, pour une première fois, un gouvernement de gauche. Cet événement marque l'entrée de l'Uruguay au vingt et unième siècle (G. Caetano, J. Rila, 2005).

[75] L'Argentine, le Brésil et l'Uruguay se rallient contre le Paraguay, où a lieu une expérience particulière de nivellation sociale, de développement relatif de son économie et aussi d'isolement.

[76] 1825 est la date de l'indépendance. En 1830 aura lieu la Jura de la Constitución, c'est pourquoi le Centenaire de la Nation uruguayenne sera célébré en 1930.

Une ville, un pays

La capitale demeure la cité-territoire de la *Colonie*, chef-lieu et centre directionnel unique du pays. En effet, ce qui se passe à Montevideo *est* ce qui se passe en Uruguay, de la même façon que dans la plupart des capitales des pays de l'Amérique du Sud. Les capitales sud-américaines se sont transformées en de telles concentrations, qu'une assimilation ville - pays a lieu : Caracas *est* le Venezuela, Santiago *est* le Chili, Ciudad de Mexico est le Mexique, Buenos Aires *est* l'Argentine, Montevideo *est* l'Uruguay (G. Schneier-Madanes, 1993). Le Grand Montevideo sera donc analysé comme une sorte de « cité-état », où les processus de l'ensemble du pays trouvent une traduction directe dans le développement de la capitale.

CAPITALE – Du latin *capitalis*, de caput-itis, tête. Chef-lieu[77]

> Définition : Ville ayant le rôle politique de centre de commandement et d'administration d'un Etat. Les capitales sont les villes qui ont l'éventail le plus complet de fonctions et les aires d'influence les plus larges. La fonction politique impliquant d'importants investissements et une influence directe sur les mécanismes économiques et financiers, les capitales sont le siège des activités les plus complexes. (…) Elles constituent de ce fait une catégorie supérieure et particulière parmi les grandes villes.[78]

Données de l'INE/*Instituto Nacional de Estadística.*

Année	habitants à Montevideo	habitants en Uruguay
1908		1 042 000
1930		1 900 000
1963	2 595 510	1 153 284
1975		2 788 429
1985	1 279 596	2 955 241
2004	1 274 030	3 241 003
1996	1 307 592	3 163 763

[77] DAUZAT, A., MITTERAND, H. (1991) « Nouveau dictionnaire étymologique et historique ». Larousse. Paris

[78] GEORGE, P. (1970) « Dictionnaire de la géographie ». PUF, Paris

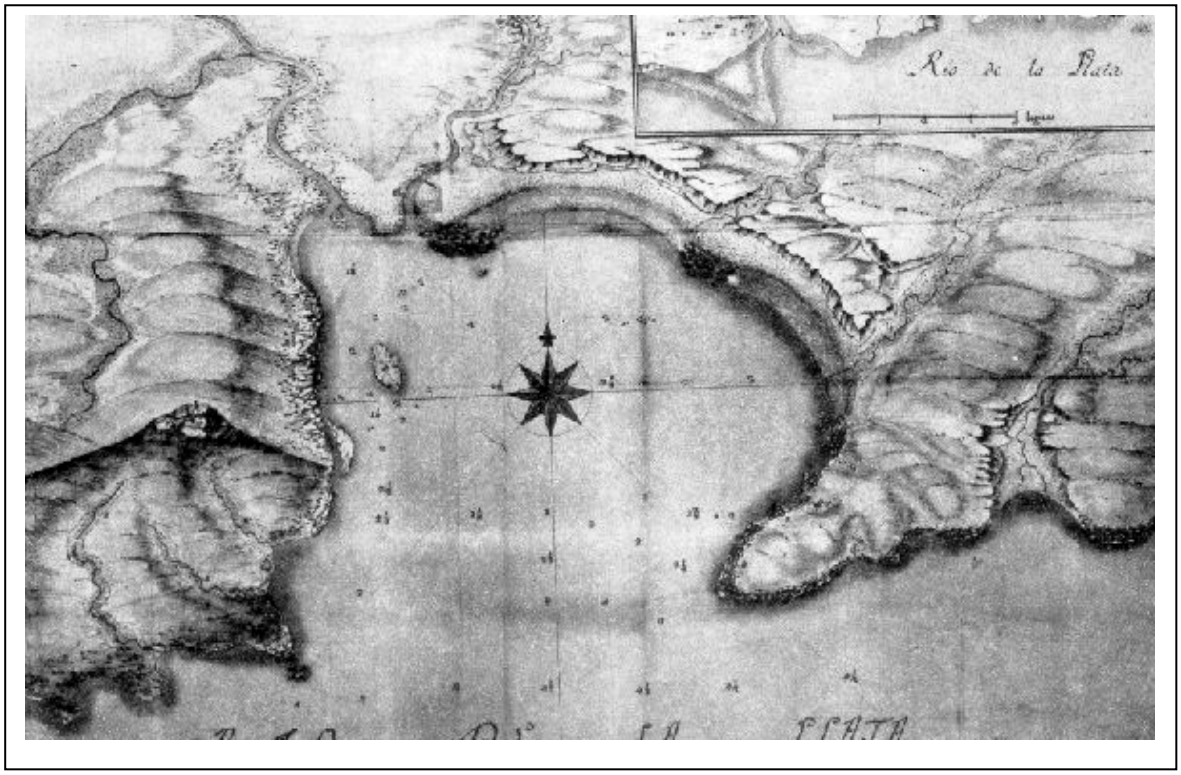


Figure 22 : Carte de Domingo Petrarca, 1719. Source: Carmona, L. (2006) Conférence Innobahía.

Chapitre 1- La naissance (1724 à 1870)

Deux moments organisent l'analyse de ce chapitre. Tout d'abord la naissance proprement dite de la ville de Montevideo, qui couvre l'étape de 1724 (fondation) à 1825 (indépendance du pouvoir espagnol). L'étape suivante couvre la période qui suit l'indépendance (lorsque Montevideo prend la tête de la nouvelle nation) jusqu'au début de la modernisation du pays en 1870. La « *Banda Oriental*[79] » du fleuve Uruguay semblait au début sans valeur pour la couronne espagnole. L'erreur de diagnostic de départ, d'existence de richesses minérales au bout du Río de la Plata, pousse à négliger à ce moment les qualités naturelles du territoire uruguayen comme prairie et port (G. Caetano, J. Rila 2005). Cependant, lorsque la menace portugaise d'expansion se manifeste, avec la fondation de *Colonia del Sacramento* en 1680, l'Espagne s'implante en fondant Montevideo. Ce territoire n'etait pas vide mais peuplé depuis longtemps par *charruas* et *guaranies*, même si l'imaginaire contemporain de la société uruguayenne a tendance à l'oublier.

[79] Territoire correspondant à l'actuel État uruguayen.

C'est la politique des Bourbons au cours du dix-huitième siècle -marquant un intérêt plus clair de la couronne espagnole dans le commerce transatlantique- qui est à l'origine du développement du port de Montevideo, et de la ville. Le port est reconnu officiellement comme port de commerce en 1778. Et c'est le conflit historique entre Buenos Aires et Montevideo autour de la primauté du port qui a fait l'Uruguay se différencier au sein des Provinces de la vice-royauté. Cependant, la *República Oriental del Uruguay* est exemple de la « balkanisation » et la fragmentation du territoire américain piloté par la diplomatie anglaise (Ramón Gutiérrez, 2005).

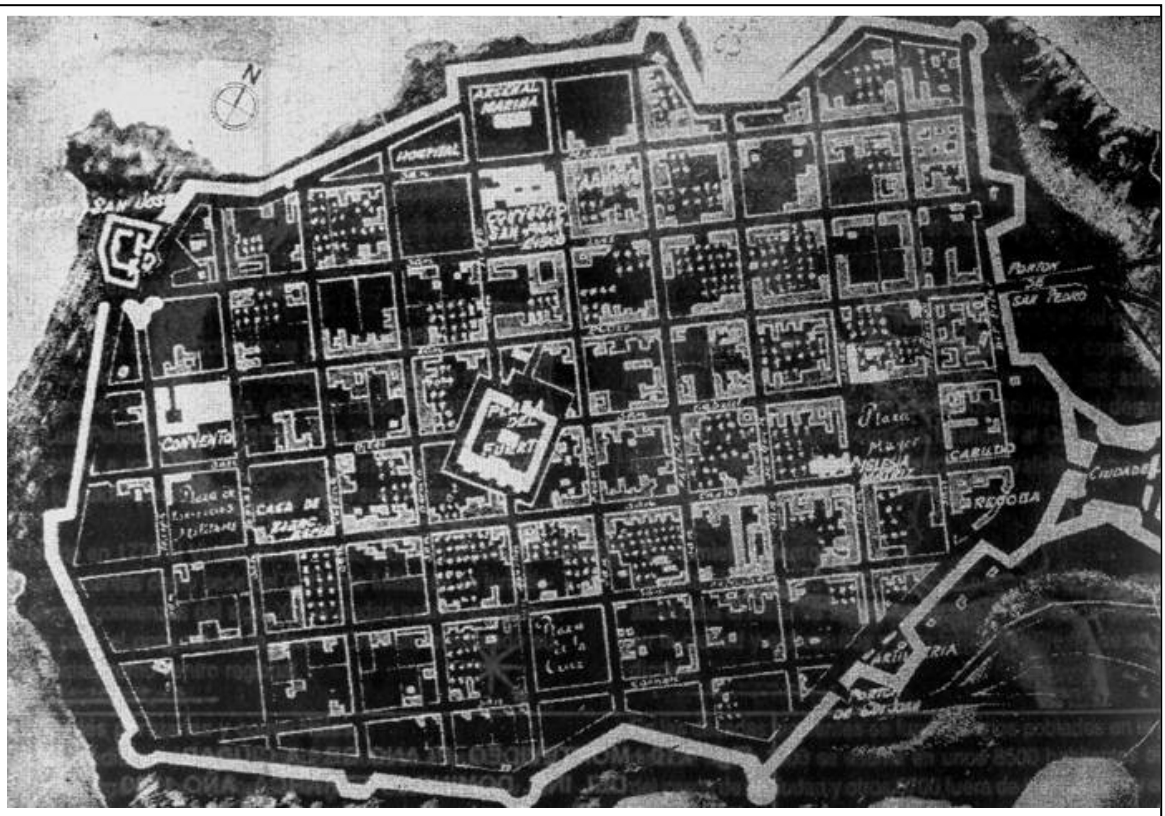


Figure 23 : Carte de Montevideo colonial (origine inconnue) ou le damier entouré de murailles montre la condition de place forte de la ville (avec la place au centre du damier, qui nie ses caractéristiques naturelles comme port.

La cité-territoire conquérante : instrument de création du nouveau monde

Un violent contraste se manifeste dans le rapport à l'avenir des deux communautés du binôme conquérants - conquis. Pour les indigènes qui peuplaient l'actuel territoire uruguayen, de culture simple et libertaire, le concept « d'ici et maintenant » organise les mœurs (G. Abella, 2003). A-C. Découfflé (1976) appelle cette approche à l'avenir « le futur comme devenir ».

La conquête, en revanche, impose un sens bien différent d'"utopie réalisée". En effet, le projet de la Renaissance –inspirateur de la Loi des Indes- se réalise dans sa conception spécifique permettant de structurer le monde autour de l'homme. L'invention de la perspective conique, dont le centre est l'œil de l'observateur mène à dépasser l'organicité de l'espace moyenâgeux, dans la construction d'un espace urbain orthogonal (C. Norberg Schultz, 1977). Les portugais, qui ont une autre conception dans leurs implantations urbaines, ne le feront pas, comme en témoigne la ville de *Colonia del Sacramento*. L'Amérique Latine est ainsi le laboratoire des nouvelles conceptions imaginées en Europe et expérimentées dans le continent.

Les paradigmes urbains : les lois des Indes

Quels ont été les paradigmes qui ont guidé la fondation et l'évolution de la ville de Montevideo dans sa première phase?

Remarquons tout d'abord que la ville sud-américaine a été construite en fonction d'un rêve: le rêve d'un ordre[80]. C'est ainsi que le premier paradigme de référence -la loi des Indes- assurait l'unité de l'organisation politique et urbaine de la conquête. Il assurait aussi, au niveau des idées, les principes d'une nouvelle société homogène et militante. Une réplique du monde européen, monde urbain (Schneier-Madanes, 1993). La ville hispano-américaine est une cité-territoire. La juridiction de la cité s'exerce au-delà du centre urbain lui-même, et contrôle le territoire qui l'entoure (M-D. Démélas, 1993). Une double exigence la structure : la nécessité défensive de l'enclave et le besoin de domestiquer un territoire étendu (T. Sprechmann, 1986). Le nouveau monde est ainsi contrôlé depuis la ville, assurant tant le lien avec la métropole que le contrôle du territoire en dispute entre les deux empires coloniaux du moment, l'Espagne et le Portugal.

Dans le cas de Montevideo plus particulièrement, la création d'une enceinte défensive lui fut inspirée par la position géostratégique que la ville occupe à l'entrée fluviale du continent. Montevideo est la dernière ville fondée en Amérique du sud par l'Espagne. Sa baie se présente aux premiers navigateurs européens comme un refuge tranquille, protégé des vents loin des côtes inhospitalières.

[80] Titre qui illustre très clairement notre propos, empreinté à l'exposition et la Revue AAVV: "*La Ciudad Hispanoamericana. El Sueño de un Orden*" Biblioteca CEHOPU, Madrid, 1989.

Ces caractéristiques furent cependant ignorées lors de sa fondation en 1724. La cité adopta la structure d'une fortification, selon les règles établies par la Loi des Indes pour la ville méditerranéenne, ne tenant pas compte de ses qualités maritimes. Son rôle essentiel sera d'être un bastion défensif face à l'offensive portugaise (M. Kohen, C. Nalerio, 2001).

Il faut signaler que la première capitale de la vice-royauté du Rio de la Plata fut Asunción, et seulement plus tard, Buenos Aires. Celle-ci dût être refondée en 1580 après un premier essai en 1536, où les espagnols durent capituler face à la violence indigène. Montevideo est à ce moment une occupation secondaire. Les aborigènes présents sur le territoire uruguayen étaient moins nombreux que du côté argentin mais également agressifs.

Ils furent exterminés par de systématiques offensives qui se prolongèrent après l'indépendance. Montevideo, comme les autres villes coloniales, surgit ainsi de la violence de la conquête. C'est l'établissement du lieu, le désir d'apprivoiser et de maîtriser un territoire en conflit avec les colonisateurs qui lui donne naissance (C. Nalerio, 2002).

> « …le terme le plus significatif, c'est le terme le plus courant aujourd'hui pour dire « lieu » en allemand *Ort*. Que signifie *Ort* en ancien haut allemand ? Il signifie « la pointe de la lance » et en nouveau haut allemand « lieu ».
>
> Il faut bien comprendre que c'est à partir de la pointe de la lance, dans le combat ou dans l'esprit encore tout imprégné de combat – où celui-ci est toujours plus ou moins en latence- que s'ouvre le monde comme milieu de l'existence et du destin[81] »

Donc ce lieu, pointe de lance, est entouré et protégé par le mur de la fortification militaire. Ce mur donne un sens au site pour les Espagnols conquérants, assimilant autour de lui la terre comme région. Cette enceinte articule la communication entre la riche prairie naturelle de l'intérieur de la Bande Orientale et le lointain système colonial, du centre de la métropole. Le lien entre la prairie, la péninsule et la baie fonde le sens d'existence de la ville de Montevideo (T. Sprechmann, 1986).

[81] MALDINEY, H. (1994) Recueil topos-logos-aisthèsis « Le sens du lieu ». Actes du colloque organisé par l'École d'Architecture de Clermond-Ferrand et le Collège International de Philosophie.

Les premiers habitants, quant à eux, n'avaient pas transformé cette terre en « sol », comme objet de propriété, n'ayant pas avec elle cette relation d'appropriation. Les indiens *charrúas*[82] considéraient trois éléments: la terre –terre-mère ou *Pacha Mama* qui soutient la culture pré colombienne d'un bout à l'autre du continent- le ciel, et l'homme, entre les deux (G. Abella, 2003). Comme des nomades, ils parcourent la terre dont ils vivent, sans pour autant s'en emparer (C. Nalerio, 2002).

La ville réelle: le binôme conquérant-conquis

La ville apparaît ainsi comme l'instrument de création d'un nouvel ordre social, juridique et religieux, celui des conquérants, imposé aux vaincus, les indiens (G. Schneier-Madanes, 1993). La cité coloniale est ainsi une ville duale qui traduit le binôme conquérant-conquis dans sa forme liant l'enclave (centre urbain entouré d'une muraille) avec le territoire qui l'entoure. Cette condition se matérialise également dans sa structure interne.

La place centrale – *Plaza de armas* - est entourée des symboles du pouvoir espagnol : la cathédrale, le *cabildo*[83], et la résidence des notables de la cité (dénommés justement *vecinos de la plaza*). La fondation d'une ville dans le nouveau continent obéissait à un rite bien établi. Pour marquer la prise de possession du territoire par le pouvoir royal, un poteau de bois était planté, le *rollo* et à côté le pilori, symbole de l'exercice de la justice royale. Enfin le tracé de la ville était dessiné et on la consacrait à Dieu. Des terres étaient attribuées aux *pobladores* (les colons) et enfin, l'acte d'enregistrement était établi.

[82] Dont le nom d'origine guarani signifie « ceux qui apportent les bonnes nouvelles ».
[83] La mairie

Figure 24 : Vue sur la ville de Montevideo sur fond du Cerro qui montre une importante circulation de bateaux dans le port. Le premier quai en pierre y sera construit en 1781. (origine inconnue).

La capitale de l'Etat indépendant : enclave géostratégique dans la "Patria Grande"

Signalons qu'au moment du combat pour l'indépendance, l'extension territoriale de la nation uruguayenne actuelle n'était pas du tout établie. La lutte pour la fin de la domination coloniale ne prenait pas en compte cette limite ; elle répondait plutôt à l'idée de la « *Patria Grande* » qui intégrait les territoires de toute l'Amérique. La première déclaration d'indépendance des *treinta y tres orientales* parle d'ailleurs de « *la Banda Oriental de las Provincias Unidas del Río de la Plata* ». C'est pourquoi il est possible d'affirmer que l'Uruguay est né avant les uruguayens (G. Caetano, J. Rila, 2005).

Même si l'Uruguay (ou plus précisément la « *Banda Oriental* ») avait déjà une identité propre, l'idée de l'Etat uruguayen est une invention anglaise. En effet, c'est en profitant de la faiblesse de la nouvelle nation indépendante qui vient de se séparer de la métropole, et du conflit entre les deux grandes puissances territoriales qui entourent l'Uruguay, qu'est créée la *República Oriental del Uruguay*. Il est intéressant de signaler l'intervention dans la démarche de Lord Ponzonville, diplomate anglais qui fut aussi à l'origine de la création de la Belgique (F. González Guyer, 2001). L'Empire anglais trouve dans cette enclave une possibilité d'influence directe dans le Cône sud, pour assurer sa domination sur le commerce international.

Le contexte national est marqué par le faible nombre d'hommes dispersés et errants –les fameux *gauchos*- et des propriétaires terriens influents –les *caudillos*- qui seront plus tard les *leaders* politiques du pays, et sont d'ailleurs à l'origine du populisme en Argentine et en Uruguay. Le contraste entre les hommes de la campagne et de la ville est très marqué à ce moment-là. Signalons que, dès 1778 l'affirmation du libre commerce et la mise en valeur du bétail déterminera les conflits entre Buenos Aires et Montevideo pour la primauté de la fonction portuaire. Peu après que la maison des Bourbons officialise la contrebande du cuir, et introduise le commerce d'esclaves, Montevideo passe d'être une place forte à devenir un port proprement dit. C'est dans ce cadre qu'aura lieu la crise de l'indépendance.

En relation aux idées qui circulaient à ce moment, il faut signaler l'apparition de la première image de futur souhaité dans l'imaginaire uruguayen : l'indépendance de l'Espagne et l'utopie de la « *Patria Grande*[84] », avec une claire référence aux valeurs de la Révolution française. La première idée de nation surgit donc avant la République dans les ligues « *artiguistas* ».

J. Artigas fut l'un des américanistes le plus lucide de la *generación heroica* (C. Altezor, H. Barrachini, 1971) l'un des seuls vrai « *caudillo* » radical et égalitaire. Il sera à l'avant-garde de cette épopée pour une période de temps limité, et ne réussira pas à mener à bien les idées qu'il mis en avant. Ses conceptions libérales étaient trop avancées pour les patrices de son époque, et ne furent pas fonctionnelles à leurs besoins. Son Projet politique populaire, qui incluait, entre autres, la Réforme agraire et même la création de la première réserve indienne en Amérique[85] finira sept ans après. Son action politique commencera en 1815, quand il organise le monde tumultueux des métisses et des indiens, essayant simultanément de s'appuyer sur l'oligarchie existante. Il sera conduit à l'échec, mais laisse quelques traces surprenantes qui marquèrent à jamais l'histoire uruguayenne, comme la *redota*.[86]

---

[84] La « grande Patrie »

[85] J. Artigas était très respectueux et très respecté par les indiens, avec qui il entretenait des liens très proches. Il permet, avec les premiers décrets de son administration, la propriété d'une estancia gérée par les indiens avec leurs propres codes. C'est ce que plus tard sera octroyé aux indiens nord-américains. Il était également entouré d'anciens esclaves tels que Ansina, qui fut son proche compagnon.

[86] Cet épisode correspond à l'exode qui se produit pour accompagner J. Artigas lorsqu'il part en exil au Paraguay.

Ouvrons le débat sur le mythe d'absence indigène en Uruguay, en reprenant les arguments de G. Caetano et J. Rila (2005). En effet, cette négation de la racine indienne n'est que le « blanchiment » des vraies origines uruguayennes, c'est-à-dire une allégation idéologique plus qu'une description de la réalité de la population dans son ensemble. Même s'il est évident que l'Uruguay a une présence originelle beaucoup moins marquée que celle du reste des sociétés de l'Amérique du Sud, la présence récurrente de certaines pratiques, comme celle du maté par exemple, ou l'utilisation des *yuyos* (les herbes médicinales naturelles) mais aussi la toponymie uruguayenne, démontrent l'existence d'une réalité cachée et reniée. Il est probable que l'influence de F. Rivera dans ce sens –fondateur du *Parti Colorado*, qui a gouverné l'Uruguay pendant deux siècles- ait été significative. F. Rivera dirigea, en 1831, le massacre final à Salsipuedes où eu lieu le dernier génocide des indiens *guaraníes* et *charrúas* uruguayens.

En 1825 aura lieu l'expédition des *Treinta y Tres orientales* qui provoqua la fin de la dépendance espagnole et qui opère la formation de la *República Oriental del Uruguay*. La faiblesse congénitale du pays est ainsi marquée par sa naissance comme état-tampon, avec un vide démographique important et l'inexistence de monnaie. Cependant, la décomposition politique de l'Amérique après les indépendances n'est pas exclusive de l'Uruguay, et s'est exprimée dans la formation d'états nationaux précaires comme le Paraguay, la Bolivie, et aussi l'Argentine, qui se forme en 1880. Cette précarité s'est également manifestée au niveau local dans la « *Guerra Grande* », guerre fratricide qui eu lieu en Uruguay de 1839 à 1852. Cette guerre répond à des conflits externes, comme le soutient ou la résistance à Rosas en Argentine et le conflit interne du *patriciat* national sur le choix qui lui était le plus favorable : l'adhésion au Brésil comme *Provincia Cisplatina* ou l'adhésion aux *Provincias Unidas del Río de la Plata*. Mais la guerre correspond surtout –et essentiellement- aux luttes intestines pour le pouvoir entre les propriétaires terriens et la bourgeoisie naissante de la nouvelle nation uruguayenne.

La lente croissance de l'économie du pays a, d'autre part, du mal à s'articuler sur les marchés mondiaux: le cuir et le *tasajo*[87], la laine et l'activité financière, ce qui accentue la fragilité du pays.

Les paradigmes : les nouvelles références européennes

En relation aux paradigmes architectoniques, signalons que l'éclosion démographique signalée lors de l'extension de la *Ciudad Nueva*, produira la typologie des *conventillos*, pour répondre aux nombreuses demandes populaires (D. Capandegui, C. Crocco, 1994). Pour l'architecture monumentale et bourgeoise, sous le néo-classicisme dominant naîtra l'influence du nouveau courant de trans-culturation métisse des présences anglaise, française et italienne (R. Gutiérrez, 2005).

En l'occurrence, le *Teatro Solís* a été plus d'une fois signalé comme paradigme de représentation de cette culture architectonique (M. Arana, L. Garabelli, 1991). L'architecte C. Zucchi, formé en France, y développera un certain classicisme italien, marqué par un caractère très uruguayen sobre, mesuré et élégant.

Figure 25 : Le théatre Solís en reconstruction; un symbole encore puissant de l'identité nationale. Photographie contemporaine. Source : *Archivo municipal de fotografía*

[87] Viande de bœuf salée et séchée, ce qui lui permet de se conserver sans pourrir.

Figure 26 : Carte de Montevideo de 1830. À gauche, le damero de la cité coloniale et à droite, l'extension de la Ciudad Nueva

La ville réelle : la *Ciudad Nueva* et la *Ciudad Novísima*

Il semble important de signaler comment, lors de l'indépendance en 1828, l'essence de la ville se transforme. Siège du gouvernement national, la capitale du nouvel État indépendant est le lieu à partir duquel l'État exercera son pouvoir. Dans ce cadre, Montevideo réalise un premier grand geste d'émancipation. D'un côté, la destruction de la muraille coloniale ouvre la ville au territoire intérieur, suivant les lignes des chemins pré existants. D'un autre côté, les premiers aménagements portuaires ouvrent la ville au territoire maritime. C'est la genèse de la ville contemporaine, où les murs et les limites ne sont plus que symboliques (H. Rivière d'Arc, 2001).

> « La genèse des États a des conséquences sur l'organisation de l'espace et notamment sur les caractéristiques de la Capitale, c'est-à-dire de la ville où siège le gouvernement et qui se trouve donc à la tête du pays. Les États nés d'une scission liée à la désagrégation d'un Empire colonial supposent en général un pouvoir fort. Il se traduit donc souvent par la centralisation.[88] »

En 1829 a donc lieu la démolition des murailles et le tracé de la *Ciudad Nueva* qui prolonge la ville jusque l'axe « *del Ejido* » situé à la distance d'un tir de canon de cette muraille, établi initialement par la Loi des Indes. La population de Montevideo se multiplie dans cette période par quatre.

[88] R. BRUNET (2003) « Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés ». Belin, Paris

L'implantation des quarante mille habitants que compte maintenant la ville, détermine le besoin de ce nouveau tracé, qui sera développé par l'architecte cordobais M. Reyes. Cependant, ce plan manquera d'une idée urbaine proprement dite : les exigences de la structure routière, la connexion de la voirie et les espaces libres ainsi que des considérations hygiéniques (C. Altezor, H. Barrachini, 1971). La transition de la *Ciudad Nueva* avec l'ancienne enceinte coloniale sera réalisée, pour sa part, par l'architecte C. Zucchi. Il utilisera la tradition française des Bourbons de façades homogènes en formant « *la pasiva* », couloir ouvert sur la place, qui caractérise jusqu'à aujourd'hui la *Plaza Independencia*.

Signalons que pendant la « *Guerra Grande* » deux structures en parallèle se sont développées : celle de la « *ciudad sitiada* » et celle du « *campo sitiador* ». La « *ciudad dispersa* » ainsi constituée est un exemple sui generis dans l'histoire de l'urbanisme occidental (C. Altezor, H. Barrachini, 1971).

En effet, un centre urbain se développe à l'intérieur des murailles en relation à l'activité portuaire, et est entouré par une seconde ville. Celle-ci est formée sur un arc étendu avec des nœuds de fonctions urbaines réparties : le *puerto del Buceo*, la *Villa Restauración* (centre administratif et politique) où se situe actuellement La Unión ; le *Cerrito de la Victoria* (centre militaire) et l'espace productif les *chacras* del Miguelete. Cette partie de l'histoire de Montevideo illustre le surdimensionnement de l'espace occupé par rapport à la faiblesse de la densité de sa population.

Plus tard, la délimitation de la *Ciudad Novísima* essaye de contrer cette croissance spatiale de la ville, avec le tracé du Boulevard Artigas. Mais le développement de la *Ciudad Novísima* s'avère chaotique. En effet, la spéculation immobilière se développe avec des propriétaires leurs propres « adjudicataires », qui organisent leurs terrains par blocs orthogonaux indépendants. Les intersections de ces tracés, non orthogonaux entre eux, donneront lieu aux petites places triangulaires caractéristiques de Montevideo (M. Arana, L. Garabelli, 1991).

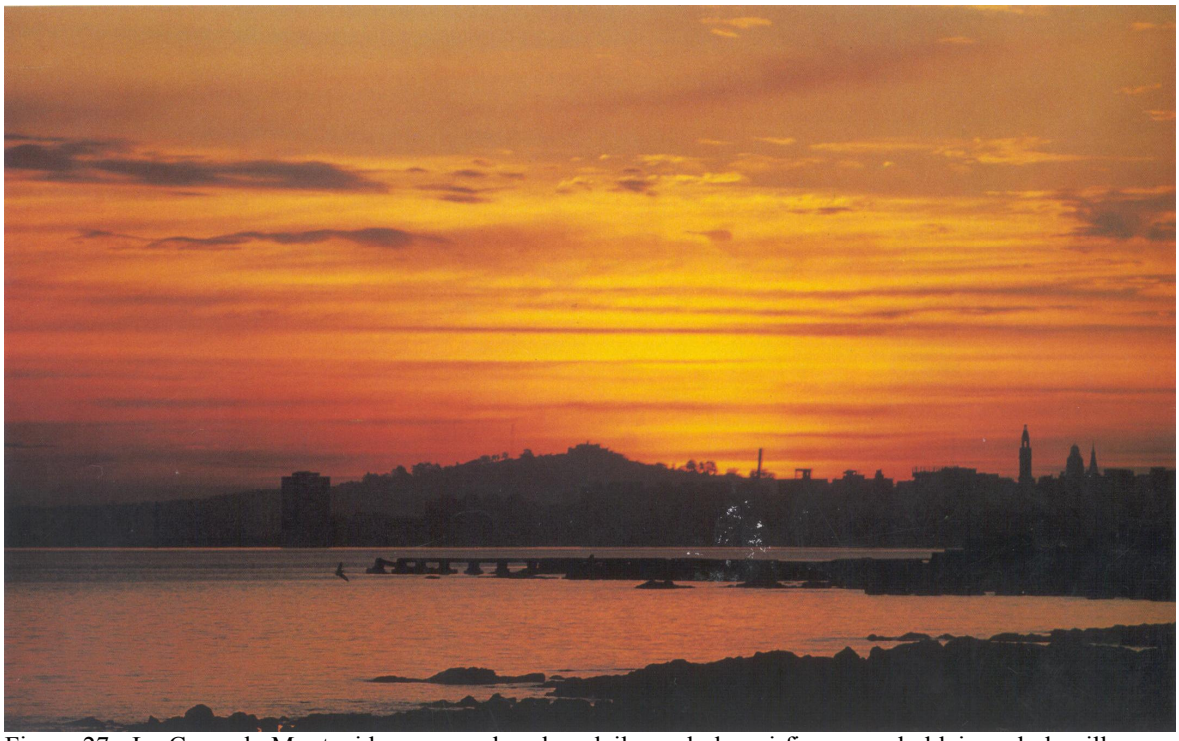


Figure 27 : Le Cerro de Montevideo au coucher du soleil, symbole qui figure sur le blaison de la ville pour illustrer son pouvoir et son indépendance. Photographie de V. Pastore

Chapitre 2 : L'essor de la « *Suiza de América* » (1870 à 1959)

Deux moments marquent la période analysée dans ce chapitre. « La ville du progrès » (1870 à 1930) explique la première modernisation de l'Uruguay et son passage au capitalisme, sous l'égide de l'Etat-providence. « La ville moderne » décrit la consolidation de l'essor du pays et le surgissement de la première prospective urbaine en Uruguay, avec le « *Plan del Centenario* »

Dans un premier temps, que G. Caetano et J. Rila dénomment très clairement *la pax britanica* a lieu la première modernisation de l'Uruguay. Un premier élan de la structure productive vers le capitalisme a lieu sous influence anglaise. À ce moment de l'histoire, la modernité trouve son paradigme en Europe. L'industrie, le développement urbain, la citoyenneté politique, la culture de la science et du progrès, forment l'ensemble type de référence (G. Caetano, J. Rila, 2005). En Uruguay aura lieu la « *Revolución cultural positivista* » (A. Cheroni, 1992) qui commence en 1887 par la *reforma vareliana,* établissant l'éducation publique obligatoire et gratuite[89].

[89] Qui sera, un peu plus tard qualifiée aussi de laïque.

Selon J. Barrán (1990), cette étape correspond à ce qu'il appelle « *el disciplinamiento* », ou le passage de l'Uruguay *barbare* à un certain développement *discipliné* de la société uruguayenne, nécessaire pour l'instauration du capitalisme dans le pays. Dans ce sens, l'interdiction de la couleur sur les façades de la capitale par J. Batlle semble assez parlant (C. Crocco, 2000). Le barbelé des champs correspond aussi à cette étape.

Une certaine diversification productive se met en place. De 1870 jusqu'au début du siècle, beaucoup d'*estancieros caudillos*[90] deviennent des propriétaires entrepreneurs avec le développement ovin. Le développement industriel a aussi lieu simultanément, notamment avec l'extension des frigorifiques -le premier fut installé en Uruguay en 1905- permettant l'exportation de viande en Europe. Une complexification sociale s'opère également en parallèle. Les capitaux investis par les anglais dans les chemins de fer et l'élevage –qui permettent le passage de la production agricole vers le port pour l'exportation de la viande bovine et de la laine pour la confection de tissus en Angleterre- ont fait de l'Uruguay un espace non négligeable pour l'Empire informel britannique. En effet, ses investissements sont à ce moment plus importants que ceux réalisés par le même Empire en Afrique occidentale par exemple (G. Caetano et J. Rila, 2005). La première Guerre Mondiale de 1914-1918 valorisera les produits uruguayens.

Dans un second temps, la puissance nord-américaine concurrencera l'influence de l'Angleterre. La position relative de l'Uruguay changera aux dépens des relations avec l'Angleterre. Avec les États Unis, la nature des échanges se transforme, par la mise en concurrence de plusieurs secteurs productifs de ce pays. Au début du vingtième siècle, l'Uruguay –comme l'Argentine pour les mêmes raisons– était une nation rayonnante. Cette période, dite « *de las vacas gordas*[91] », est probablement le moment de l'histoire où le pays eu le plus clairement une représentation du futur souhaité[92].

---

[90] Propriétaires terriens, chefs de file et leaders politiques.

[91] « Des vaches grasses », expression qui caractérise le pays enrichi par la vente de viande.

[92] Cette hypothèse a largement été débattue au sein du Séminaire de TERTULIAS VITRUVIANAS, où la plupart des participants confirment l'idée primaire présentée par la Doctorante.

Est-ce parce que les élites uruguayennes eurent une vraie vision d'avenir permettant l'insertion du pays dans l'économie mondiale ? Ou est-ce, au contraire, la réussite économique qui a déterminé l'ambiance optimiste et le discours confiant sur le futur ?

Toujours est-il que les nouvelles élites réussissent une intégration favorable dans le système mondial, dans le cadre de la spécialisation internationale et la transformation de l'Europe et des Etats-Unis. L'Uruguay de ce fait devient un pays doté d'une vision et en quelque sorte, une « république éclairée[93] ».

Figure 28 :J. Batlle y Ordóñez, président de l'Urugay de 1903 à 1906 et de 1913 à 1916

[93] Nom de l'article (2005) "L'Uruguay invente l'État-providence; une République éclairée " dans Alternatives Internationales No 40

Figure 29 : Le centre de Montevideo en 1922, qui montre la ville cosmopolite et animée. Source: *Archivo municipal de Fotografía*

La ville du progrès : Etat providence et première modernisation de l'Uruguay

Dans le domaine des idées, signalons que, dès le début du siècle, la figure de J. Batlle y Ordóñez dominera l'arène politique uruguayenne. Son influence dépasse ses deux mandats –le premier de 1903 à 1906 et le second de 1913 à 1916-. La *era batllista* expliquera d'ailleurs quelques unes des caractéristiques principales de la mentalité uruguayenne d'aujourd'hui. J. Batlle y Ordóñez est l'acteur politique qui répond aux défis de la crise de 1913[94] et représente les intérêts et la sensibilité de la classe moyenne émergente. Il construit la prospérité fragile de l'Uruguay. L'Etat intervient depuis lors dans l'économie, apportant le dynamisme qu'une bourgeoisie pratiquement inexistante ne peut assurer, et joue un rôle déterminant dans le développement du pays.

[94] De 1913 à 1923 l'Uruguay vivra une grande dépression, qui pour certains sera plus importante que la crise de 2002. Cette crise sera la conséquence de la faillite des Banques à Paris et Londres et la dépréciation de la matière première que l'Uruguay exporte.

Un nouveau modèle de pays fera évoluer le système exportateur à dominante primaire vers un modèle économique et social marqué par le processus d'industrialisation par substitution des importations, phénomène identifié par le sigle ISI.

La crise mondiale de 1929 réduit l'accès aux produits manufacturés qui commencent à être produits localement, selon les thèses de la CEPAL. L'ISI est mise en avant comme dans la plupart des pays de l'Amérique Latine, avec l'établissement de barrières douanières pour protéger l'industrie nationale. Un premier élan de ce processus est lancé au début du siècle par J. Batlle y Ordóñez et une deuxième relance est assurée par L. Batlle Berres -président de 1947 à 1951- qui continuera cette politique protectionniste initiée par son oncle de et d'impulsion de l'industrie nationale.

L'intervention de l'État comprend tant la gestion financière (la Banque Nationale et la Banque Hypothécaire sont nationalisées) que la commerciale (création du *Banco de Seguros del Estad*o, les assurances). Plusieurs entreprises publiques sont créées, notamment la UTE/*Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas*, pour la production d'énergie électrique, le téléphone à travers de ANTEL/*Administración Nacional de Telecomunicaciones*, et la production de combustibles et ciments par ANCAP/*Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland*. Il diversifie les exportations et essaye de moderniser le secteur agricole[95], mais il échoue dans ce domaine.

Il est bon de préciser que J. Batlle y Ordóñez, à l'occasion d'un séjour en France, importe en Uruguay les idées positivistes. Il prétend construire un pays « modèle », en évitant les erreurs commises en Europe. La consolidation de la démocratie et la réforme sociale marquent cette période. La législation du travail, avec la journée de huit heures, fut votée en 1915, et la *Caja de Jubilaciones* fut formée pour assurer la possibilité de retraite des travailleurs.

Une large diffusion de la culture fut assurée, avec une alphabétisation quasi absolue grâce à la réforme *varélienne*, ainsi que l'extension de l'enseignement secondaire à la province. La peine capitale est supprimée ainsi que l'enseignement religieux dans les

[95] Le mot utilisé en espagnol est : « agropecuario ». C'est un mot très employé dans les pays de l'Amérique Latine qui réfère à l'activité agricole (agro-) et de l'élevage (pecuario). (A. Blum, 2001).

écoles publiques et la séparation entre l'Église et l'État est décrétée en 1917. Le droit aux loisirs pour les travailleurs est reconnu.

Le divorce par consentement mutuel est acquis en 1913 et le droit de vote des femmes en 1932. C'est dans cette période que se dessinent certaines données permanentes de l'Uruguay, « *pays des proximités*». En 1950 l'Uruguay gagne le championnat du monde de football à Maracaná et transforme cet événement en mythe fondateur de la nouvelle société uruguayenne.

Siganalons, pour finir, que les difficultés de l'affirmation des classes sociales en Uruguay provoquent un afaiblissement de l'énergie sociale et la naissance difficile de *leadership* à la différence de ce qui se passe en Argentine et au Brésil. Ceci a induit une capacité de mobilisation citoyenne aux dépens des forces corporatiste (G. Caetano, J. Rila, 2005).

Les paradigmes urbains : le modèle haussmanien

L'Etat représente son prestige dans l'image urbaine (L. Carmona, M-J Gómez, 1999). avec la construction de larges voiries qui connectent des bâtiments publics importants avec des espaces publics de grande échelle. L'idée d'embellissement esthétique se manifeste par exemple dans la Plaza Zabala, mais aussi dans de grands parcs publics, comme le Prado –sorte de Bois de Boulogne pour les classes aisées- et le *Parque* Rodó –offre plus populaire du genre Bois de Vincennes en France. Le surgissement de la ville bourgeoise donnera lieu à la planification monumentale à Montevideo. Le « *Concurso Internacional de Plazas y Parques* » lui donnera forme. Le modèle haussmannien associé à l'hygiénisme constitue le paradigme urbain de référence. Le déplacement de l'élite du centre historique vers des quartiers plus ruraux, aura lieu vers le bord de la baie, avec l'essor du quartier « El Prado ». Un changement de structure de la centralité et de la valeur symbolique des quartiers se met en place.

Figure 30 : Le Palacio Legislativo et l'Avenue Agraciada. Source : Archivo municipal de fotografía

La ville réelle : le prestige de l'Etat dans l'image urbaine

Un état fort et centralisé dessine la structure de pouvoir sur le territoire uruguayen, créant un pays nettement *céphalocentrique*, avec un réseau de communications et d'accumulation à Montevideo. Une infrastructure urbaine de grande qualité -la *Rambla* (promenade du bord de mer), le système de parcs et de places, le centre commercial de la capitale sur la rue Sarandí à la Ciudad Vieja- et un nombre remarquable de bâtiments –comme le *Palacio Salvo*, la *Caja de Jubilaciones*, le *Palacio Legislativo*- consolident l'identité d'un Uruguay riche s'intégrant avec succès au système capitaliste mondial. Il est possible d'affirmer que le Montevideo réel de ce moment et son développement correspond à une matérialisation de l'Etat providence.

Figure 31 : Le stade Centenario fut construit à l'occasion de la première Coupe du monde de football a eu lieu en Uruguay en juillet 1930, gagnée par son équipe. Source : Archivo municipal de fotografía

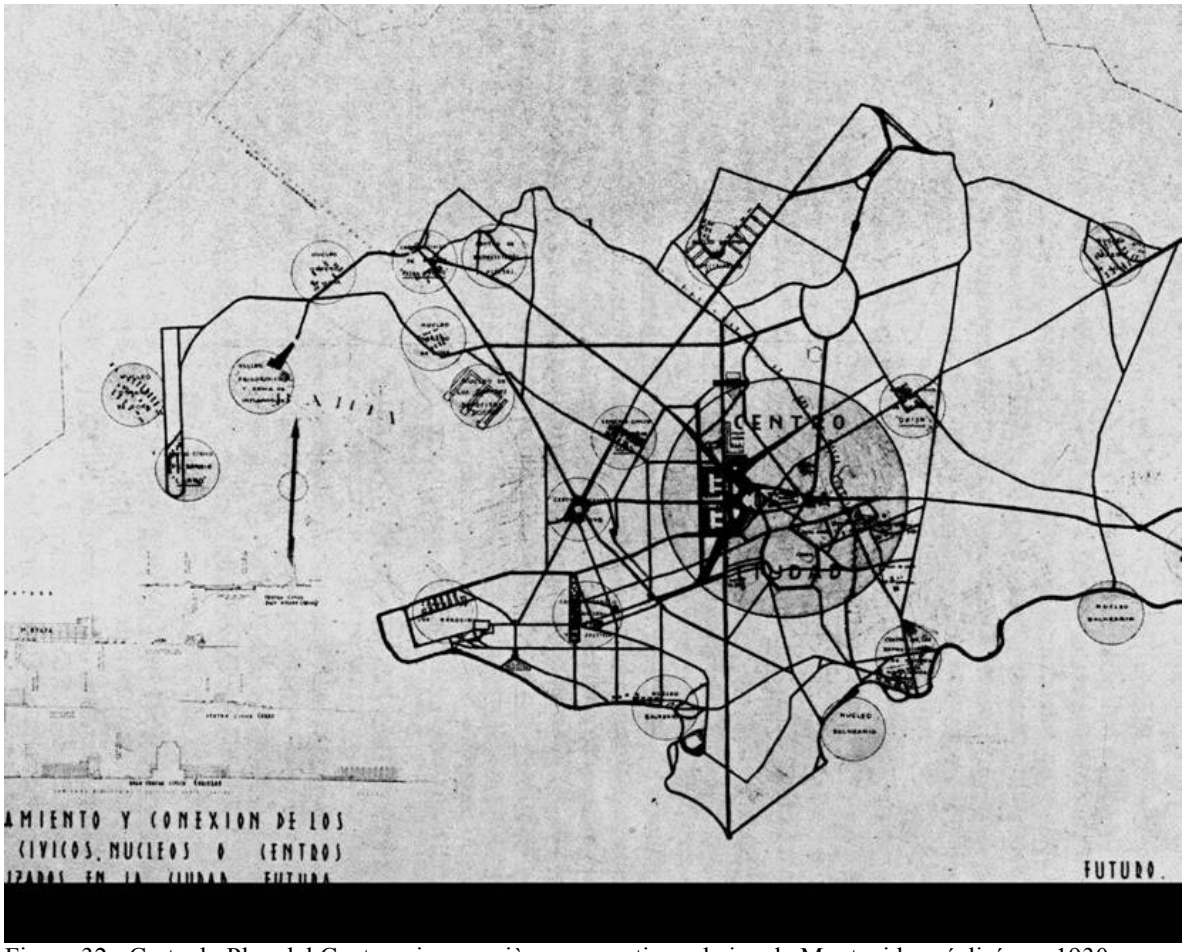


Figure 32 : Carte du Plan del Centenario, première prospective urbaine de Montevideo réalisée en 1930.

La ville moderne : la première prospective urbaine du « *Plan del Centenario* »

Le Centenaire de l'Indépendance en 1930[96] fut l'occasion pour une riche réflexion sur l'Uruguay de ce moment. En l'occurrence, le « *Libro del Centenario* » célèbre le développement de la nation uruguayenne en la caractérisant comme emblématique d'une culture « cosmopolite[97] » traduite dans la formule « Suisse de l'Amérique », en raison de la stabilité de sa démocratie et de l'extension de sa classe moyenne. Son système démocratique correspondait à ce moment à un *Collégiat*, système de gouvernement non présidentiel à l'image du système suisse également. Cependant l'orgueil de la réussite ne permet l'introspection exigeante que la nouvelle réalité réclamait.

En effet, le monde qui avait donné lieu à cette euphorie allait s'effondrer avec la Guerre Mondiale qui s'apprêtait à éclater. Les problèmes structurels de l'Uruguay étaient également ignorés ; les difficultés de la modernisation de l'élevage, la chute des importations des biens et de capitaux, ainsi que le chômage et l'informalisation qui apparaîtront comme conséquence du crack boursier de 1929. La répercussion de cette crise arrivera en Uruguay en 1931, avec la dépression des prix des matières premières que l'Uruguay exporte et la restriction du commerce international, entraînant chômage et perte des revenus. Cette crise économique se doublera d'une une crise politique –avec références au national socialisme européen- et débouchera sur le coup d'Etat de G. Terra de 1933 à 1938.

Les paradigmes urbains : la ville alternative

Dans l'histoire de l'urbanisme uruguayen, cette période inaugure la phase dite de « propositions de ville alternative » (L. Carmona, M-J Gómez, 1999). Cette période renouvelle les réflexions sur la ville et les paradigmes de référence. En effet, c'est dans cette phase que l'on peut identifier en Uruguay les premières anticipations du futur dans des images précises, que nous pouvons associer à ce qui sera considéré plus tard de la « prospective » urbaine. En effet, le "*Plan del Centenario*" constitue l'une des propositions les plus influentes de la période, et l'une des plus convaincantes en termes de vision de futur de l'histoire de la ville de Montevideo.

---

[96] Ou plus précisément de la « *Jura de la Constitución* ».

[97] Le terme signifie dans ce contexte l'appartenance de l'Uruguay à la culture de monde.

Conçue comme un acte de projet unique, cette proposition implique une planification dictée par l'impératif d'une conception globale. L'influence du CIAM s'y dénote clairement dans le *zonning* fonctionnel, la densification du centre, la hiérarchisation de la voirie et la qualification des espaces verts qu'elle développe, attribuant à la ville une image « moderne ». Il est intéressant de noter d'ailleurs que Le Corbusier visita en 1929 la ville de Montevideo (Figure 18). L'Uruguay « faisait partie du monde » et était une véritable capitale culturelle. Un autre témoignage : la visite d'A. Einstein, invité par la Faculté d'Ingénierie de la *Universidad de la República* en 1925.

Le *Plan del Centenario* imagine Montevideo à l'horizon 2015 avec une population de trois millions et demi d'habitants. Elle déplace son centre du quartier historique (la Ciudad Vieja) vers *Tres Cruces*. C'est d'ailleurs la position qu'occupera le terminale d'autobus dans les années 1990, pour les mêmes raisons évoquées à l'époque, soit décongestionner la circulation du centre de la ville.

Une première vision du Montevideo métropolitain est également identifiée dans le Plan, dans le dessin d'un territoire étendu et fonctionnel, comme il en sera effectivement du Montevideo des années 1990. Même si ce Plan ne fut pas mis en œuvre, il restera une influence culturelle fondamentale. En effet, suite à cette proposition, la *Dirección del Plan Regulador* fut créée en 1939 à la Mairie de Montevideo. Cette institution avait comme mission la planification régulatrice générale de la capitale. Nombre de projets déclinés seront développés en son sein et notamment le *Plan Director* de 1957.

La ville réelle : l'expansion de la capitale

La ville change : les « familles de la Place » -de la classe supérieure- émigrent vers les quartiers élégants sur le bord de mer, formant de nouveaux emplacements de prestige. Ainsi surgit le quartier Carrasco, ancienne station balnéaire qui devient le quartier chic de la ville, dont la trame correspond à celle d'une cité-jardin. Un tracé symétrique sera tracé à l'Ouest de Montevideo, plus exactement à Pajas Blancas, mais n'arrivera pas à un tel développement, étant aujourd'hui d'ailleurs entouré de bidonvilles et d'installations informelles

.

Figure 33 : Bâtiment de la Aduana de Montevideo à gauche, et à droite, la nouvelle typologie Art déco version uruguayenne

Dans le domaine des paradigmes architectoniques, plusieurs exemples modernes mais peu orthodoxes émergent, sous l'influence de courants marginaux de la diversité du modernisme, -comme notamment l'Art Déco- qui se diffuse en Uruguay et laisse encore aujourd'hui une marque dans le caractère de la ville. Un exemple en est le bâtiment de la Douane du Port de Montevideo. Un second niveau d'originalité s'intègre sur la trame des nouveaux quartiers jardins. Les exigences de la nouvelle *Ley de Higiene de la Vivienda* de 1928 provoquent des changements typologiques dans le logement. D'introvertis, les modèles d'habitat deviennent plus extrovertis (R. García Miranda, 2000).

Vingt ans après surgira une nouvelle vision prospective basée, non pas sur une image du futur, comme dans le cas du *Plan del Centenario,* mais sur une réflexion critique de la norme existante, donnant lieu à les « *Ordenanzas del '47* ». Que deviendrait la ville si elle se développait complètement sur la base de la réglementation en vigueur ? Un ensemble de cartes simulent l'extension des modèles d'occupation du territoire sur la base de *la Ordenanza de Fraccionamientos* de ce moment (F. Bervejillo, 2004). A partir de cette étude, le contrôle de la croissance en densifiant l'enceinte urbaine s'impose sur la base, entre autres, de la « *Ley de propiedad horizontal* » décrétée à ce moment. La « *Ley de Centros Poblados* », promulguée aussi récemment (en 1946), permet la création de satellites indépendants autour de la ceinture urbaine. Cependant ces *Ordenanzas* se limitent à peine à la juridiction administrative de Montevideo.

Le développement de l'Aire métropolitaine naissante échappe aux limites de Montevideo proprement dit, sur les départements de Canelones et San José. A cette logique et avec elle, se répand l'illusion des urbanistes de contrôler le système. En effet, les conurbations des couloirs métropolitains d'aujourd'hui, se sont développées grâce aux compromis opérés entre la capitale et les départements adjacents, plus permissifs. Ce furent donc les *Ordenanzas del '47* qui ont déterminé, d'une certaine façon, la formation des embryons du Grand Montevideo tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Les circonscriptions de La Paz et Las Piedras, notamment, se développent autour de nouveaux équipements industriels lourds–*las canteras*[98]- grâce au positionnement des chemins de fer et de la route, ainsi que l'installation de logements ouvriers qui constitueront la « ville-dortoir ».

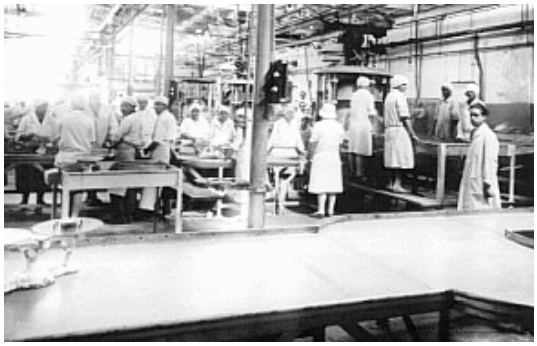


Figure 34 : Industrie de transformation de la viande. Frigorifique Anglo.

[98] Platrière

Figure 35 : La baie de Montevideo au coucher du soleil. La beauté demeure, mais la décadence commence… Photographie de P. Navajas

Chapitre 3 – La crise du modèle de l'Uruguay classique (1959 - 1985)

Vers la fin des années 1950, le changement du contexte économique international se dégrade rapidement. La fin de la deuxième Guerre Mondiale et de la Guerre de Corée, la création du Marché Commun Européen et le début du protectionnisme agricole marquent le début des difficultés de l'économie uruguayenne.

D'autre part, le vieux slogan nord-américain -illustré dans l'expression de 1823 du président J. Monroe : « l'Amérique aux américains »- se propage à travers le monde. Grands vainqueurs de la Guerre, ils imposent leur influence, sur le modèle de « cour arrière » pour l'Amérique du Sud aux dépens de l'Europe. Tous les marchés sont sous leur contrôle, étant le seul pays industriel qui n'a pas souffert de la guerre. L'économie internationale commence à être dirigée par le capital financier, et l'hégémonie de ce pays se consolide. Le président nord-américain H. Truman initie l'idée du « développement » comme nouvelle modalité de domination Nord-Sud, dans les années 1950 (G. Ritz, 2000). Simultanément, naît la résistance à ce modèle : les mouvements populaires en Amérique Latine montent en puissance et s'affirment.

En 1956, la Révolution cubaine se présente comme « *faro de libertad*[99]» face au cœur de l'empire américain. Le monde pauvre s'articule dans l'organisation des pays du tiers monde et commence à construire un discours propre. Le mouvement des *non-alignés* prend forme, en s'inspirant du *Desarrollismo* sud-américain.

L'épuisement du modèle traditionnel uruguayen et de ses privilèges dans le contexte sud-américain a donc lieu. Une crise structurelle se met en évidence. Le déclin du système agro-pastoral advient, puisque, tel qu'il est organisé en Uruguay, il n'est plus adapté aux changements dans le monde et aux demandes du marché international. L'élan industriel des années 1950[100] est brisé par la chute des bénéfices attendus. En effet, le protectionnisme officiel, excessivement particulariste et indiscriminé ne put contrer l'étroitesse du marché interne, et la dépendance *inélastique* des biens de capitaux. L'industrie exigeait des machines et du combustible qu'elle ne pouvait acquérir, puisque les divises produites par l'exportation de l'agro-alimentaire sont en réduction chronique. Le manque de dynamisme du patronat national et le peu d'intérêt attaché au développement de l'innovation et la formation finissent par l'échec du modèle ISI. Le « *cronyism* [101]» et la corruption à l'interne de l'Etat précipitèrent la crise (J. Ocampo, 2000).

La taille excessive de l'Etat providence et du secteur improductif qu'il a produit se fait sentir. C'est ainsi que la classe moyenne -base de l'équilibre démocratique- s'appauvri et le marché interne tombe. Le chômage s'impose et la baisse des revenus se manifeste. La société uruguayenne se polarise violemment. L'effondrement de l'Uruguay classique et la crise de la société « hyper intégrée » (G. Rama, 1999) débouchera finalement sur la dictature militaire de 1973 (G. Caetano, J. Rila, 2005).

---

[99] Expression utilisée à l'époque par la gauche de ce moment qui signifie « phare de liberté ».

[100] Développé page 121.

[101] Terme anglais utilisé en Amérique du Sud pour désigner le concept de « copinage, favoritisme, entente ».

Les quinze jours de grève générale convoquée par la CNT/*Central Nacional de Trabajadores*[102] avec l'occupation des lieux de travail marqueront d'ailleurs la dictature militaire dès sa naissance. Celle-ci ne réussira jamais la légitimation à laquelle elle aspira, ni la création d'une base sociale significative.

Mais déjà l'élection de C. Nardone comme président de l'Uruguay en 1959 indique une rupture dans l'histoire du pays. En effet, l'élection du premier gouvernement du *Partido Blanco* est l'expression claire d'un désir de changement dans la société uruguayenne. L'Uruguay *batllista* a perdu sa capacité d'innovation et de reproduction. Dans cette période commence la recherche de réponses à la crise en Uruguay et la quête d'alternatives, avec une urgence de changements très marquée, accompagnant le processus qui a lieu plus largement dans tout le continent latino-américain.

Dans les années 1970, une phase critique s'amorce dans le système capitaliste au niveau mondial et se manifeste par la perte de rentabilité de l'économie, la crise du pétrole et la faillite de l'ordre financier de Breton Woods. Une érosion de la bipolarité de l'après-guerre a également lieu, avec la geste gaullienne et les conflits entre la Chine et l'Union Soviétique. L'avancée prodigieuse de la globalisation économique se manifeste au milieu des années 1970. Le changement de modèle de développement capitaliste a lieu en Uruguay, avec l'instauration de la dictature militaire. L'ouverture commerciale, la dérégulation et l'élan donné au secteur des services –notamment financiers- s'alignent ainsi sur le processus engagé.

[102] *Central Nacional de Trabajadores*, syndicat unique des travailleurs.

La rupture des années 1960 et la pensée internationale du Plan Director

La recherche de réponses à la crise de l'Uruguay classique mettra en marche nombre de recherche d'alternatives et de tentatives diverses. Le *Partido Nacional*, pour la première fois au gouvernement de la République, engagera une stratégie libéralisatrice sous l'impulsion du secteur *ganadero*[103]. Le *batllismo*[104] dérivera, pour sa part, vers le néo libéralisme. La gauche convergera autour du *Frente Amplio* avec une assimilation des propositions des forces progressistes sud-américaines. La CNT[105] se confortera en syndicat unique. La *Liga Federal de Acción Ruralista* rassemblera les propriétaires terriens.

Le MLN/*Movimiento de Liberación Nacional* (les *tupamaros*) développera en Uruguay la théorie *foquista* du Che Guevara, mettant en marche en 1968 un mouvement de *guerrilla* urbaine. Mais c'est un corporatisme pervers qui prend l'initiative et provoque une polarisation radicale. Les partis politiques perdent la primauté des rapports de force.

C'est dans ce cadre de « crise de Projet » que sera formulé le Plan National de Développement du CIDE/*Centro de Investigaciones en Desarrollo Económico* en 1966. Il réinterprétera les idées de la CEPAL pour la réalité nationale. Ce Plan propose un certain nombre de réformes structurelles dans le domaine agricole, l'industrie, la politique fiscale, le système financier ainsi qu'une réforme de l'État. Mais aucune volonté politique n'a pu assumer cette réforme. Le maigre héritage se réduit à la création de l'OPP/*Oficina de Planeamiento y Presupuesto*[106], et l'émergence de plusieurs talents : E. Iglesias (président du BID de 1988 à 2003), D. Astori (actuel Ministre de l'Économie et des Finances) et A. Couriel (actuel Sénateur et importante référence du *Encuentro Progresista*).

---

[103] Éleveur de bétail

[104] Partido Colorado

[105] *Central Nacional de Trabajadores*.

[106] L'OPP/Oficina de Planeamiento y Presupuesto de l'Uruguay est rattachée au Président de la République. C'est une sorte de « supra Ministère » où nombre de politiques d'Etat sont conçues et évaluées, ainsi qu'un certain nombre de décisions budgétaires. C'est un organisme très important dans la prise de décisions en Uruguay.

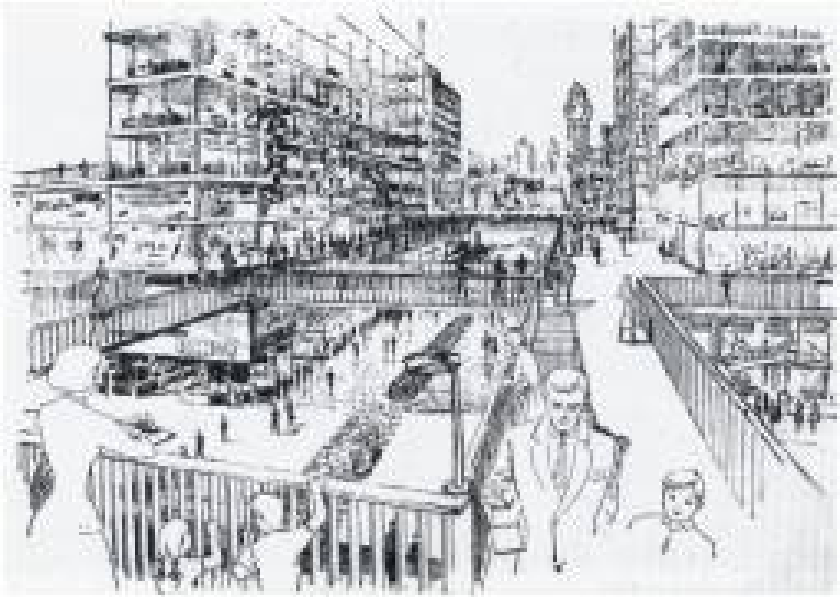


Figure 36 : Plan Piloto Pro Ciudad Vieja

Les paradigmes urbains : la pensée internationale du CIAM

Le *Plan Piloto Pro Ciudad Vieja* fait partie des idées qui circulaient dans l'ambiance professionnelle de l'époque. Ce Plan est analogue au Plan Voisin de Le Corbusier pour Paris, et fait table rase de la cité historique. Cependant à ce moment, peu de propositions formelles dans l'urbanisme sont développées, les approches étant plutôt conceptuelles. Sur le plan des idées, l'ambiance politique explique peut-être cette particularité. En effet, en 1952 le nouveau plan d'études de la Faculté d'Architecture se met en place. Dans ce plan, la "*Cátedra*[107]" est, par définition, constituée tant par les professeurs que par les étudiants qui y participent. En 1958 est votée au Parlement la *Ley Orgánica Universitaria*, sous l'influence de la *Reforma de Córdoba*, qui assure à l'Université, l'autonomie et le co-gouvernement, dans lequel les étudiants participent à part entière. La classe ouvrière s'engage pour soutenir le combat universitaire, ce qui marquera à jamais leur lien indéfectible. Au cours de cette lutte est née la consigne « *Obreros y estudiantes, unidos y adelante* », qui restera chère aux syndicats et à la FEUU/*Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay*[108].

[107] La Chaire

[108] Fédération des Etudiants Universitaires de l'Uruguay.

Les paradigmes urbains de l'époque accompagnent l'explosion de l'urbanisation mondiale et obligent à prendre en compte les aires métropolitaines en relation avec les territoires qui les entourent. Ainsi, le concept de « planification territoriale », comme échelle d'intervention, vient éclairer la question nationale de la *macrocéphalie* de Montevideo. C'est dans ce cadre idéologique que se développe le « *Plan Director de Montevideo* »..

La ville réelle : le « Plan Director de Montevideo »

Du point de vue de la ville, de grandes transformations surgissent. Le « *Plan Director de Montevideo* » se substituera au *Plan Regulador* en 1956 et transformera la configuration de la ville traditionnelle. Ce Plan est conçu sous la direction de l'Architecte C. Gómez Gavazzo. Les paradigmes de l'urbanisme moderne en vigueur en ce moment y ont une influence centrale.

Montevideo jouissait à cette époque d'un relatif privilège, avec certaines singularités dans le contexte sud-américain. En effet, la précoce urbanisation de l'Uruguay[109] situe Montevideo dans le groupe des villes intermédiaires du continent –comme Porto Alegre, Rosario et Córdoba- qui réussit un développement et une consolidation urbaine et territoriale avancée (A. Artigas, M. Chabalgoity, A. García, M. Medina , J. Trinchitella, 2001). La métropolisation de Montevideo était une réalité installée.

Depuis 1947 fonctionnait l'équipe technique de Planification de la Mairie de Montevideo qui développa le *Plan Director*. Cette équipe avait comme attribution le relevé topographique du département, la compilation *del Expediente urbano* et la planification régulatrice de la ville. Mais ce nouveau Plan correspond à une révision contemporaine de la pensée du CIAM. Notamment dans la conception d'un aménagement partiel et progressif –et non plus le Plan dans un geste unique de composition- mais aussi dans l'interdisciplinarité des études urbaines qu'elle met en œuvre. Le travail en étapes prenait en compte l'ouverture au domaine privé.

[109] Au début des années 1960 le 80% de la population nationale vivait déjà dans des villes ou des centres urbains.

Le *Plan Director*[110] a pour objet de répondre au chaos urbain, avec la hiérarchisation de la circulation et la réorganisation de la centralité, assurant l'hygiène de l'habitat social. Un objectif affiché est également d'aborder le problème de l'excessive extension territoriale de la capitale et sa faible densité[111]. Le Plan de Londres sera l'exemple de référence en relation à cette question. Le *Plan Director* imagine un *zonning* qui identifie les zones industrielle et rurale, ainsi que les aires urbaine et sub-urbaine. La rénovation de zones spécifiques y est retenue. Dans la Ciudad Vieja est développé le *zonning* d'une part et la connexion des *Ramblas*, d'autre part. Dans le Cerro est développé le projet des *Unidades de habitación* sur la *supermanzana*, le Parc Vaz Ferreira et l'Avenue parc du Cerro jusqu'à la *Rambla*.

Le Plan de logement qu'il inclut propose comme solution de nouveau type le logement collectif[112]. Les grands blocs entourés de jardins pour au soleil permettent une vie « saine et heureuse », communautaire qui « éduque et discipline ». Les nouveaux programmes, étalés dans le temps s'investissent au Cerro, Malvin Nuevo, Casavalle et Buceo dans différentes étapes. Le paradigme architectonique se déplace lentement vers l'adoption de la typologie en hauteur qui sera admise et incitée par la *Ley de Propiedad Horizontal* souscrite à ce moment-là. Ce Plan transforme la ville de Montevideo. D. Capandegui et C. Crocco (1994), affirment même que le *Plan Director* est peut-être la seule figure de Planification réellement opératoire de la ville de Montevideo, dans la mesure où elle institutionnalise une rupture fondamentale dans la matrice historique de la ville.

En effet, le changement d'échelle des unités d'intervention sectorielles que le Plan engage, typiques du rationalisme orthodoxe de l'époque, avec un fort impact sur la ville.

---

[110] La description qui suit est faite sur la base de la synthèse de la fiche élaborée par M-J. Gómez et L. Carmona (1999) dans le document "*Proceso urbano y planificador. Análisis de indicadores históricos de la planificación. Concreciones e ideas heredadas*".

[111] Montevideo a une densité à ce moment qui oscille entre les 24 et les 68 habitants/ha, alors que Buenos Aires arrive déjà à une densité de 190 habitants/ha.

[112] On compte à ce moment à Montevideo soixante mille logements en mauvaises conditions : les *conventillos*.

De plus, le nouveau Plan ouvre la possibilité de création de la « *supermanzana* » -une surface minimum est définie pour l'îlot mais non pas la maximum- qui avec l'incorporation du bloc comme typologie de référence altèrent la forme de la ville traditionnelle. L'appropriation massive de ces typologies aura lieu dans la période suivante.

Ainsi les typologies architectoniques modernes du bloc isolé et en hauteur commencent à occuper le damier *indiano* (L. Carmona, M-J Gómez, 1999). Une rupture est donc marquée par le surgissement de la « ville verticale » et la crise de la *manzana*[113], module fondamental de production et aménagement de la ville traditionnelle. La substitution et le remplissage de la trame dans la croissance discontinue de l'Aire métropolitaine sur les voies de connexion, s'opèrent simultanément (D. Capandegui, C. Crocco, 1994).

La Loi nationale du logement[114] est votée en 1968. Elle décide la création d'un plan unique de logements pour le pays et crée une structure institutionnelle pour la concevoir : la DINAVI/*Dirección Nacional de Vivienda* (pour faire et contrôler les plans), le BHU/*Banco Hipotecario del Uruguay* (organisme exclusivement financier) et la INVE/*Instituto Nacional de Vivienda Económica* (qui prend en charge la production publique de logement social). Le Fond National du Logement est créé à ce moment-là et prélève 2% sur les salaires. Un système de production de logement est ainsi articulé en combinant le système public, le système coopératif et la promotion privée.

De 1970 à 1974 aura lieu la mise en marche et le boom du système coopératif. En 1973 il y avait en Uruguay 69 coopératives avec 4338 logements en construction. Cette modalité constitue un clair modèle d'exercice du « droit à la ville », dans la mesure où les usagers contrôlent le processus depuis la production des logements jusqu'à leur distribution et gestion.

---

[113] Ilot

[114] Loi N° 13 728

Figure 37 : Bâtiment « Panamericano », paradigmatique de l'architecture international à Montevideo. La croissance en hauteur sur le bord de mer modifie le profil de la ville. Photographie de P. Navajas

Sur la mise en œuvres du *Plan Director*, il faut signaler un certain nombre de travaux qui ont transformé la morphologie de la ville:

- Le Tunnel de l'Avenue 8 de Octubre en dessous de Br. Artigas
- L'anneau circulatoire dans l'intersection de Br. Artigas, 8 de octubre et Av. Italia
- Le pont de l'Av. Agraciada sur la voie ferrée au Paso Molino
- L'élargissement de l'Avenue Garzón
- L'élargissement du Br. Propios (aujourd'hui Br. J. Batlle y Ordóñez)
- Les Unités d'habitation avec services : N°1 Buceo, N°2 Casavalle et Cerro Sur (à peine l'un des trois blocks proposés a été construit)
- Trente cinq espaces pour enfants sur des places de la ville
- L'aménagement du Zoo de Villa Dolores
- La transformation du Parc Lecocq en zoo pour exhibition et élevage
- Le parc côtier sur la Rambla República del Perú entre Pereyra de la Luz et Marco Bruto
- La rénovation du Parc Capurro
- La restauration de la Quinta de Castro, le Cabildo et le Molino de Pérez
- Restitution de la *Puerta de la Ciudadela* à son emplacement initial
- *Urnario* (dépôt d'urnes) du Cimetière du Buceo
- Le nouveau Marché central
- Avenue du Parc dans le Cerro
- Le théâtre d'été dans le Cerro (inachevé)
- Le Parc Vaz Ferreira au Cerro

La formation de la conurbation métropolitaine[115] débute dans les années 1960 avec la création de l'embryon des couloirs métropolitains. En effet, les transformations dans l'utilisation des sols et l'occupation territoriale, qui ont eu lieu depuis lors, n'ont pas modifié la structure et la morphologie globale du territoire hérité de ce moment-là. Ce sera le développement essentiel de la mobilité qui expliquera la restructuration interne postérieure de l'Aire métropolitaine. Comme nous le signalions précédemment, se sont les différentes normes appliquées entre Montevideo et Canelones (produites par les *Ordenanzas del '47*) qui déterminent l'emplacement des industries dans ce département contigu à la capitale. Proches de celles-ci, l'implantation des logements ouvriers permettent, grâce aux trains, la constitution de cité-dortoirs à La Paz et Las Piedras.

Entre 1950 et 1970 surgissent de nouvelles typologies d'habitat, absentes jusqu'alors à Montevideo : les bidonvilles. Elles sont produites par la fracture de la société uruguayenne –comme conséquence de la crise- et la migration de population rurale vers la ville. C'est ainsi que les *cantegriles*[116] se multiplient comme réponse au logement des secteurs populaires et des secteurs intermédiaires. Ces secteurs développent aussi des types des formes de cohabitation par l'extension informelle d'un type logement mono familial initial, ainsi que certains ensembles d'habitat collectif produits par l'État (D. Capandegui, C. Crocco, 1994).

Ensuite, la *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1974 –qui libère le prix des loyers- favorise la la croissance des périphéries informelles. Celles-ci seront caractérisées par l'auto-construction et l'auto-urbanisation qui se développera plus fortement dans les décennies suivantes, créant les *asentamientos irregulares*[117] (L. Carmona, M-J Gómez, 1999).

---

[115] Cette analyse est basée sur la synthèse du travail *« Transformaciones socio-territoriales del Área Métropolitana »* de A. Artigas, M. Chabalgoity, A. García, M. Medina et J. Trinchitella (2001). Revue EURE.

[116] Des bidonvilles.

[117] Unités d'habitations précaires situées généralement sur des terrains de domaine public, qui constituent la ville informelle.

C'est ici que s'origine le modèle de ségrégation socio-spatial qui s'accentuera jusqu'à produire la configuration territoriale des années 1990, où le phénomène acquiert le caractère de composant structurel de la ville.

Les populations à revenus moyens et hauts occupent, pour leur part, des bâtiments avec le système de *propiedad horizontal* de 1947 qui permet la co-propriété en altitude. Ceci permet la surélévation des habitations des immeubles de la *Rambla*, notamment dans le quartier Pocitos dans la dénommée *década de Oro* des années 1955 à 1965.

Figure 38 : Aire métropolitaine de Montevideo dans les années 1960. Source : ITU

La dictature militaire : destruction du patrimoine et polarisation urbaine

La « *Doctrina de la seguridad nacional* » est la principale élaboration théorique issue du gouvernement militaire, destinée à justifier le coup d'Etat et ses séquelles. Ceci a lieu dans un cadre de répression très intense : destitutions, persécutions, tortures et disparitions se multiplient en Uruguay avec une campagne permanente par radio et télévision qui instaure un climat de terreur et « discipline » la population.

Les changements permanents dans la formation sociale uruguayenne –qui résultent d'une nouvelle phase historique de l'accumulation capitaliste- ont un fort impact dans la structure socio-spatiale de la ville. Ce n'est pas une simple crise urbaine conjoncturelle –dont l'équilibre antérieur serait censé être rétabli- qui s'opère. Ce sont des changements substantiels dans la distribution spatiale de la population qui s'opèrent (M. Lombardi, 1994).

L'incapacité de la ville d'absorber une croissance végétative limitée et l'expulsion qu'elle engendre avec une migration intra urbaine significative, produit une *involution urbaine généralisée*[118] dans Montevideo (ITU, 1994) avec une dévitalisation de ces aires centrale et intermédiaire et la croissance de ses périphéries. Les processus de fragmentation socio-territoriale commencent à s'installer.

Les paradigmes urbains : le retour à l'histoire

La vision au passé apparaît comme une réponse à la destruction du patrimoine. La recherche de nouveaux paradigmes urbains et de réponses à la crise de la ville produit deux discours remarquables. Dans les années 1980, lorsque la lutte contre la dictature militaire commence à se faire publiquement, le GEU/*Grupo de Estudios Urbanos* dirigé par M. Arana, qui fut maire de Montevideo dans la première moitié des années 2000[119], a lancé un mouvement de protection du patrimoine historique. La valeur patrimoniale de la Ciudad Vieja fut la bannière d'un mouvement qui devait aller au-delà de la simple défense de l'héritage historique, et engendre un vrai mouvement social urbain (C. Portillo, 1988). Ces actions accompagnent l'urbanisme urbain en vigueur à ce moment en Europe.

[118] Modification régressive de la structure urbaine.

[119] Et est actuellement Ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Un deuxième espace de réflexion urbaine est également créé, sous l'influence du GEU. Le TIUR/*Taller de Investigaciones Urbanas* est une équipe formée par des architectes jeunes, certains déjà prestigieux au moment de l'élaboration de la proposition – comme T. Sprechmann et M. Lombardi- et beaucoup d'autres qui s'avèreront par la suite comme des figures de référence dans l'urbanisme et l'architecture uruguayenne [120].

Le livre « *Propuestas a la ciudad* » est publié en 1985, et correspond au développement du Projet qui fut lauréat du concours du premier Forum d'innovation et créativité, réalisé juste au moment de la sortie de la dictature militaire. Ce Forum fut présidé par J. M. Sanguinetti -nouveau Président récemment élu-, le Ministre des Affaires Étrangères, E. Iglesias, et les principaux *leaders* de tous les partis politiques. Six cents participants nationaux représentaient la diversité innovatrice de l'Uruguay à travers le monde des entrepreneurs, du gouvernement, des académiques, des professionnels, des syndicats, et des organisations artistiques et éducatives.

Le document se présente comme une transition de la dictature à la démocratie, et illustre l'ardente ambiance culturelle du printemps démocratique qui venait de commencer. Il est important de signaler que, dans cette ouverture, un bras de fer fut engagé entre l'idée d'une simple renaissance de l'état pré-démocratique et l'idée d'une rénovation effective de la société et de ses institutions.

Symboliquement, la restitution rapide des destitués par la dictature, la réincorporation des exilés et des prisonniers politiques au système, occupe l'actualité. Mais la restitution l'emporte sur la rénovation. Le besoin de l'émergence de nouveaux projets de modernisation restent marginaux et ne sortent pas de l'ombre portée de l'urgence des réparations économiques et culturelles.

Le TIUR développe une vraie construction collective avec l'élaboration d'un document en trois parties. La première analyse Montevideo dans son histoire, dans une réinterprétation propose des changements pour la ville.

[120] Comme J. Bastarrica, F. Bervejillo, A. Gervaz, M. Kohen et R. Otero, entre autres.

La deuxième fait des suggestions sur les politiques générales. Un nouveau modèle institutionnel et territorial, basé sur l'auto-gouvernement et la gestion locale, est proposé ainsi qu'une série de projets pour les espaces publics, les rues et le transport. Une réutilisation du stock de logements abandonnés est proposée, en envisageant concrètement les aspects techniques et juridiques de l'opération. La troisième partie territorialise les propositions en faisant le projet de quatre districts : le district central, le district Est, le district Nord et le district Ouest. L'objectif affiché du TIUR est de démocratiser la ville en la faisant plus juste, dans la reconquête d'un équilibre perdu. L'hypothèse est que l'approche de la crise urbaine doit être abordée sur la base de la transformation de la structure de la ville qui existe déjà.

Cette transformation doit s'appuyer sur l'interruption de son expansion territoriale et l'exploitation des ressources et des sols disponibles. La réhabilitation des tissus et des quartiers, la requalification des éléments structurants de l'urbain et les centralités, et la récupération des aires dégradées ou sous-utilisées, sont au centre des stratégies proposées. La proposition se situe dans la philosophie du « droit inaliénable des citoyens à construire la ville » et s'inspire des réflexions et des pratiques urbaines développées en Italie, Espagne, Allemagne, Hollande, Angleterre ainsi qu'en Amérique Latine, plus particulièrement au Brésil.

La ville réelle : une involution urbaine généralisée

La spéculation galopante concerne les bâtiments d'appartements dans les grands ensembles publics –Euskal Erría et Barrio Sur- et privés –Parque Posadas et Malvin Alto-, même si c'est la typologie du logement individuel dispersé qui est prédominante (D. Capandegui, C. Crocco, 1994). En parallèle, deux alternatives beaucoup moins significatives en volume, mais intéressantes dans la mesure où elles questionnent le modèle dominant, sont issues de la *Ley de Vivienda*. Ces alternatives sont mises en avant par le CCU/*Centro Cooperativo Uruguayo* comme coopératives de logements : d'une part, le bloc articulé structuré par le système circulatoire comme alternative au bloc libéré (dans la recherche d'une réponse au problème morphologique que celui-ci produit) et d'autre part, l'habitat en bande d'un ou deux niveaux avec les qualités du logement extroverti entre mitoyens[121] (TIUR, 1986).

[121] A différence des modèles antérieurs structurés autour d'une cour intérieure.

Cependant, même si elles s'auto-définissent comme alternatives au modèle CIAM, elles utilisent une logique analogue dans leur implantation non urbaine, comme appareils autonomes, du type d'intégration moderne dans la ville (L. Gómez, 2006).

Dans le district historique, une brutale spéculation immobilière mène à la destruction du patrimoine bâti dans la Ciudad Vieja de Montevideo. D'autres dégâts issus de la dévalorisation du tissu historique ont aussi lieu. Dans les années 1970 se développe en Uruguay une vision de futur qui méprise le patrimoine historique –claire marque de modernité à la mode, tant en Uruguay que dans le monde- et privilégie des équipements stratégiques d'infrastructure comme dans le cas de la construction des accès à Montevideo, dans une vision très « militaire » du territoire. La destruction du Parque Capurro s'accomplira à ce moment.

Le GEU et le TIUR résistent à cette situation. Cependant, alors que les architectes regardent la Ciudad Vieja, le Grand Montevideo s'étend vers l'Est (M. Danza, 2006).

En effet, un important phénomène de migration intra urbaine commence à se consolider, en transformant la *Ciudad de la Costa* de Canelones, ancienne cité balnéaire, en une conurbation étendue et sans services, de résidence fixe d'habitants de classe moyenne. Le Grand Montevideo est débordé par de nouveaux processus de transformation qui le mèneront à son changement de cycle territorial dans les années 1990. Jusqu'alors, la ville avait grandit avec des changements marginaux qui densifiaient simplement les tissus sur la structure héritée de la première moitié du vingtième siècle.

Figure 39 : Les accès à Montevideo. Une infrastructure fondamentale, qui détruit le Parque Capurro et ouvre la vue sur la baie de Montevideo dans la zone de contact avec la ville historique.

Figure 40 : Carte synthèse du POT, une image prospective de la ville

Chapitre 4 : L'entrée dans l'ère de la globalisation (1985-2005)

L'ère de l'information est en place, basée notamment sur une Révolution technologique qui permet le fonctionnement d'une économie globale et une société en réseau. Cette nouvelle économie fonctionne comme unité en temps réel au niveau planétaire.

Les activités stratégiquement dominantes –qui ne sont pas les mêmes que la majorité des activités économiques et culturelles du monde que nous fréquentons, qui sont locales ou régionales- sont commandées par des réseaux globaux de décision et d'échanges. C'est ainsi que le monde est asymétriquement interdépendant. Le global conditionne le local et les flux économiques structurent l'économie à partir de la relation entre unités spatialement distantes.

La nouvelle Révolution technologique s'est mise en marche dans les années 1940, et a produit dans les centres techno-industriels d'avant-garde des États-unis –en Californie et Nouvelle Angleterre- le système technologique qui commence à se mettre en œuvre dans les années 1970 dans ce pays.

Le système s'applique tout d'abord à la technologie militaire et aux finances internationales. Il passe les années 1980 à la production industrielle et l'administration, et arrive ensuite aux foyers avec les autoroutes de l'information (M. Castells, 1996).

Un deuxième élan de la globalisation a lieu dans les années 1980. C'est la fin des « trente glorieuses » et le *Welfare State* n'est plus à la mode. Un nouveau modèle d'installe et le *monétarisme* prend le devant. M. Tatcher, digne représentante de sa mise en avant affirme, incarnant « l'air du temps » : « *There is no alternative »*. L'Uruguay confirme le choix vers l'ouverture économique et la dérégulation, initiée lors du gouvernement de la dictature militaire. Le Consensus de Washington de 1989 avec ses « dix commandements » structure la politique économique uruguayenne avec les recettes du FMI comme système d'ajustement structurel. Cette nouvelle géographie régionale de la planète provoque la formation du MERCOSUR.

Deux particularités marqueront l'application de ce modèle en Uruguay. D'une part, la privatisation des entreprises de l'Etat et des services publics a avancé très lentement en raison de la résistance sociale à ce processus. En effet, plusieurs plébiscites ont été réalisés par initiative populaire pour questionner la privatisation des entreprises publiques[122] AFE/*Administración de Ferrocarriles del Estado*, ANTEL/*Administración Nacional de Telecomunicaciones*, ANCAP/*Administración Nacional de Combustibles y Alcoholes* et OSE/*Obras Sanitarias del Estado*. D'autre part, c'est justement dans les années 1990 –où la dérégulation est à l'ordre du jour- qu'un ensemble de normes territoriales sont établies, notamment la *Ley de evaluación de Impacto Ambiental* en 1994, la *Ley General de Protección del Ambiente 2000*, la *Ley del Sistema Nacional de Areas Protegidas* en 2001. Depuis lors est également en discussion au Parlement National la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable*.

[122] *Ley de Empresas Públicas* (1992), *Derogación de las normas de Ancel-Antel incorporadas en el Presupuesto* (2002) *Ley de Ancap* (2003), *"Reforma del agua"* (2004).

La désindustrialisation gagne du terrain et le développement du secteur des services s'organise, notamment le tourisme, avec d'importants investissements étrangers (hôtels de cinq et quatre étoiles avec casinos). En parallèle, de nouveaux secteurs dynamiques surgissent dans le domaine agricole : riz, lait, et plus récemment la forêt –sur la base d'une politique d'État très engagée, avec une législation moins exigeante qu'en Europe qui apporte des avantages comparatifs et a déterminé le positionnement d'usines papetières sur le fleuve Uruguay qui vient d'engendrer de sérieux conflits avec l'Argentine.

En 1989 a lieu la chute du mur de Berlin avec la dissolution des deux grandes puissances historiques et le surgissement d'un nouveau contexte mondial unipolaire. Cette même année se produit en Uruguay la fin du printemps démocratique avec la victoire du *voto amarillo* qui confirme l'application de la *Ley de Caducidad* votée par le Parlement et décrète l'amnistie des crimes commis pendant la dictature militaire.

En 1991 est signé le Traité d'Asunción et le MERCOSUR se forme. Une importante croissance économique a lieu grâce à l'exportation des produits uruguayens aux partenaires régionaux qui sont à ce moment dans une période d'expansion économique. Cependant dans un deuxième temps, une série de crises cycliques se répètent dans le MERCOSUR, avec des effets particulièrement négatifs pour l'Uruguay, qui est une sorte de « baromètre » du fonctionnement du bloc et pose le grave problème de la vulnérabilité du pays et de sa dépendance des cycles de ses voisins. La première correspond à la dévaluation du Real, la monnaie brésilienne, en 1998. L'année 2001 sera celle de la crise de l'Argentine : à la fois politique, économique et financière, elle sera la plus grave de son histoire. L'Uruguay suivra en 2002, passant tout près de la faillite.

Signalons que le caractère de la société uruguayenne -plus retenue et conservatrice que ses voisins d'en face du Rio de la Plata- a permis une réponse plus raisonnable à la crise, qualitativement différente de celle de l'Argentine, qui passe d'un seul coup le 60% de sa population en dessous du seuil de pauvreté.

L'inertie face au changement est une caractéristique de l'Uruguay, qui a gagné dans le milieu la singulière dénomination de « résistance visqueuse ». Une résistance discrète, non déclarée, assez désespérante parfois (il faut l'avouer) imprègne la réalité du pays et rend souvent les changements en Uruguay difficiles. L'Argentine est beaucoup plus dynamique et audacieuse, même si parfois peu « prudente ». La modération uruguayenne face à l'enthousiasme des recettes à la mode a aussi assuré des résultats réfléchis. Cette attitude a évité la privatisation massive des entreprises publiques dans les années 1990. Elle a atténué le « décrochage » d'une large partie de la société par des mécanismes de contention sociale, issus d'une société intégrée et solidaire (même s'il est vrai que l'Uruguay n'a jamais eu à affronter l'obscène ségrégation de l'Argentine ou du Brésil...). Cependant 250 000 uruguayens vivent quand même ségrégués dans des *établissements irréguliers*, bidonvilles de dernière génération, et le chômage a atteint 19,2% de la population économiquement active en octobre 2002[123], sans dispositifs au niveau national de sécurité sociale consistants. Finalement, en mai 2003, encore une attitude « raisonnable ». Le refinancement des titres de dette réussi à maintenir une bonne relation de l'Uruguay avec le FMI en assurant ainsi l'accès au crédit international et la « *confiabilidad*[124]» du marché et de l'Etat Uruguayen.

En 1990, T. Vásquez, candidat de gauche, accède pour la première fois dans l'histoire au gouvernement de la capitale. D'importants changements se mettent en place pour résoudre la grave crise de la bureaucratie à laquelle s'affronte la Mairie (P. Ligrone, 1996), au moment même où le Montevideo métropolitain entre dans un nouveau cycle territorial. L'intégration au MERCOSUR donne forme à l'incorporation de l'Uruguay dans la mondialisation. Le cône sud participe aussi au développement des grands blocs économiques. Le « *Mercado Común del Sur* » se consolide comme acteur global à partir de la signature du Traité d'Asunción en 1991. Il est constitué du Brésil, de l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay, et de deux pays à statut spécial, le Chili et la Bolivie.

[123] Instituto Nacional de Estadística, Informe diciembre 2002, Montevideo, Uruguay

[124] Terme qui exprime en espagnol la confiance des institutions accordée à un gouvernement.

Dans un premier temps, l'intégration régionale est plutôt bénéfique pour l'Uruguay. Un taux de croissance économique est soutenu tout au long de la décennie, au-delà du processus aigu de segmentation sociale qui a lieu en parallèle, et de l'augmentation du chômage de la décennie précédente. Dans un deuxième temps, une série de crises systémiques secouent le MERCOSUR.

Le MERCOSUR comme nouveau récit de futur et les prospectives des années '90

Le MERCOSUR naît au sein de l'euphorie néo-libérale des années 1990 et se combine avec l'enthousiasme de retour à la démocratie. Ces deux données marqueront fortement sa philosophie et son fonctionnement. L'Uruguay cherche en son sein une place prestigieuse, qui tire parti de ses atouts les plus évidents. D'une part, sa position géopolitique –entre le Brésil et l'Argentine, sorte de Belgique entre l'Allemagne et la France- et sa taille limitée le positionne comme un partenaire non menaçant pour les deux puissances principales. D'autre part, sa stabilité politique et son prestige institutionnel, ainsi que la qualité de ses ressources humaines contribuent à cette aspiration (C. Nalerio, 2002). C'est pourquoi le désir affiché d'en être la capitale, et la réussite partielle d'en avoir capter le siège administratif et le Secrétariat Technique à Montevideo, fait apparaître en 1991, un nouveau « récit de futur » pour Uruguay (G. Caetano, J. Rila, 2005).

Les études et recherches à vocation prospective en Uruguay

C'est aussi à partir des années 1990 que les « premières études et recherches à vocation prospective » que nous puissions nommer comme telles apparaissent en Uruguay. La plupart de ces approches utilisent la méthode des scénarii pour explorer les futurs possibles. Mais ceux-ci sont, dans la plupart des cas, construits dans une vision « rétro-projective », c'est-à-dire dans la projection dans le temps des tendances lourdes, correspondant ainsi à des exercices de prévision tendancielle plutôt que de prospective dans l'acception française du mot. L'analyse relève ainsi que ces travaux, ont eu, dans la plupart des cas, le caractère de « prévisions ». Car les « faits porteurs d'avenir », les « signaux faibles » ou les ruptures possibles ne sont pas considérés et les scénarii ne relèvent pas les possibles mutations dans le système. Une exception à la règle: l'étude pour le Pont Colonia-Buenos Aires introduit une dimension proprement prospective. Notons que ce travail a été animé par des français.

C'est ainsi qu'un ensemble de travaux de *consulting* sont engagés dans divers domaines –électricité, eau, transport- et relèvent de l'autorité de l'Etat. Ainsi, ces approches proposent un autre regard sur les réalités territoriales complexes de l'échelle métropolitaine. Elles apportent –comme complément de la vision ingénieriste- un regard urbanistique qui explore les seuils de croissance et de densification des tissus urbains, introduisant ainsi une réflexion profonde sur la structure du système métropolitain. Les travaux auxquels nous faisons référence sont :

1. COMISIÓN NACIONAL PARA EL PUENTE COLONIA-BUENOS AIRES (1993). Prospectiva " Estudio de impacto socio-económico-ambiental del puente Colonia-Buenos Aires ". Tomo 3 "OPCIONES E IMÁGENES – ESCENARIOS". DINOT, MVOTMA, Montevideo

2. UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1999) " Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo " Prospectiva realizada en el Convenio UTE-Universidad de la República. UDELAR, Montevideo

3. CSI-SOGREAH (1999-2001) " Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área. Metropolitana /PDAPM ". OSE/Obras Sanitarias del Estado, Montevideo

4. SOGREAH (2002) " Estudio de alternativa del eje vial para la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur ", Montevideo

5. UM/UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO (2003) " Prospectiva Tecnológica - Transporte y Logística URUGUAY 2015 " Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico – MEC. OPP/Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República - Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. OPP, Montevideo

Un autre ensemble de prospectives, moins strictement liées au territoire, ont également été menées :

6. A. ECHAIDER directeur de l'ouvrage (1999) « El Montevideo que viene ». Comision Financiera de la Rambla Sur, IMM, Montevideo

7. GROMPONE, J. (2001) " La danza de Shiva; la construcción del futuro ". La flor del Itapebí, Montevideo

8. GRUPO DE REFLEXAO PROSPECTIVA SOBRE O MERCOSUL, coordonné par C. HUGUENEY FILHO et C-E. CARDIM (2002) " Reflexao prospectiva sobre o Mercosul ". Coleçao Países e Regioes. Ministerio de Relaçoes Exteriores. BID, IPRI/FUNAG, Brasilia

Avant d'entrer dans l'analyse de chacune de ces prospectives, il parait intéressant de signaler une influence qui provient de la décennie antérieure, et a imprégné la culture académique du moment, en produisant une sorte de «contamination » sur le milieu professionnel[125]. En effet, dans les années 1980, après la chute de la dictature militaire, un renouveau académique s'opère. Dans la ferveur du printemps démocratique, de nombreux chercheurs et professeurs expulsés de l´Uruguay rentrent au pays, enrichis de leurs expériences en exil. De nombreuses pratiques novatrices se développaient également à l'ombre dans l'Uruguay et notamment dans le CLAEH/*Centro Lationamericano de Economía Humana*. En parallèle, l'une des dernières lois mise en œuvre par la dictature –la loi des universités privées- ouvre la possibilité de création de nouvelles options académiques, autres que la *Universidad de la República*, jusqu'alors la seule option de troisième cycle.

C'est dans ce cadre que fut créé le Master de développement local à la UCUDAL/*Université Catholique Dámaso Antonio Larrañaga* en association avec le CLAEH, institution modeste mais prestigieuse, qui reçue pendant la dictature plusieurs des professeurs ne pouvant exercer à l'Université de la République. On peut retrouver dans ce cursus les premières références à la prospective territoriale. Au sein de l'Université de la République, certains signes, plus faibles, relèvent également de cette nouvelle approche en relation au territoire. Les pratiques dans certains des huit Ateliers de Projet de la Faculté d'Architecture révèlent les premières traces dans les années 1980, lesquelles s'épanouissent dans les années 1990.

En 2001 l'Atelier Sprechmann publie le livre « *Carozos y comarcas* », recueil des travaux des étudiants produits au sein d'une expérience réalisée avec R. Martínez Guarino, intellectuel uruguayen qui fut le collaborateur du maire de Neuquén, et réalisa une prospective participative dans la région au cours de son mandat, « Neuquén 2020 ».

[125] En Uruguay ce lien est important, puisque le milieu universitaire est en général l'espace de « foisonnement » d'idées, espace prestigieux qui rassemble nombre d'intellectuels performants, qui s'investissent ensuite dans les milieux professionnels à travers la pratique privée.

Signalons que R. Martínez Guarino fera partie, en 2004, du Forum Grand Montevideo du Cycle Uruguay 2025.

C'est donc concrètement au long des années 1990, où les grands projets de l'Etat exigent la réalisation d'études prospectives appliquées à la prise de décisions, que la discipline fait irruption dans le milieu professionnel.

1.- "Estudio de impacto socio-económico-ambiental del puente Colonia-Buenos Aires"

En 1993, la *Comisión Nacional para el Puente Colonia-Buenos Aires*, avec le support de TAD/Bureau d'études français, réalise une prospective dans le cadre du travail "*Estudio de impacto socio-económico-ambiental del puente Colonia-Buenos Aires*" dans le chapitre "*Opciones e imágenes – escenarios*". Cette prospective a un caractère normatif, puisque des objectifs souhaitables sont construits au préalable à l'élaboration des scénarii exploratoires, dans le tome I « *Matriz de objetivos y medios* ». L'étude est censée considérer des scénarii contrastés, mais l'on observe une vision toujours idoine, dans toutes les évolutions, qui semble parfois un peu naïve. Mais cette exploration prospective est conforme aux objectifs de la construction du Pont Colonia-Buenos Aires. Et comme l'observent A-C. Découflé (1972), et J. de Courson (2005), ce genre d'études n'est jamais innocent. L'exercice de pensée de l'avenir n'est pas désintéressé, c'est un enjeu de pouvoir.

Dans ce travail, des scénarii à l'horizon 2015, sont construits par la combinaison de sous-scénarii de trois Facteur clé, caractérisés par un ensemble de sous-systèmes:

Mondial – sous-système financier et commercial

Régional[126] - développement de l'intégration régionale et situation des pays voisins

National – croissance du PIB, secteurs les plus dynamiques, investissements, ouverture des marchés internationaux, qualité de vie en Uruguay, caractéristiques de l'activité de l'Etat.

[126] Dans notre pays, l'utilisation du terme "RÉGIONAL » réfère en général à la dimension supranationale du MERCOSUR

Ces scénarii prennent en compte des positions extrêmes des Facteurs clé, pour pouvoir percevoir leurs effets. Les mécanismes et les politiques qui mèneraient à l'image prospective et les actions structurantes qui déterminent chaque scénario sont identifiés, et des critères de compatibilité sont appliqués à ces combinaisons pour obtenir trois scénarii :

Scénario A: « approfondissement du développement tendanciel avec décentralisation et solidarité »

Scénario B: « développement endogène et exogène »

Scénario C: « positionnement international »

Ce troisième scénario, appelé en interne "le dragon", des ruptures ont été soulignées, telles que l'effet de fortes politiques d'Etat volontaristes.

Signalons que cet exercice prospectif a mené à la création du MVOTMA/*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento del Territorio y Medio Ambiente*, à partir, entre autres, de l'identification des graves problèmes de la structure du territoire national.

2.- Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo"

En 1991, la UTE/Usinas de Transmisión del Estado, engage à la Universidad de la República pour la réalisation de la "Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo". Le GIEE/Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía est ainsi formé en son sein pour le mise en œuvre du travail, sous la direction de l'économiste E. González Posse, qui participera également au Cycle URUGUAY 2025. Le document final a été remis en 1999. Prévision plus que prospective, cette étude consiste à l'analyse de la simulation des tendances en cours. Comme l'explique l'introduction au travail, les situations de rupture ne sont pas considérées. Ces situations pourraient correspondre, par exemple, à la mise en œuvre de politiques de développement alternatives à partir de l'Etat, une augmentation significative des IDE/Investissements Directs Etrangers ou, au contraire, par une fuite de capitaux. Une matrice insumo-producto se développe pour l'économie uruguayenne de 1990 à 2010, en considérant des scénarii contrastés en fonction de trois grandes dimensions d'analyse :

l'économie mondiale – qui se divise en quatre sous-systèmes :

- financier
- commercial
- productif
- environnemental

l'économie régionale – qui se divise en deux sous-systèmes :

- niveau d'intégration
- degré de dynamisme économique des membres du MERCOSUR

l'économie nationale

- degré de participation de l'Etat

Il en résulte trois scénarii centrés sur la consommation d'énergie électrique:

Scénario 1: bloc de pays

Le MERCOSUR est un bloc commercial fort qui fonctionne comme un Marché commun. Une forte restriction du sous-système financier externe et un faible IDE. Une segmentation de la production s'opère dans le MERCOSUR. L'Uruguay présente une forte protection de l'environnement avec une participation sélective de l'Etat.

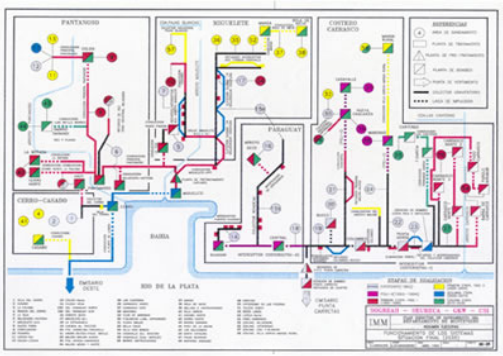
Scénario 2 : tendanciel

Le MERCOSUR fonctionne comme Union douanière et une segmentation régionale de la production a lieu. Le sous-système financier externe montre une restriction modérée et la IDE augmente. La protection de l'environnement en Uruguay est timide et la participation de l'Etat est intermédiaire, répondant aux groupes de pression. Une légère libéralisation des marchés mondiaux s'enclenche.

Scénario 3 : ouverture multilatérale

Le MERCOSUR fonctionne comme Union douanière. Le sous-système financier externe diminue ses restrictions et la IDE augmente. L'Uruguay spécialise sa production dans les domaines traditionnels, répondant à la division internationale du travail. Une importante libéralisation des marchés internationaux a lieu. La protection de l'environnement en Uruguay est minimale, ainsi que la participation de l'Etat dans l'économie.

3.- "Plan Director de Agua Potable de Montevideo".



En 1992, la OSE/*Obras Sanitarias del Estado*, l'entreprise publique de l'eau en Uruguay, commande une prospective territoriale exploratoire pour le "*Plan Director de Agua Potable de Montevideo*". Ce travail sera réalisé par une consultante uruguayenne (CSI - *Servicios de Ingeniería*) associée à une consultante française (SOGREAH-SAFEGE). Le travail consiste à l'élaboration du Plan directeur d'eau potable et assainissement de la seule Aire métropolitaine de Montevideo[127] (qui exclue le territoire du département de Montevideo) et avait pour but de permettre la planification du développement de l'entreprise sur les trente prochaines années. Pour ce faire, l'étude a développé une prospective à l'horizon 2035, en couvrant les dimensions urbaine et rurale, des études hydrologiques et hydrogéologiques, le développement de modèles des ressources hydrauliques superficielles et souterraines et l'établissement des standards de qualité de l'eau. Les documents produits ont été l'analyse de faisabilité, le master plan et le schéma préliminaire du Plan directeur. Ensuite, la même consultante uruguayenne, en association cette fois avec Sogreah, GKW et SEURECA, réalise pour la Mairie de Montevideo, le Plan directeur de l'Assainissement du département de Montevideo. Ce travail inclus un diagnostique important, qui développe, entre autres, une étude du développement urbain pour les perspectives de la demande d'assainissement. Cette étude, réalisée par F. Bervejillo[128] et L. Livni fut un antécédent pour le Plan Montevideo.

---

[127] Ce qui correspond à une superficie de 18 000 km2 pour une population de 2 120 000 habitants en l'an 2000.

[128] Qui a impulsé en 2004 le Cycle URUGUAY 2025.

4.- "Estudio de alternativa del eje vial para la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur"

Cette même année, encore dans la considération de la réalisation de travaux d'infrastructure de la part de l'Etat, une prospective est effectuée par deux organismes uruguayens : la DNV/*Dirección Nacional de Vialidad del MTOP/Ministerio de Transporte y Obras Públicas* y el LATU/*Laboratorio Tecnológico del Uruguay*. Le travail "*Estudio de alternativa del eje vial para la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur*" est réalisé en premier lieu en coordination avec la CSIR, consultante de l'Afrique du Sud, et ensuite avec l'entreprise française BCEOM. Cette étude analyse la viabilité de l'Axe routier du point de vue du développement économique des départements impliqués. La conclusion établie que les flux dérivés et induits par cette infrastructure sur les territoires concernés sont suffisants pour que l'opération soit rentable.

Dans la deuxième phase de l'étude, une prospective est réalisée à partir du regard micro régional. L'Axe y est identifié comme une source de développement local.

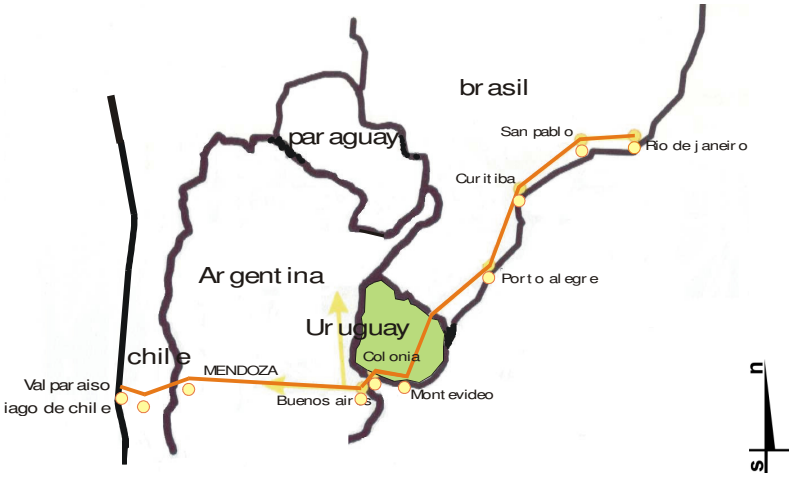


Figure 41 : L'Axe routier du Cône sud, important projet de connexion physique entre les pays du MERCOSUR

5.- "Prospectiva Tecnológica - Transporte y Logística Uruguay 2015"

Finalement, en 2003 une réflexion de prospective technologique a lieu sous la coordination de Guillermo Cat, la "*Prospectiva Tecnológica - Transporte y Logística Uruguay 2015*". Cette étude a été commandée par la OPP/Oficina de Planeamiento y Presupuesto en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel dans le cadre du "Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica". Près de deux cents techniciens ont été interviewés, en leur soumettant un questionnaire, après avoir participé à un ensemble de débats thématiques. Signalons que l'extension du questionnaire a compliqué son utilisation (A. Nieto, com. pers., 2003). Le travail produit un agenda stratégique de grande valeur en relation avec le pari de l'Uruguay, comme plateforme logistique. Cette étude se situe dans la catégorie des prospectives normatives plus que celle de prospectives exploratoires, puisque le résultat était préfiguré et mène à l'identification des cheminements possibles pour y parvenir.

6.- Montevideo 2020 – el Montevideo que viene"

En 1999, sur l'initiative de la Mairie de Montevideo, le livre "*Montevideo 2020 – el Montevideo que viene*" a été lancé avec l'idée initiale (non accomplie, malheureusement) d'ouvrir un débat autour des enjeux relevés par les experts consultés. Cet ouvrage n'est pas le produit d'une étude prospective mais plutôt le recueil d'un certain nombre de réflexions prospectives réalisées par des connaisseurs expérimentés dans les champs divers qui constituent la ville : l'aménagement du territoire, la sociologie, la culture, la politique. Chaque auteur produit un document: L. Alvarez, « Cinco desafíos para Montevideo », F. Bervejillo, "Montevideo en el nuevo ciclo territorial » A. Canzani, « Montevideo ante el año 2020: Problemas, interrogantes y posibles soluciones », E. de León, « La ciudad futura », E. González Posse, « Principales problemas de Montevideo a largo plazo », P. Ligrone, "Montevideo 2020, cinco problemas en perspectiva estratégica" M. Lombardi, "Para un Montevideo proactivo", A. Nieto, « Principales problemas que enfrenta Montevideo en la perspectiva estratégica del año 2020 » et J. Villamide, « Montevideo en el Siglo XXI ».

Notons que le directeur de l'ouvrage, à ce moment président de la Comision Financiera de la Rambla Sur (organisme de la Mairie qui finance la production et la publication du livre)[129] sera le modérateur du Forum Grand Montevideo du Cycle URUGUAY 2025.

7.- "La danza de Shiva. Libro V: la construccion del futuro"

En 2001, J. Grompone publie le livre "*La danza de Shiva. Libro V: la construccion del futuro*" qui contribue à faire le futur plus présent aujourd'hui qu'hier dans notre milieu. « La danza de Shiva » est une analyse de l'aventure humaine sur la planète, et ses contradictions. L'auteur spécule sur l'évolution de l'humanité vers la phase IV du capitalisme, son ultérieure destruction[130] et le surgissement d'une nouvelle société, dont il explore les variantes possibles. J. Grompone établi cette projection à partir de l'identification dans le passé de lois[131] qui lui permettent de produire une analogie. Il analyse en premier lieu la société de classes, en parcourant les cités-état, les sociétés féodales, esclavagistes et capitalistes. Il étudie l'accélération de l'histoire et le développement de la science contemporaine, en concluant par la détermination d'un seuil situé aux alentours de l'année 2060, qui permet de prévoir le collapsus de la société capitaliste[132]. En effet, dans la mesure où la condition d'existence du système est la croissance économique[133], dès qu'il aura atteint ce seuil le système exigera un saut qualitatif. J. Grompone apporte ainsi une réflexion qui contribue à la construction du futur à partir de la compréhension de la logique profonde du système. Signalons que son approche, en termes généraux, nous paraît de grande valeur. Cependant, nous voudrions remarquer que son abord de la question territoriale, en particulier, nous semble erroné.

---

[129] A. ECHAIDER

[130] Il s'aligne avec d'autres approches néo-marxistes, notamment celle de I. Wallerstein.

[131] Sur la base d'une conception matérialiste dialectique.

[132] Cet auteur tire parti de sa double condition d'ingénieur et philosophe, et calcule ce collapsus en mettant en relation la croissance économique et la croissance de la population.

[133] Et, selon ses calculs, la population cessera de croître avant ce seuil.

En effet, il affirme la disparition de la ville en raison de l'inexistence du besoin physique de cette réalité, puisque l'accumulation de capitaux et d'informations ne l'exige plus, grâce au développement des TICs. Il oublie cependant le remarquable apport de S. Sassen (1991) sur la question, qui démontre la consolidation de l'importance de l'espace urbain comme espace de « construction de l'information », tâche stratégiquement centrale dans le fonctionnement du système, déterminant de son évolution.

8.- « Grupo de Reflexao Prospectiva para o MERCOSUL»

En 2002 un document a été réalisé par le « Grupo de Reflexao Prospectiva para o MERCOSUR » convoqué par le président sortant du Brésil J. Enrique Cardoso. Deux des vingt experts sollicités du MERCOSUR sont uruguayens. Ce travail est plus une réflexion prospective qu'une étude. Il a été produit suite au séminaire réalisé en décembre 2002 au Palais d'Itamaraty, à Brasilia. Ce document propose un agenda de thèmes pour le MERCOSUR :

- Consolidation de l'Union douanière avec une TEC (Taxe Externe Commune)
- Développement d'une structure institutionnelle d'appuis aux négociations
  - Secrétariat technique
  - Système supra-national de prise de décisions
  - Schémas d'internalisation des décisions du MERCOSUR dans les Etats membres
- Incorporation des normes au système international
- Développement de la dimension extra-commerciale
  - Coopération avec la Bolivie et le Chili
  - Domaine social : combat de la misère et du chômage
  - Développement de l'intégration culturelle et sociale
- Coordination des politiques macro-économiques
  - Administration des taux de change
  - Stratégies graduelles de convergence
- Intégration transfrontalière
- Financement de Projets communs avec la création d'un fond de ressources
  - Crédits d'aide aux partenaires les plus faibles
  - Construction d'infrastructures pour appuyer l'intégration productive
- Affaires étrangères
  - développement des relations intra MERCOSUR pour agir en bloc
  - relation avec les marchés émergents
  - libre commerce avec la *Comunidad Andina*
  - participation économique et politique de la Bolivie et du Chili

Le changement de cycle et le Plan Montevideo comme matrice de développement

Dans les années 1990, Montevideo entre dans un nouveau cycle territorial (F. Bervejillo, M. Lombardi, 1997). Plusieurs transformations déterminent l'évolution du cycle :

- Une nouvelle relation local-global qui détermine le changement de certains éléments urbains, comme le port
- Une consolidation des couloirs métropolitains comme dispositifs structurelles de la ville
- Une consolidation de la fragmentation socio-territoriale
- Une consolidation de nouvelles centralités métropolitaines
- Une nouvelle forme de gestion de la ville qui permet de dépasser la crise bureaucratique des années 1980

En premier lieu, le nouveau contexte d'intégration régionale avec la création du MERCOSUR et la nomination de Montevideo comme capitale administrative, change le cadre géopolitique de positionnement de la ville. En second lieu, d'importants travaux réalisés dans le Port de Montevideo dans le cadre d'un *Plan Maestro* pour le positionner comme tête de réseau de la *Hidrovía*, ainsi que les changements dans sa modalité de gestion –avec la tertiarisation de l'opération des quais- permettant d'organiser une vraie concurrence au Port de Buenos Aires avec un possible *hub* régional. Mais d'autres dispositifs urbains répondent également à l'internationalisation de la production, en créant de nouvelles structures spatiales, notamment les Zones Franches de Montevideo près de l'aéroport, Libertad (sur la route 1) et Florida (sur la route 5). À San José, dans la deuxième couronne métropolitaine a aussi eu lieu un pari sur l'idée de Parc Industriel, avec la participation de capitaux étrangers. En particulier la Zone Franche de Montevideo réussi à se positionner comme Parc technologique avec des services de haute spécialisation, des activités industrielles de haute technologie et un rôle logistique pour la région. Le Port de Punta de Sayago à l'Ouest de Montevideo, conçu comme connecteur et plateforme logistique ne s'est finalement pas réalisé, mais se positionnait, comme une vraie possibilité. À une autre échelle, mais aussi en relation avec le changement de liaison entre le local et le global, et dans le sens du développement des activités tertiaires dans la ville, la construction d'un hôtel de cinq étoiles et de plusieurs quatre étoiles à Montevideo doivent être mentionnés.

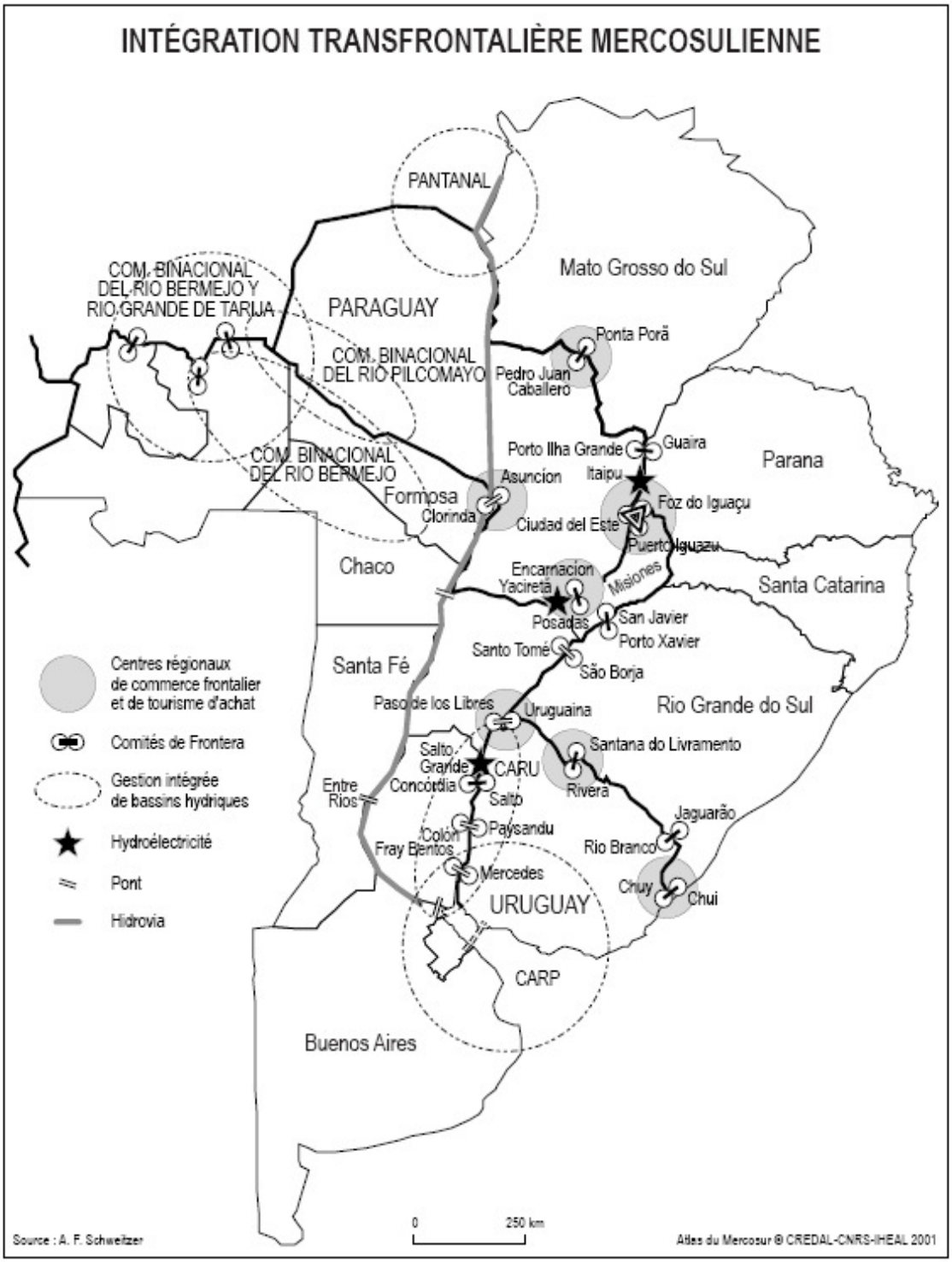


Figure 42 : HIDROVIA : Réseau fluvial qui irrigue l'ensemble des pays du MERCOSUR et converge, par le Rio de la Plata, au port de Montevideo. Cette infrastructure de connexion est l'une des concressions les plus importantes de l'intégration physique. Le Nord est en bas à droite et l'echelle graphique au centre. Source : A. Schweitzer (2001). Atlas du MERCOSUR. CREDAL-CNRS, IHEAL

Mais c'est également la dualisation socio-territoriale qui se consolide à ce moment. En effet, depuis ce moment, c'est la moitié de la population du Montevideo métropolitain qui habite en dehors de la ville consolidée et servie. Depuis lors, l'extension de la conurbation sur les couloirs métropolitains et le dépeuplement des zones urbaines consolidées se sont renforcés.

La ville réelle : la fragmentation socio-territoriale

La périphérisation des secteurs pauvres prend forme avec la sub-urbanisation informelle, notamment sur les couloirs Ouest, Nord-ouest et Nord-est. La diminution de l'extension des classes moyennes et leur paupérisation déterminent le phénomène. D'autre part, les nouvelles formes de consommation du sol des classes moyennes et hautes déterminent une péri-urbanisation sur le couloir Est, dans la *Ciudad de la Cos*ta, qui vient renforcer le déplacement intra-urbain vers l'Est. Comme nous l'avons signalé dans la section précédente, la transformation de l'habitat balnéaire en habitat permanent valorise les qualités paysagères de la côte. Ce marché foncier plus accessible qu'à Montevideo, transforme cette zone, dès les années 1970 cette zone comme ville-dortoir. Le « rêve petit bourgeois » de la maison individuelle avec jardin trouve ici son cadre. Ce couloir métropolitain évolue ainsi vers la structure urbaine *immature* qui le caractérise aujourd'hui, autour de la centralité linéaire de Av. Italia (L. A. Teixidor, 2003).

L'émergence plus récente de nouvelles modalités d'occupation du sol dans des zones fermées avec des équipements propres, constituent de nouvelles zones situe d'urbanisation au Nord, Ces *countries* à la mode américaine, cherche la norme différenciée des départements adjacents à Montevideo. En effet, la capitale ne permet pas l'urbanisation fermée, avec la privatisation de l'espace publique qu'elle implique. Notons que ces établissements finissent souvent entourés par des *Asentamientos irregulares* qui vivent de leurs déchets et les menacent, mettant en évidence les problèmes engendrés par de telles formes d'occupation du sol, comme c'est le cas flagrant dans le voisinage du *Camino del Hornero* à Canelones. Des équipements métropolitains occupent également ces zones, comme des installations de loisirs et de récréation ou des cimetières privés. Le développement de la résidence en périphérie fait pression sur le tissu productif métropolitain par la concurrence dans les utilisations du sol.

Les pauvres se déplacent plutôt vers l'Ouest et les classes moyennes et hautes vers l'Est. En effet, les données indiquent que dans la période inter recensement 1985-1996, la croissance des populations des périphéries Ouest et Nord ouest, de Pajas Blancas a Colón Norte correspond à 31.286 habitants, alors que la *Ciudad de la Costa* elle est de 34. 193 habitants.

De nouveaux pôles apparaissent dans la ville et entrent sérieusement en concurrence avec la *centralité centrale* de la ville historique, l'Av. 18 de Julio. Elles s'organisent sur l'association de nouveaux composants, l'un d'entre eux étant toujours le *shopping center*, où l'espace public est privatisé et surveillé avec son stationnement contrôlé. La première nouvelle centralité qui est apparue est le Montevideo *Shopping* associé au *World Trade Center*. Ce centre tertiaire de commerce international est équipé avec la plus haute technologie et construit aujourd'hui sa quatrième tour, ce qui marque son succès. Toute la zone a été revalorisée depuis la consolidation de cette centralité. La gare routière nationale et internationale de passagers s'est aussi associée à un *shopping*, formant le complexe Tres Cruces, à l'entrée de la zone centrale de la ville. Punta Carretas *Shopping* –recyclage de l'ancienne prison de Punta Carretas- s'associe à un hôtel quatre étoiles et renforce l'équipement de la zone côtière urbaine, se situant dans l'une des aires les plus riches de la ville. Le *Shopping* Portones de Carrasco est en relation avec le LATU/*Laboratorio Tecnológico del Uruguay* et *Tienda Inglesa*, une grande surface formant aussi une nouvelle centralité, sur la sortie de Montevideo vers l'Est.

Finalement, le changement de la gestion municipale qui produit l'élaboration du POT, *Plan de Ordenamiento Territorial* de Montevideo.

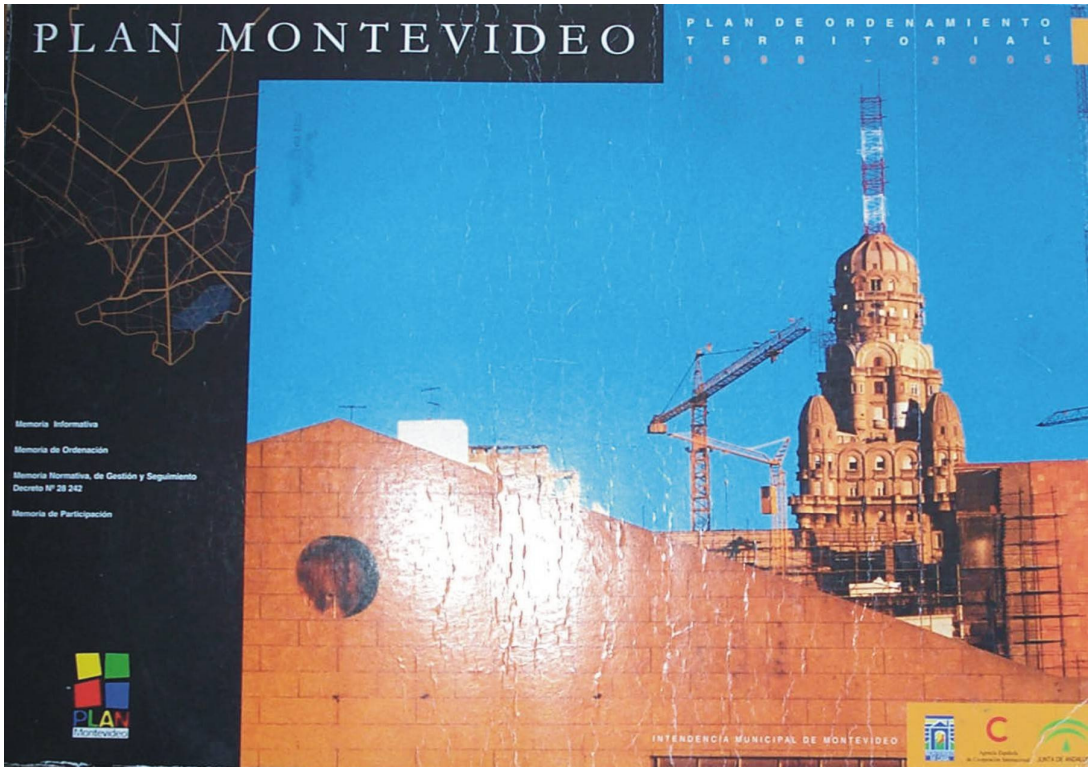


Figure 43 : Couverture du Plan Montevideo, qui assure une nouvelle matrice d'évolution urbaine pour la ville

Les paradigmes urbains : le Plan Montevideo, entre régulateur et stratégique

Il faudra attendre 1998 pour avoir une nouvelle loi promulguant le Plan Montevideo. Le POT[134] a signifié, sans aucun doute, une transformation de la gouvernance et de la culture urbaine en Uruguay.

Il faut signaler que le fait de manquer d'une dimension métropolitaine dans la réalisation du POT[135], dénature la réalité qui fonctionne comme un tout. Le manque de pensée ingénieriste et d'économie urbaine dans l'élaboration du Plan limite aussi la portée de ce Plan (F. Bervejillo, 2005). Encore une fois, l'observation que nous siganlerons à plusieurs reprises dans la troisième partie de la thèse doit être ici aussi retenue. Une déformation dans la pratique de l'urbanisme uruguayen se fait sentir : L'urbaniste comme « architecte du territoire » façonne des formes plus que des flux et des processus urbains.

---

[134] La réflexion que nous développons ici est basée sur l'étude du POT, l'observation e son application et les réflexions soulevées lors de débat : *« Taller de evaluación independiente del POT »* organisé par la CPU/*Corriente Profesional Universitaria* le 24 avril 2005. Les exposants furent : F. Bervejillo, A. Echaider, T. Sprechmann, J. Villamide et M. Cecilio.

[135] La réglementation est strictement municipale, limitée à la juridiction de Montevideo.

Le Plan fut présenté par M. Arana –alors Maire de Montevideo- « entre régulateur et stratégique ».

Nous retiendrons, comme conclusion de l'analyse que nous avons développé sur le sujet, qu'il constitue une matrice de développement urbain, mais pas vraiment un plan stratégique. Le POT s'est avéré, dans les faits, bien plus de contention des processus urbains que la ville a vécu depuis les années 1970, qu'un véritable instrument proactif.

En effet, la dimension stratégique a manqué de moyens et de force de conviction, laissant ainsi une faible empreinte. Quels thèmes stratégiques allaient déterminer l'évolution de la ville ? La question ne s'est pas posée dans ces termes (F. Bervejillo, 2005). Le Plan Stratégique, qui se développait en parallèle avec le POT, n'a pas non plus réussi à s'imposer comme outil de transformation dynamique. Il a réussi cependant, à mettre en évidence des domaines importants tels que le rééquilibre socio-urbain, la renforcement de la *centralité centrale* et le développement des supports territoriaux adaptés à l'activité productive.

Le POT s'organise en quatre parties.

La *Memoria de Información* fixe les objectifs du Plan, réalise un diagnostic territorial et explore les futurs possibles de la ville les plus plausibles dans des scénarii prospectifs de référence. Même si une prospective a été spécialement réalisée pour l'élaboration de ce Plan, elle n'oriente pas véritablement l'exercice de planification. Montevideo se conçoit comme capitale du MERCOSUR, comme une donnée de futur, tout simplement. Sa position relative dans le Plan met en évidence sa faible considération, figurant en annexes. Cependant, au-delà de la prospective évoquée, la synthèse du POT apporte une image qui organise la vision du futur du département (Figure 40 : Carte synthèse du POT). La deuxième partie du POT correspond à la *Memoria de Ordenación*. Cette partie développe les linéaments stratégiques du Plan et les traduit en règle –structure et systèmes territoriaux, usage et occupation du sol- avec la production d'une cartographie remarquable. Les zones de promotion et de Plans spéciaux sont signalées.

La *Memoria de Gestión y Seguimiento* expose les innovations les plus importantes du Plan dans la description des nouveaux instruments de planification, notamment la possibilité de la *planificación derivada*[136]. En effet, cet instrument peut être mis en œuvre directement par les autorités municipales -comme dans les cas des *Planes Especiales* des aires de protection patrimoniale- comme suggéré par des propriétaires privés pour proposer, par exemple, le passage d'une zone *potentiellement urbanisable* à *urbanisable*, comme dans le cas du PEO/*Plan Especial de Ordenamiento* 10 à Carrasco Norte.

Dans le premier cas, la Mairie, dès l'approbation du POT appelle à Concours d'équipes techniques externes pour l'élaboration de Plans de développement et d'aménagement de sept aires de protection patrimoniale et parvient ainsi à enrichir la pratique de l'urbanisme par l'apport de professionnels qualifiés du milieu privé.

Pour finir, la *Memoria de Participación* développe les instruments conçus pour la consultation publique sur la gestion de la ville. Cependant, elle signifie plus une intention que la mise en œuvre d'une vraie dynamique de participation populaire.

En effet, le POT manque de méthodes et de techniques plus précises pour produire une participation sociale qui soit un processus collectif de création de consensus sur le territoire, avec l'identification des vrais dilemmes, des conflits et des objectifs partagés (F. Bervejillo, 2005). Cette partie du POT correspond peut-être plus à une consolidation de l'élan déjà lancé par T. Vásquez en 1990 avec le budget participatif et la décentralisation.

Les Seminarios Montevideo comme puissant producteur d'images de futur

Attardons-nous sur un évènement qui a lieu depuis 1998 à la Faculté d'Architecture de l'Université de la République, co-organisée avec la Mairie de Montevideo. Il mérite d'être signalé en raison de la quantité d'images de futur qu'il a permit de produire, mais aussi par sa signification comme espace d'échange entre professionnels uruguayens et professionnels étrangers, dans la création d'idées pour la ville de Montevideo.

[136] Terme qui provient de l'urbanisme espagnol et consiste à ouvrir le jeu de la planification urbaine à la participation des urbanistes privés.

C’est pourquoi nous avons choisi d’illustrer cette thèse avec nombre d’images produites en son sein.

Le *Seminario Montevideo* est une sorte de « Festival d’Urbanisme » qui rassemble des architectes, des étudiants d’architecture, des professionnels du monde public et privé, des académiciens, des fonctionnaires des organismes d’Etat qui agissent sur le territoire –IMM (Mairie de Montevideo), IMC (Mairie de Canelones), IMSJ (Mairie de San José), MVOTMA (*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*), MTOP (*Ministerio de Transporte y Obras Públicas*)- dans des Ateliers de Projet Urbain animés par des architectes renommés du monde entier, souvent membres du « *star system* » international. En effet, le *Seminario Montevideo* compte parmis ses invités des figures telles que H. Hara du Japon, E. Zenghelis de la Grèce, N. de Vries de la Hollande, R. Riccioty et B. Reichen de France, ou encore P. Mendes da Rocha et J-M. Jauregui du Brésil.

Ce Séminaire a comme vertu d’aborder des problèmes structurels de la ville de Montevideo –extension et friche, centralités et accessibilité, l’espace public métropolitain- par des approches contrastées. En effet, de quatre à huit équipes travaillent simultanément dans une dynamique de concours et produisent des réponses sur des territoires concrets, aux problématiques exposées. Ces instances permettent, non seulement un recyclage des fonctionnaires et leur imprégnation à des projets et des alternatives contemporaines, mais surtout la production d’un ensemble de projets urbains de qualité qui se montrent dans les faits, de grande influence dans la pratique de l’aménagement du territoire réel.

La ville imaginée : les manifestations du futur au présent

Comme nous le signalons dans le chapitre 4 de la première partie, la crise de 2002 a été l’une des plus importantes vécues par le pays depuis son existence. La présence du futur dans les préoccupations de notre société permet un saut qualitatif. La prospective participe à « l’air du temps ». C'est ainsi qu’un certain nombre d’événements et de rencontres sur l’avenir ont lieu, mais aussi la présence du sujet dans l’opinion publique, qui peu à peu se positionne dans le milieu. Le président de la République, T. Vásquez, propose d’imaginer l’Uruguay pour le bicentenaire de l’Indépendance, en 2030, comme siège du championnat mondial de football, par exemple.

Le programme radial « *2030 : mirando el futuro desde la realidad*[137] » et la Revue 2030, de parution hebdomadaire, positionnent, pour leur part, le débat mis en avant par J. Grompone « *Des vaches ou des bytes ?* », discussion sur l'Uruguay naturel et le positionnement dans les domaines technologiques. Finalement, un ensemble de débats et de réflexions sur le futur émergent dans le milieu : « *Presencias del Porvenir »*, « *Imagine Uruguay » et «* Uruguay 2025 ».

Presencias del Porvenir

La Mairie de Montevideo organise, pour sa part, l'exposition *"Montevideo siglo XXI - Presencias del Porvenir"* dans l'atrium municipal. Cette installation, constituée par deux images géantes –l'une externe et l'autre interne, dessinées par A. Cayón-, un audiovisuel et une vidéo de grande qualité communicationnelle dont l'auteur est J-A. Urruzola. L'exposition organise un parcours dans l'imaginaire urbain sur le futur de la ville. Les projets urbains et architectoniques produits pour Montevideo (où le Séminaire Montevideo trouve une place estimable) sont exposés ainsi que la vision des enfants, qui dessinent la ville comme ils l'imaginent à leur âge adulte.

La base physique de la ville est mise en évidence par une photo aérienne gigantesque située à l'entrée de l'Atrium (qui y demeure jusqu'au jour d'aujourd'hui). ´Trois tables rondes s'organisent dans ce cadre. L'une sur les invariants de la ville, qui interpelle les architectes et les urbanistes.

L'autre, sur la ville en fonctionnement, sur ses flux d'échange et la mobilité, qui interpelle les ingénieurs. Finalement, une table ronde sur la dimension culturelle de la ville, à partir de visions, de lectures et de rêves.

Cette initiative est présidée par l'architecte N. Inda en coordination de la *Comisión Interpartidaria Comisión Siglo XXI* de la Mairie, constituée par les architectes G. Rodríguez Orozco et D. Gallo et l'ingénieur A. Nieto.

[137] « 2030 : Regarder le futur à partir de la réalité », est un programme dominical de la radio « El Espectador ».

Imagine Uruguay

L'initiative privée participe également à l'appréhension du futur: le Projet *Imagine Uruguay* est une action de la *Fundación Zonamérica*[138] et de la *Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas*. Le Projet propose l'utilisation d'une technique appliquée à l'entreprise, « *Appreciative Inquiry* » pour la production d'une vision de pays et d'une « *contagion* de changement positif » avec la construction collective de descriptions de futur à l'horizon 2020. Le processus est prévu en huit étapes. Les sept premières consistent au développement d'un « dialogue appréciatif » qui, en principe, devrait impliquer trois cent mille personnes. La huitième étape correspond à une campagne de communication, qui n'a finalement pas eu lieu. L'opération avait pour coût US$ 2.225.000 et une durée de dix huit mois. Dans sa déclaration de motifs le Projet affiche comme objectif de vaincre la résistance au changement et le *status quo* des années 1990 pour habiliter les réformes économiques exigées, selon eux, pour l'intégration de l'Uruguay à la Nouvelle Economie : « La résistance aux réformes diminue dans la mesure où la sensation d'appropriation sur le futur augmente ».

Il nous fut impossible d'accéder à plus d'information, au-delà des maintes démarches mises en œuvre pour y arriver. Apparemment, ce Projet était réservé à une certaine élite patronale assez *cryptique* qui nous résulta inaccessible…

Uruguay 2025

Le Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 : economía, población y territorio » est animé par la DINOT/Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial du MVOTMA/Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, et propose la réalisation de Forums thématiques pour discuter l'Uruguay de 2025 au regard des changements possibles dans l'économie, la démographie et le territoire. Comment allons-nous vivre? De quoi allons-nous vivre? Y a-t-il des chemins alternatifs au futur? Ces questions ont été posées aux leaders d'opinions invités, provenant de l'État, de la société civile et du milieu entrepreneur, ainsi que de l'académie.

[138] Zonamérica est un parc technologique et d'affaires à Montevideo

Conclusion de la deuxième partie

L'analyse historique abordée dans cette deuxième partie est méthodologiquement la plus délicate, dans la mesure où elle essaye de dévoiler la relation entre le contexte mondial et national, la ville réelle, les paradigmes urbains de référence et les idées de futur de la société de chaque période historique qui déterminera la forme de Montevideo. Ironie de l'histoire, la Belgique et l'Uruguay devinrent indépendants au même moment historique et pour les mêmes raisons : mêmes identités, même neutralité et mêmes situations géopolitiques au cœur des nouveaux futurs ensembles régionaux, l'Union Européenne et le MERCOSUR. Ne faut-il pas voir dans cette simultanéité la volonté de l'Angleterre de rester l'arbitre des conflits coloniaux au XIX° siècle ? Les traités d'indépendance furent ratifiés en 1827 pour l'Uruguay et en 1830 pour la Belgique. Pour la beauté de la symétrie, le représentant de l'Angleterre fut le même lord anglais. En matière de prospective, cette anecdote n'est pas anodine au regard de la manière dont l'Uruguay s'est peuplé (immigration à majorité européenne) et surtout de l'intérêt manifesté en permanence par l'Uruguay pour la culture, l'architecture et l'urbanisme européen et plus particulièrement la préférence française en ce qui concerne la prospective. Cette analyse montre qu'il y a une convergence entre les moments de gloire (du point de vue économique et culturel) de l'Uruguay et la précision et consistance des idées de futur de la société qui les produit. Le déficit de vision prospective contemporaine justifie la démarche qui sera mise en œuvre dans la troisième partie de la thèse.

En Uruguay deux interpellations obligent le pays à aborder des questions « déstabilisantes », ce qui produit les conditions nécessaires pour aborder une démarche comme celle qui sera effectuée dans la dernière phase de la recherche. Car la réflexion prospective questionne souvent les bases même d'une société… C'est pourquoi l'existence de conditions pour entendre et accepter les questionnement est essentielle.

Tout d'abord, une question posée est celle du modèle de développement choisi. Le modèle d'exportation agricole détermine encore aujourd'hui l'économie uruguayenne. Dès les années 1930, l'excédent du commerce extérieur avait permis l'enrichissement du pays.

Les deux guerres mondiales et la guerre de Corée ont, à leur tour, permis l'exportation de viande. Mais le cycle a changé dans les années 1960. Depuis lors, une série de crises systémiques font émerger un problème de fond au pays, qui se pose à lui comme un véritable enjeu de société. Quelles sont les clés d'un nouveau développement de l'Uruguay? Quelles sont ses réelles alternatives de reconversion productive?

La deuxième interpellation réfère à la place que le pays occupe sur la carte du monde. Montevideo naît comme enceinte défensive de l'Espagne face au Portugal. La « *Banda Oriental*» se détache ensuite des « *Provincias Unidas del Río de la Plata* » ainsi que de l'Empire brésilien. L'Uruguay se constitue en Etat -tampon, enclave anglaise sur un site géostratégique remarquable dans le cône sud. Depuis sa naissance le pays n'a pas un pur rôle économique mais plutôt un poste fonctionnel, à tour de rôle, aux aspirations des puissances impérialistes dominantes : l'Angleterre et les Etats-Unis. Sa taille et sa vulnérabilité économique face à ses deux gigantesques voisins –le Brésil et l'Argentine- soulèvent également la question de son autonomie. La nouvelle place que le pays veut occuper dans le MERCOSUR signifie un changement de l'image que l'Uruguay s'est toujours fait de lui-même. De *Suisse* de l'Amérique, pays prospère et différent de ses semblables sud-américains, l'Uruguay cherche à être, à présent, une sorte de *Belgique* du continent -carrefour de l'Europe, pays neutre entre l'Allemagne et la France- qui articule des partenaires intégrés mais aux rapports tendus.

G. Loinger (2002) souligne que l'identité des territoires et leur tradition actuelle, est basée sur la façon dont ils ont assumé jadis les enjeux de leur temps. Ce qui signifie que la réponse aux nouveaux défis de l'Uruguay modèlera la tradition de demain. Que le développement de la prospective aujourd'hui agit sur la possibilité de construction d'une identité uruguayenne renouvelée.

L'essai de cette deuxième partie, de retrouver des antécédents dans les projets urbains et de développement du pays constitue le socle de notre experimentation de la prospective en Uruguay.

Troisième partie

UNE PROSPECTIVE TERRITORIALE : LE GRAND MONTEVIDEO 2025

Introduction : une démarche prospective en trois volets 177
Différences et similitudes entre les diverses « versions » de la prospective 180
Les méthodes retenues 182
Chapitre 1 - Le scénario 00 ou un diagnostic prospectif 186
Horizon temporel et extension territoriale de la démarche prospective 186
Les « Composants Territoriaux » 194
Débat épistémologique sur la pertinence de la matrice d'analyse prospective 197
Description des « Composants Territoriaux » identifiés 199
Chapitre 2 201
UNE ETUDE DE PROSPECTIVE EXPLORATOIRE 261
Le Grand Montevideo 2025 : quatre scénarii possibles 261
Les Facteurs clé retenus 270
Facteur clé No 1: LE MONDE 270
Facteur clé No 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE 271
Facteur clé No 3: DEVELOPPEMENT DU MERCOSUR 272
Facteur clé No 4: DINAMYSME ECONOMIQUE DE L'URUGUAY 274
Facteur clé No 5 : POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE 275
Facteur clé No 6: MODÈLE TERRITORIAL 276
Les futuribles pour le Grand Montevideo à l'horizon 2025 279
SCENARIO 01: MONTEVIDEO LOGISTIQUE 280
SCENARIO 02: MONTEVIDEO CŒUR DU MERCOSUR 285
SCENARIO 03 : MONTEVIDEO "HUB" D'INTELLIGENCES 292
SCÉNARIO 04 : MONTEVIDEO FOLKLORIQUE 299
Chapitre 3 304
UNE EXPERIENCE DE PROSPECTIVE PARTICIPATIVE : 304
Le Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025 304
Synthèse méthodologique et chronologique 305
Le contexte 306
L'architecture du Cycle 309
Le Forum Global 312
La communication et la pédagogie 316
Le Forum Grand Montevideo 318
Chapitre 4 – UN EXERCICE DE PROSPECTIVE STRATEGIQUE : le scénario normatif et l'agenda stratégique 325
Synthèse méthodologique et chronologique 326
Description du scénario normatif : « Montevideo radieux » 328
L'agenda de thèmes territoriaux 329
L'intégration socio-spatiale 330
Compatibilité et équilibre des rôles économiques convergents 332
Modèle métropolitain et image du Grand Montevideo 335
L'esprit d'entreprise, l'innovation et la culture de changement 336
Dynamique et équilibre démographique 338
Connectivité physique et digitale au monde 340
Image de marque qui représente le modèle territorial 341
Chapitre 5 - une lecture critique des résultats 342
Le compte-rendu final 342
Le cas uruguayen dans la construction sociale du futur 347
Conclusion de la troisième partie 350

Introduction : une démarche prospective en trois volets

Cette troisième partie de la thèse met la prospective territoriale à l'épreuve de l'espace uruguayen, en proposant une démarche en trois volets. En premier lieu, une étude de prospective exploratoire. Celle-ci est construite autour de quatre scénarii possibles et contrastés, les futuribles, « futurs possibles » issus des scénarii. En deuxième lieu, le Cycle National de Réflexion Prospective "URUGUAY 2025 : économie, population et territoire" réalisé en 2004, fait office de laboratoire de prospective participative. En troisième lieu, la démarche débouche sur une prospective stratégique. Ce dernier exercice produit un scénario normatif avec un agenda stratégique de thèmes territoriaux. Cette dernière expérience s'inspire ainsi de la tradition française de la prospective, donnant une qualité opérationnelle à l'exercice pour éclairer l'action dans le présent, au regard du futur souhaité.

Comme nous l'avons décrit en présentant la prospective dans la première partie, une démarche de prospective territoriale s'organise en général en plusieurs étapes :

L'étude de **prospective exploratoire**[139] s'attache à dévoiler l'ensemble des futurs possibles dans l'horizon choisi. Soit de répondre à la question : que peut-il advenir dans le Grand Montevideo en 2025, au-delà de nos intentions propres?

L'étude de **prospective participative**[140] met en discussion entre des acteurs du Grand Montevideo, les possibilités contrastées du développement du système, mettant en évidence les enjeux du territoire.

L'exercice de **prospective stratégique**[141] propose un scénario normatif, soit une batterie de normes qui guide l'action d'ici 2025. les questions stratégiques sont conçues dans l'optique de conformer le Grand Montevideo dans ce scénario. L'exercice vise répondre à la question : que pouvons-nous faire ?

[139] Aussi appelée systémique ou cognitive.

[140] Aussi appelée d'animation.

[141] Aussi appelée normative ou programmatique.

Précisons que la **prospective exploratoire** développée dans le premier chapitre, a été proposée en amont du Cycle URUGUAY 2025 et lui a servi de base. Ce volet de la prospective correspond au travail qui a été développé par l'auteur de la thèse dénommé « *El Gran Montevideo en el horizonte 2025; estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional*" pour la CSIC (Commission Sectorielle de la Recherche Scientifique de l'Université de la République)[142]. Le texte du premier chapitre s'inspire de ce travail.

Dans cette démarche, cinq Facteurs clé sont identifiés à travers la réalisation d'une matrice d'analyse structurelle, complétée par une série d'entretiens et le compte-rendu d'un atelier d'experts. Une analyse morphologique est ensuite accomplie par l'auteur, avec le développement de sous scénarii qui se combinent selon les cinq critères de crédibilité prospective : la transparence, la cohérence, la pertinence, l'importance et la vraisemblance. Cette combinaison donne lieu à quatre futuribles : "Montevideo logistique", "Montevideo capitale du MERCOSUR", "Montevideo *hub* d'intelligence", et "Montevideo folklorique"[143].

La **prospective participative** se rapporte au Cycle National de Réflexion Prospective et en particulier à l'analyse du fonctionnement du Forum Grand Montevideo qui a eu lieu en son sein. Nous avons emprunté, pour cette analyse, certains des paramètres que F. Goux-Baudiment (2001a) utilise pour faire le point sur le développement de la prospective territoriale en France[144]. La grille d'analyse viser une double approche de forme et de contenu. Elle nous est utile pour comparer URUGUAY 2025 avec l'expérience française « Prospective pour la Communauté d'Agglomération Plaine Commune ».

Annexe 5 : Comparaison de l'expérience URUGUAY 2025 et la Prospective pour la Communauté d'Agglomération Plaine Commune.

---

[142] "*Llamado 2003 a jóvenes investigadores" de la CSIC/Comisión Sectorial de Investigacción Científica – UDELAR/Universidad de la República, Facultad de Arquitectura*»

[143] Les scénarios exploratoires produits par URUGUAY 2025 sont directement influencés par ce travail. Ils se dénomment : "Montevideo logistique", "Montevideo capitale du Mercosur", "Montevideo université régionale", et "Montevideo à 25 watts". Voir leur développement en annexes.

[144] Les paramètres que nous reprenons sont : l'organisation et le fonctionnement de l'exercice, le leadership et la légitimité du commanditaire, la communication et la pédagogie de l'exercice, l'animation des hommes et des contenus.

Nous analysons donc avec ces paramètres le Cycle URUGUAY 2025. Le Cycle sera présenté dans son architecture, en signalant son contexte. Comme nous l'expliquons dans la première partie, certaines conditions font qu'une démarche prospective soit plus incisive que d'autres. Et notamment, comme le signale G. Loinger (2002), le fait que le territoire en question soit plus ou moins « en déprise ». Les antécédents de la démarche URUGUAY 2025 seront aussi indiqués, car les approximations antérieures ont permis une exploration de formes possibles pour la démarche. L'organisation des activités au sein de URUGUAY 2025 sera ensuite démontée. L'ingénierie institutionnelle, le *leadership* et la légitimité du commanditaire seront analysés pour comprendre l'implication des autorités et l'influence de l'exercice sur la réalité. Finalement l'examen de la communication et de la pédagogie permettra d'observer les descendants de cette expérience sur l'opinion publique. Le fonctionnement du Forum Grand Montevideo sera alors décortiqué. La description de la composition du Forum, des mécanismes d'animation des hommes et des contenus, la description des méthodes mises en œuvre, déboucheront sur une analyse des résultats et des problèmes soulevés par la pratique en Uruguay de la prospective territoriale.

La **prospective stratégique** correspond au résultat du Cycle URUGUAY 2025, en l'occurrence, le scénario normatif et l'agenda de thèmes territoriaux. Remarquons que le processus n'a pas strictement été conçu comme un exercice de prospective stratégique, mais simplement comme la conclusion d'une exploration prospective. Cependant, le scénario « Montevideo radieux » et l'agenda méritent d'être signalés, comme ensemble, comme une démarche de prospective stratégique. Car ils s'articulent en un corps cohérent d'affirmations et de prise de positions qui visent l'action à partir du territoire, et la réponse à la question : que pouvons-nous faire ? Soulignons que cet agenda stratégique voit le jour lors d'évènements politiques significatifs. D'une part, la sortie de la crise de 2002 souligne le besoin d'agir sur les tendances en cours. D'autre part, une certaine ambiance de confiance est marquée par l'arrivée d'une nouvelle élite politique. Pour la première fois dans l'histoire uruguayenne, une option de gauche qui se met au défi de chercher une façon différente d'exercer le pouvoir et de penser les problèmes. En l'occurrence, l'agenda évoqué regroupe une série de questionnements, qui hiérarchisent les problématiques censées être déterminantes du développement du Grand Montevideo et de l'Uruguay.

Différences et similitudes entre les diverses « versions » de la prospective

La prospective territoriale est une déclinaison de la prospective générale appliquée à l'avenir d'un territoire. L'architecture d'exercice de chaque démarche prospective détermine l'articulation entre ces diverses « versions » de la prospective (exploratoire, participative ou stratégique) et leur place relative au sein de chaque cas de figure. Dans notre cas d'étude, « Le Grand Montevideo à l'horizon 2025 », la prospective territoriale se réalise en trois volets successifs : une étude de prospective exploratoire, une démarche de prospective participative et un exercice de prospective stratégique. Les relations entre chacune de ces trois « versions » de la prospective s'organisent comme l'explique le tableau qui suit.

PROSPECTIVE TERRITORIALE « LE GRAND MONTEVIDEO 2025 »			
	Dénomination de la démarche	**Résultats obtenus**	**Participants**
prospective EXPLORATOIRE Janvier à août 2004	"*El Gran Montevideo en el horizonte 2025; estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional*". Concours pour jeunes chercheurs de la CSIC.	Rapport final : "*El Gran Montevideo en el horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional*" Quatre scénarios possibles pour le Grand Montevideo 2025: - Montevideo cœur de l'intégration - Montevideo logistique - Montevideo *hub* d'intelligences - Montevideo folklorique	C. Nalerio Atelier de 6 experts et 15 entretiens
prospective PARTICIPATIVE Mars 2004 à mars 2005	Cycle National de Réflexion Prospective « *URUGUAY 2025: economía, población y territorio* » Programme d'institutionnalisation de l'Aménagement du Territoire en Uruguay. DINOT-MVOTMA	Rapport final URUGUAY 2025: Diagnostic prospectif (tendances lourdes, émergentes et ruptures possibles), scénario tendanciel optimiste et scénario tendanciel prospective pessimiste. Liste de convergence de rôles économiques. Etablissement des valeurs et canevas de recommandations.	Equipe de modération et Forum Grand Montevideo
prospective STRATÉGIQUE Octobre 2004 à février 2005	Cycle National de Réflexion Prospective « *URUGUAY 2025: economía, población y territori*o »	Rapport final URUGUAY 2025: Scénario normatif "Montevideo radieux" et Agenda stratégique de thèmes territoriaux.	Equipe de modération du Forum Grand Montevideo

En synthèse : La **prospective exploratoire** traite des possibilités du territoire au-delà de ce que nous souhaitons ou pas. C'est l'extension dans le temps des tendances en cours, la consolidation d'une tendance émergente ou le résultat d'une rupture. Cette démarche part nécessairement d'un diagnostic prospectif : un scénario 00 qui identifie les tendances lourdes, émergentes et les ruptures possibles, pièces fondamentales de ce diagnostic.

La **prospective participative** s'initie aussi par un diagnostic prospectif. Cependant, l'objectif central de cette démarche est, au-delà de connaître l'espace sur lequel se déroule la réflexion, la construction d'un discours partagé où une « plateforme de décollage » est reconnue par tous les participants. Les regards de chaque acteur se complètent et un consensus de départ est obtenu. Il correspond parfois au prospectiviste en charge de l'opération, d'aider à faire le tour complet de l'objet analysé, au cas où des éléments structurants de la réalité manquent dans l'addition des visions partielles. Ensuite un accord sur les valeurs est essentiel.

Finalement, la **prospective stratégique** se penche particulièrement sur l'action. Le diagnostic prospectif et les futuribles sont utilisés pour identifier les bifurcations et les enjeux du territoire en question. Le scénario normatif sert à formuler clairement l'objectif poursuivi. Le résultat de la démarche est un ensemble de recommandations stratégiques ou une liste des actions à aborder.

En définitive, ce qui différencie ces volets ou ces « versions » de la prospective est l'objectif de chaque démarche. Ce qu'elles ont en commun est un « esprit », une posture et un certain nombre d'instruments (les scénarii par exemple) et de catégories d'analyse (les tendances lourdes, émergentes, les faits porteurs d'avenir) pour observer le présent à partir de l'avenir.

Les méthodes retenues

Précisons tout d'abord que pour la réalisation de notre travail, nous nous alignons avec un courant de pensée, fort en Uruguay et en particulier au sein de l'Université de la République. Le recteur de l'Université, R. Arocena est l'un des acteurs importants de ce courant. Le 7 octobre 2007, R. Arocena et G. Caetano présentent le livre « Uruguay 2020 ». Ils y rassemblent les réflexions d'un ensemble de vingt-et-un intellectuels uruguayens sur le futur. Nous considérons que ce document est, lui aussi, l'expression de ce courant. Cette approche est également une approximation convergente avec celle que nous construisons dans cette thèse. J. Grompone (2001) décris avec une grande intelligence l'esprit de ce courant dans son livre "*La danza de Shiva; la construcción del futuro*". C'est pourquoi l'approche conceptuelle et le support philosophique de notre recherche, s'inspirent de ce travail. Ce philosophe et ingénieur uruguayen retient dans son approche, le matérialisme historique comme philosophie et comme méthodologie d'étude, ainsi qu'un certain nombre de paradigmes que nous avons repris. Il part d'une affirmation utile à notre propos : le futur est le résultat d'une contradiction. Celui-ci est construit, d'une part, par l'action des hommes dans l'exercice de leur liberté de choix. D'autre part, cette démarche est déterminée, par un certain nombre de causes externes à la volonté individuelle, et peut se lire comme un ensemble de lois qui encadrent le déroulement de l'histoire humaine. Ainsi est fondé le vieux projet matérialiste de transformer la réalité à partir de la compréhension de sa logique profonde. Dans cette optique, analyser le monde permet d'agir sur sa transformation (J. Grompone, 2001).

Du matérialisme dialectique, nous retiendrons en particulier, que les changements qualitatifs puisent leur origine dans les changements quantitatifs. L'idée que les causes du devenir historique sont internes, et que les causes externes produisent à peine des modifications marginales et circonstancielles dans l'histoire, est aussi un principe qui organise la réflexion. Pour illustrer ce principe, signalons comme exemple le cas de la réalisation du Cycle National de Réflexion Prospective, URUGUAY 2025.

Ce Cycle ne répond pas à une action « éclairée » de quelques acteurs. Même si l'importance de l'apport individuel et de l'enthousiasme de chacun de ses promoteurs est incontestable, c'est un ensemble de conditions historiques (la sortie de la crise, une société qui se questionne ses chemins de développement, une nouvelle *inteligentsia* au seuil du pouvoir) qui permettent que ce processus aie lieu et laisse des traces. L'histoire humaine n'est donc pas interprétée comme l'histoire d'individus qui cumulent leurs apports, mais comme un contexte social, économique et culturel, qui permet et conditionne leur expression.

De la dialectique, pièce fondamentale de la pensée matérialiste, nous retiendrons la possibilité de travailler sur plus de deux valeurs logiques simultanément (J. Grompone, 2001). Car, même s'il est possible de reconnaître, dans un processus historique, des lois assez claires dans les périodes de « calme », nous ne connaissons pas les lois du devenir lors d'un saut qualitatif. En l'occurrence, nous ferons ici appel aux concepts développés par I. Prigogine (2000) pour nous aider à cerner la question. Cet auteur signale en effet, que dans l'histoire s'opèrent des situations analogues à celles que l'on observe dans la nature. Dans les situations d'équilibre, la thermodynamique décrit un monde stable. Mais cette condition change radicalement quand nous nous situons loin de l'équilibre. Dans les phénomènes chimiques dénommés « chaotiques », on observe que deux trajectoires voisines dans cet état primaire, peuvent se séparer exponentiellement lors d'une situation de « crise » vers le changement. En effet, de nouvelles structures sont produites sur certains points de bifurcation, où l'ancienne structure se fait instable et de nouvelles formes surgissent ; c'est la naissance de la « complexité ». Un autre aspect d'intérêt, pour notre analogie, et qui marque l'influence des propos de I. Prigogine dans notre réflexion, est que ce point de bifurcation présente en général plusieurs possibilités d'évolutions. Cependant, la direction que suivront les structures naissantes ne peut être prédéterminée. Voilà pourquoi d'ailleurs la nature est imprévisible. Et dans l'histoire des hommes, la situation est similaire. Les situations de crises posent l'évolution de la société sur des bifurcations où la menace est aussi importante que l'opportunité, et le cours de l'histoire ne peut être prédéterminé au moment où cette transformation s'opère.

Dans ce sens, la sortie de la crise de l'Uruguay n'était pas du tout évidente ; il suffit d'observer les différences avec la solution argentine par exemple. Un exemple de réponse à une crise qui échoue est le cas africain. Les révolutions, suite aux indépendances des années 1970 paraissent à un moment en mesure de produire un saut en avant de ces sociétés, avec l'exploitation des immenses richesses du continent appliquée au développement. Nous allons citer le cas de l'Angola que nous connaissons en profondeur car nous y avons vécu. Une bifurcation a lieu quand le bloc socialiste tombe. L'Angola, pays qui compte avec de nombreuses ressources –pétrole, diamants, gaz naturel- entre dans un état de chaos interne qu'il n'a pas été capable de surpasser. La guerre ethnique et le SIDA, entre autres, détruisent la possibilité d'évolution d'un pays qui échoue complètement, comme nombre de jeunes républiques du continent africain.

Les procédures mises en œuvre

L'exercice de prospective développé dans cette thèse s'inscrit dans la pratique de la prospective territoriale « à la française »[145]. Le traitement d'une bibliographie de référence en prospective générale et territoriale permet, dans un processus itératif, de dessiner une architecture pertinente à la démarche prospective à mettre en œuvre. L'analyse des études des prospectives uruguayennes réalisées dans les quinze dernières années, nous a permis d'établir un « état des lieux » en la matière, avant de développer la propre recherche. Les Facteurs clé choisis dans chacune d'entre elles et les scénarii produits ont été inventoriés et comparés. Cette étude nous a aidé à élaborer la liste des variables pour la réalisation de la matrice d'analyse structurelle. La bibliographie de ces travaux est reportée dans la bibliographie générale sous le titre « Prospective en Uruguay ».

[145] Voir développement du concept de Prospective «à la française » dans la première partie, page 43.

Ainsi la matrice d'analyse structurelle et l'atelier d'experts ont permis la détermination des Facteurs clé qui nourriront ensuite l'analyse morphologique. Signalons que la démarche de prospective que nous développons est enrichie par l'accent mis sur la dimension physique, en l'occurrence, l'adoption des « Composants Territoriaux » comme base de l'organisation du travail. Ce traitement constitue une pratique novatrice originale, issue de l'application de la prospective en Uruguay. C'est ainsi qu'un diagnostic prospectif s'élabore, détectant des signes porteurs d'avenir et des tendances émergentes, qui puissent devenir des vecteurs de changement à long terme.

Les tendances lourdes, pour leur part, permettent de construire une trame pour dessiner le développement du territoire de demain. Car la réalité d'aujourd'hui féconde le futur… À nous de savoir prendre soin de ces embryons. Un scénario 00 assure ainsi le support de l'analyse prospective, ainsi que la construction d'un discours partagé sur le territoire en étude. Ce scénario permet aussi d'identifier les pistes de possibles mutations et les traces de changement en œuvre. Ce n'est donc pas un diagnostic classique, mais un diagnostic « en mouvement ». Dans notre cas, la description des « Composants Territoriaux » cherche á signaler les particularités des systèmes urbains généraux en relation avec le tissu urbain du Composant. La description détaille aussi l'historique de cette morphologie.

Ensuite, les Facteurs clé qui vont conditionner l'évolution du système en étude –le Grand Montevideo à l'horizon 2025- ont été identifiés. Ces Facteurs clé permettent la discrimination des éléments structurels de la réalité, des éléments conjoncturels ou secondaires. Un « squelette » des scénarii exploratoires (nos futuribles) est ainsi défini (H. de Jouvenel, 1992). Nous lui donnons quatre différents « corps » à l'aide de l'analyse morphologique. Après cette première démarche qui répond à la question « Que peut-il advenir ? », au-delà de ce que nous souhaitons, nous arrivons à un ensemble de scénarii contrastés. Ceci donne des indices favorables à retenir ainsi que des éléments dangereux à éviter. Cette série de possibilités nous sert donc comme base pour la conception du scénario normatif.

Ce scénario normatif a donc été construit sur la base des éléments souhaitables des futuribles retenus, combinés dans une topologie d'équilibre. Cette topologie assure que les échelles et le positionnement des rôles économiques compatibles pour la capitale, sont des rôles convergents, dans la mesure où les contradictions (mises en évidence au long de l'analyse par scénarii contrastés) sont résolues. Finalement, l'expérience URUGUAY 2025 et les débats qui ont eu lieu en son sein, sont passés par le crible de la recherche des bifurcations pour le développement du territoire. Où se trouvent les décisions clés ? Le chaos créatif issu de l'échange entre les participants, produit un certain nombre d'objectifs possibles pour le Grand Montevideo et sept idées pour un agenda stratégique.

Une technique également employée lors de la description des scénarii exploratoire est le *benchmarking,* ici utilisée comme pensée analogue, tirant parti de la force d'illustration d'un caractère urbain à travers de l'image. De plus, cette technique aide à identifier les problèmes que peut produire le modèle choisi. Le *benchmarking, (*qui signifie en anglais référence ou comparaison) est une technique d'analyse qui sert à comparer une ville ou une partie de la ville avec d'autres villes considérées exemplaires ou concurrentes dans leur capacité à attirer des facteurs de développement : population, investissement, entreprises, manifestations publiques de qualité (P. Ceccarelli, G. AVE, F. Bervejillo, 2003).

Chapitre 1 - Le scénario 00 ou un diagnostic prospectif

Pour délimiter l'univers qui sera étudié, nous définirons l'horizon temporel de la démarche prospective et son extension territoriale. Et ces définitions portent sur ce que la prospective apporte à l'urbanisme : le temps long sur un espace structuré sur des notions imprégnées de futur. C'est ainsi que cette délimitation permettra de produire un diagnostic prospectif sur la base d'un découpage du territoire analysé comme un ensemble de "Composants Territoriaux", qui considère des signes porteurs d'avenir et des tendances valables pour l'horizon défini : 2025.

Horizon temporel et extension territoriale de la démarche prospective

L'horizon temporel est la distance chronologique qui sépare le début de l'exercice de prospective à son point d'arrivée. Cet horizon varie selon l'exercice. Plusieurs critères peuvent être retenus pour la détermination de l'horizon temporel. La prospective territoriale choisit souvent une période de vingt ans, comme, par exemple, les cas de « Limousin 2007 », « Lyon Millénaire 3 », « *Cataluña* 2010 » ou « France 2020 » de la Datar. Dans notre cas aussi, l'horizon temporel que nous avons choisi s'étend sur vingt ans et correspond à l'an 2025. Mais quelle est la raison de ce choix?

Signalons tout d'abord que cet intervalle symbolique correspond à celui d'une génération. Il couvre aussi quatre périodes électorales. Ces périodes permettent d'élargir le débat, en proposant une vision du futur, construit au-delà des intérêts conjoncturels ou institutionnels. C'est un délai suffisamment proche pour permettre l'engagement avec le futur projeté, et suffisamment lointain pour échapper à la logique immédiate du pouvoir et la compétition électorale. Ces temps sont aussi des temps humains.

En effet, comme le signale A-C. Découfflé (1972) le court terme correspond à la durée de l'enfance, le moyen terme à la jeunesse et le long terme à l'arrivée à l'âge adulte de l'homme. Mais surtout, cet horizon temporel permet de délimiter de façon raisonnable les incertitudes et de choisir une marge d'influence opératoire pour l'action présente, dans le cas de la ville. Car les infrastructures (de transport, d'assainissement), les grands équipements (d'enseignement, de recherche), les opérations urbaines ou encore la reconversion des entreprises productives exigent des périodes de planification d'au moins vingt ans pour être mises en œuvre.

D'autres prospectives choisissent comme délai d'analyse le temps correspondant à la rentabilité financière de l'investissement initial, comme ce fut le cas, par exemple, de l'étude pour la demande d'électricité de l'aire métropolitaine de Montevideo réalisée dans les années 1990. Dans le cas évoqué, cet horizon correspond à cent ans. Mais un autre critère possible pour fixer l'horizon de la réflexion est encore celui des *bifurcations* ou des ruptures possibles. Il est important de savoir d'ailleurs à quel moment du développement de la ville nous nous situons, dans le temps conjoncturel ou dans le temps historique. Est-ce le moment d'une inflexion du cours de l'histoire ? Sommes-nous proche d'une rupture ? Ou, au contraire, sommes-nous dans une phase de continuité ?

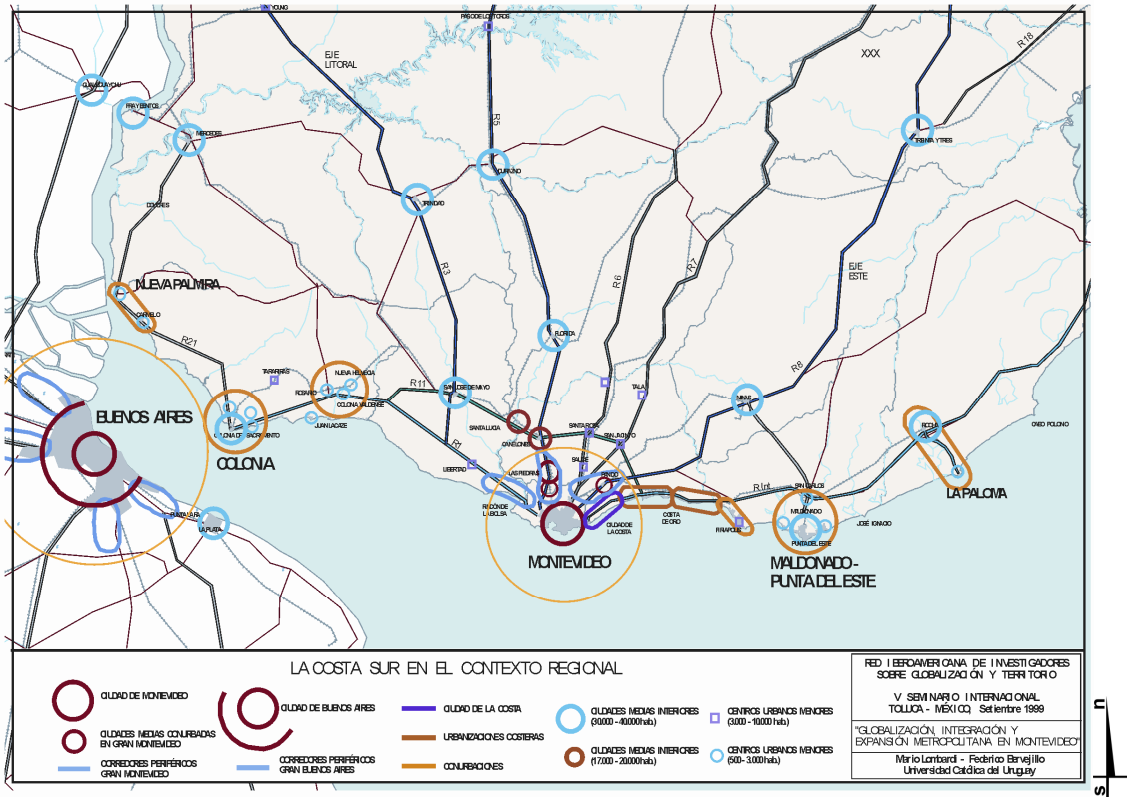


Figure 44 : *La Región Metropolitana de la Costa Sur en el contexto regional*. Le Nord en bas à droite et l'échelle graphique en bas à gauche. Les échelles sont à peine visibles car les cartes que nous exposons ont été sensiblement réduites pour pouvoir être inclues dans le texte. Les cartes originales sont de taille A1, A2 ou A3. Source: *Agenda Metropolitana*, travail de BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999)

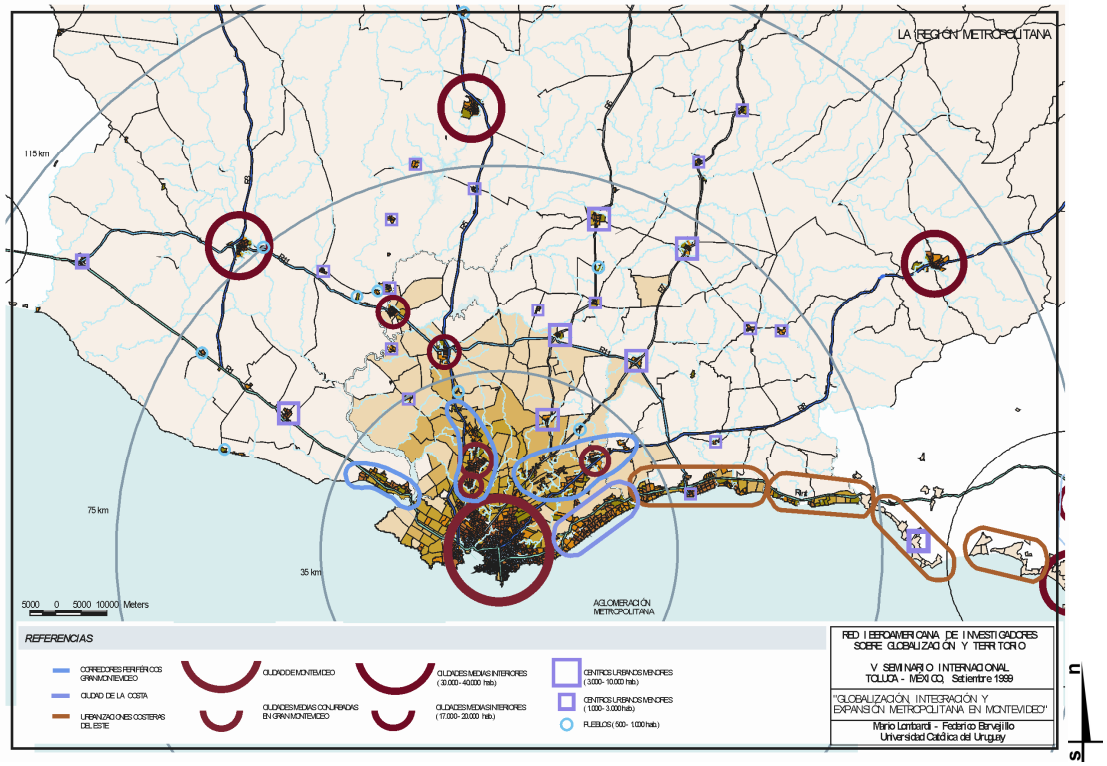


Figure 45 : Aire Métropolitaine et Région Métropolitaine. Source: Agenda Metropolitana, travail de BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999)

L'extension territoriale que nous jugeons pertinente de la démarche prospective que nous allons mettre en œuvre, correspond au Grand Montevideo.

Nous pouvons le définir comme la région fonctionnelle de Montevideo, un tout articulé et cohérent. Cette région correspond au territoire métropolitain de la Capitale, c'est-à-dire l'extension de la conurbation de Montevideo jusqu'à ses bords sur Canelones et San José. Précisons que la dénomination choisie répond avant tout à une question opératoire, en vue d'une cohérence dans l'appellation. En effet, dans la mesure où le Cycle URUGUAY 2025 était une donnée arrêtée[146] nous choisissons de maintenir la désignation. L'intéressante discussion qui a eu lieu lors de la première session du Forum Grand Montevideo de URUGUAY 2025 a retenu notre attention.

La dénomination du Forum «*Foro Gran Montevideo* » a sérieusement été mise en question. Il s'est avéré que cette définition est restrictive pour plusieurs raisons. Notons tout d'abord qu'elle puise son origine dans le travail de F. Bervejillo et M. Lombardi, sur la Région Métropolitaine de Montevideo[147], comme extension de l'expression « *Gran Buenos Aires* » utilisée en Argentine. Elle adapte en quelque sorte leur réflexion à « l'air du temps » et à un certain courant de pensée en lien avec phénomènes métropolitains. Néanmoins, elle implique certaines restrictions qu'il convient de préciser. Tout d'abord, la dénomination « Grand Montevideo » réfère trop directement, et de façon exclusive, à la dimension urbaine du territoire métropolitain, alors que, comme il sera démontré, les interstices ruraux conforment de manière active et importante le territoire métropolitain. D'autre part, cette façon de dénommer la zone est assez « centraliste », et implique une méconnaissance des logiques parallèles qui se développent dans plusieurs parties différenciées du territoire métropolitain, et une minimisation de leur importance.

[146] Rappelons que le Forum que nous étudions se dénomme *Foro Gran Montevideo*.

[147] BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999) "*Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo: Hacia la conformación de una Región Urbana de la Costa Sur*" V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca, México

Précisons finalement que l'extension du Grand Montevideo sera aussi objet d'analyse prospective, puisque les différentes évolutions possibles du territoire futur changent leurs configurations. C'est pourquoi dans notre démarche, nous examinons spécifiquement le changement de cette extension á l'horizon 2025, en particulier pour chacun des scénarii exploratoires construits, dans la matrice physico - spatiale développée pour chacun d'eux. D'autre part, les deux concepts définis dans le travail pour l'Agenda métropolitaine[148] ne sont pas non plus cohérents à l'objectif de notre recherche. Dans le travail évoqué, l'Aire Métropolitaine est la tranche de territoire comprise dans l'arc de trente cinq kilomètres et la Région Métropolitaine est celle comprise dans l'arc de soixante quinze kilomètres, qui finie donc à Atlántida à l'Est.

Signalons que cette concentration métropolitaine est le principal nœud de création et de diffusion d'innovations, de flux économiques, énergétiques et culturels en Uruguay (P. Ligrone, 1996). En effet, en 1996 le territoire métropolitain assure la production du 70% du PIB national (en couvrant à peine 1,5% de la surface totale de l'Uruguay), regroupant le 80% des industries, 75% des services et 63% des exportations (F. Bervejillo, M. Lombardi, 1999). Le territoire métropolitain constitue ainsi l'unité régionale majeure du pays avec son poids démographique, institutionnel, socioculturel et économique.

[148] ITU (2007) « *Agenda Metropolitana, vértice territorial – ambiental*. ». Dernier brouillon avant publication. Convention OPP-UDELAR. Montevideo

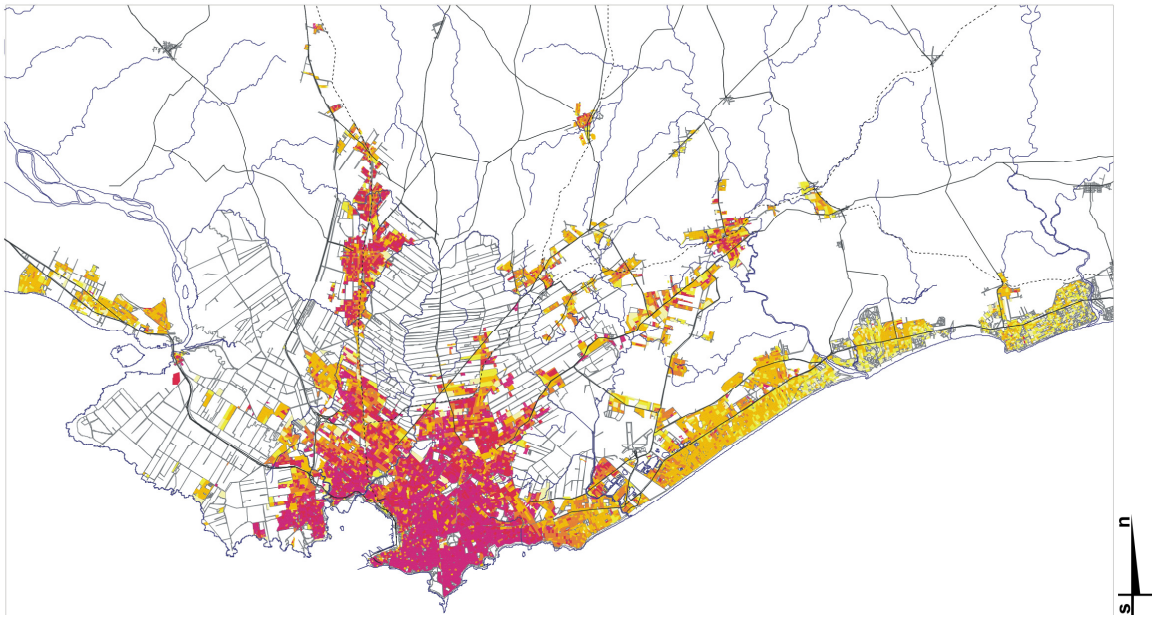


Figure 46 : Densité de population dans l'Aire Métropolitaine de Montevideo. Source: *Agenda Metropolitana*

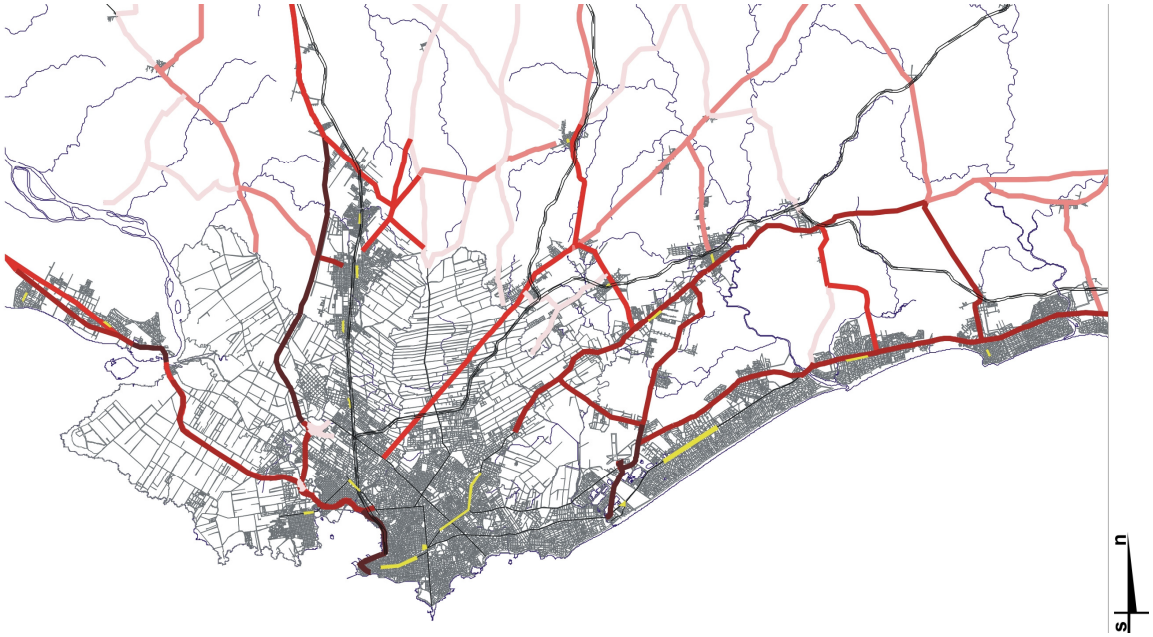


Figure 47 : Conurbain et centralités. Source : *Agenda Metropolitana*

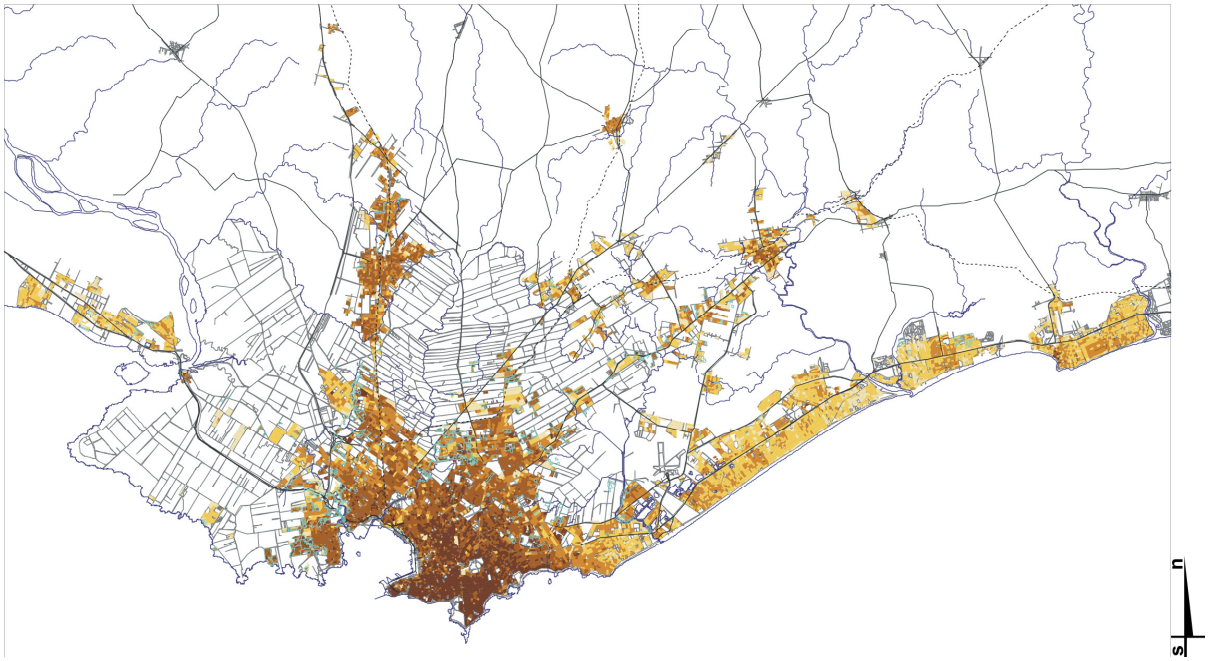


Figure 48 : Densité de logement. Source : *Agenda Metropolitana*

DENSIDAD DE POBLACÍON/Ha 2004

FUENTE BASE: I.N.E. Y S.G.M. – 2004
FUENTE ACADEMICA: ELABORACION PROPIA - 2007

- 0 - 8
- 8 - 12
- 12 - 20
- 20 - 50
- 50 - 80
- 80 - 120
- > 120

CONURBADO METROPOLITANO con CENTRALIDADES Y FLUJO T.P.D.A.

FUENTE BASE: S.G.M. Y DNV/MTOP. – 2004
FUENTE ACADEMICA: ELABORACION PROPIA - 2007

- VIAS FÉRREAS T.P.D.A
- 77 - 850
- 851 - 2070
- 2071 - 3788
- 3789 - 7224
- > 7225

DENSIDAD DE VIVIENDA/Ha 2004

FUENTE BASE: I.N.E. Y S.G.M. – 2004
FUENTE ACADEMICA: ELABORACION PROPIA - 2007

- 0 - 4
- 4 - 8
- 8 - 16
- 16 - 30
- 30 - 64
- > 64
- Asentamientos

TPDA : Tránsito Promedio Diario Anual.

Les « Composants Territoriaux »

La définition de « Composants Territoriaux »[149] a servi de base au diagnostic prospectif. Cette définition a été mise en avant par F. Bervejillo au sein du Forum Global et a été utilisé dans les quatre Forums thématiques du Cycle URUGUAY 2025.

Les « Composants Territoriaux » sont les grandes zones urbaines qui composent le Grand Montevideo. La relation entre les grands systèmes généraux –géographie et espaces verts, voirie et transport, assainissement, équipement urbain– et le tissu urbain s'articulent de façon caractéristique dans chacun de ces Composants. Ces derniers matérialisent les stratégies des acteurs privés et publics sur la base historique de leur morphogenèse. C'est ainsi que chaque Composant présente une logique interne différenciée et propre qui le caractérise. Il est possible d'imaginer des actions proactives spécifiques qui répondent à ce caractère dans l'avenir. Les « Composants Territoriaux » sont donc des unités spatiales –et potentiellement de gestion- qui peuvent se concevoir comme base pour l'intervention urbaine intégrée. Le caractère de chaque Composant est défini à partir de :

- La composition socio-économique prédominante du tissu
- L'usage du sol dans la zone
- Le degré de développement et les qualités du tissu urbain: origine constitutive, maturité urbaine et caractéristiques typo-morphologiques

La cohérence du Composant est testée sur la base des paramètres choisis pour l'exercice URUGUAY 2025 : l'économie, la population et le territoire[150]. Sur cette base, la structure urbaine interne du Composant est identifiée. Deux grandes catégories distinguent les Composants. D'une part, les Composants qui constituent de grandes superficies liées à la structure d'un tissu urbain clairement identifiable. Ou, d'autre part, une aire géographique étendue avec une occupation identifiable.

[149] Cette description a pour base le travail rédigé par l`auteur en 2004 pour le Cycle National de Réflexion Prospective pour le Rapport final du Foro Gran Montevideo, sous la direction de F. Bervejillo. Ce texte a postérieurement été réélaboré par l'auteur en 2006 avec de nouveaux éléments.

[150] La variable économie prend forme à travers l'usage du sol, la variable population à travers la composition socio-démographique du Composant et la variable territoire rapportée à la morphologie urbaine.

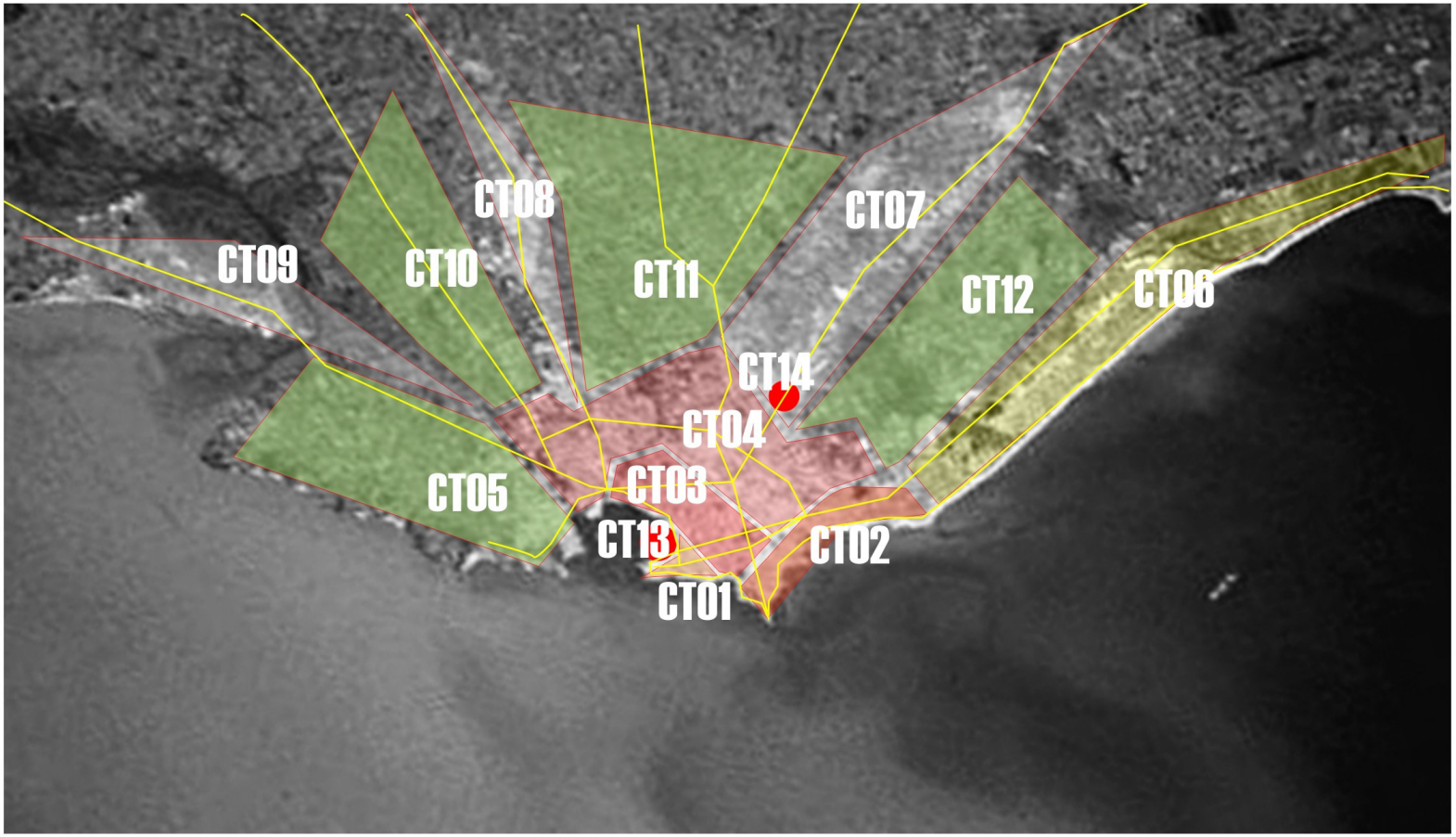
Liste des "Composants Territoriaux" identifiés :

CT01 Composant habitat et activité productive - ZONE CENTRALE
CT02 Composant habitat - COTE DE MONTEVIDEO
CT03 Composant habitat - ZONE INTERMÉDIAIRE
CT04 Composant habitat - PÉRIPHÉRIES URBAINES NORD et EST
CT05 Composant habitat et activité productive - PÉRIPHÉRIE URBAINE OUEST
CT06 Composant habitat - COULOIR METROPOLITAIN *COSTA DE ORO*
CT07 Composant habitat et act. productive - COULOIR METROPOLITAIN NORD-EST
CT08 Composant habitat et activité productive COULOIR METROPOLITAIN NORD
CT09 Composant habitat et activité productive COULOIR METROPOLITAIN OUEST
CT10 Composant productif RURAL OUEST
CT11 Composant habitat et activité productive RURAL NORD
CT12 Composant habitat et activité productive PERIURBAIN EST

D'autre part, un ensemble de Composants qui répondent plutôt à la logique de nœuds connectés par des flux, et constituent les points de connexion local-global du Grand Montevideo :

CT13 Composant productif PORT ET LOGISTIQUE BAIE
CT14 Composant productif COMPLEXE ZONAMERCIA

Tous ces Composants correspondent au scénario 00 en 2005. Leurs évolutions sur vingt ans peuvent être pensées comme unité dans la mesure où se sont les tendances fortes qui se consolident. Cependant, il est possible aussi d'identifier des indices de changement, des tendances émergentes à l'œuvre, qui pourraient modifier la structure métropolitaine du Grand Montevideo. Des mutations internes de certains Composants, comme le couloir métropolitain Ouest par exemple, pourraient transformer des aires aujourd'hui inertes en Composants actifs, et modifier la structure globale du système.



CT1 Composant habitationnel productif ZONE CENTRALE
CT2 Composant habitationnel COTE DE MONTEVIDEO
CT3 Composant habitationnel ZONE INTERMÉDIAIRE
CT4 Composant habitationnel PÉRIPHÉRIE NORD et EST
CT5 Composant habitationnel productif OUEST
CT6 Composant habitationnel COSTA DE ORO
CT7 Composant habitationnel productif COULOIR METROPOLITAIN NORD-EST
CT8 Composant habitationnel productif COULOIR METROPOLITAIN NORD
CT9 Composant habitationnel productif COULOIR METROPOLITAIN OUEST
Ct10 Composant productif RURAL OUEST
CT11 Composant habitationnel productif RURAL NORD
CT12 Composant habitationnel productif PERIURBAIN EST
CT13 Composant productif BAIE DE MONTEVIDEO: port, logistique et tissu
Ct14 Composant productif COMPLEXE ZONAMERCIA

Débat épistémologique sur la pertinence de la matrice d'analyse prospective

L'étude prospective que nous développons implique la construction d'une matrice qui permette l'approche systématique d'un objet difficile à appréhender. D'où provient cette difficulté ? L'objet d'étude, le Grand Montevideo, est simultanément en mutation dans certains des éléments qui le composent, et en changement accumulatif dans d'autres. La mutation est comprise ici dans son sens biologique originel : le changement d'une partie de la structure signifie sa transformation comme un tout.

En premier lieu, considérons la mutation du Grand Montevideo. Nous devons relever deux défis dans la construction de la matrice pour la description du territoire. D'une part, considérer la transformation de la structure du système. D'autre part, considérer le changement de la logique interne des Composants de ce système. En deuxième lieu, cet objet de recherche est aussi en changement cumulatif, c'est-à-dire croissant, dans certains éléments qui le composent : c'est le cas de la démographie ou même de certaines formes de la dimension territoriale. Ici les tendances lourdes sont censées se consolider sur le temps long, ayant d'ailleurs fait preuve d'une profondeur historique substantielle.

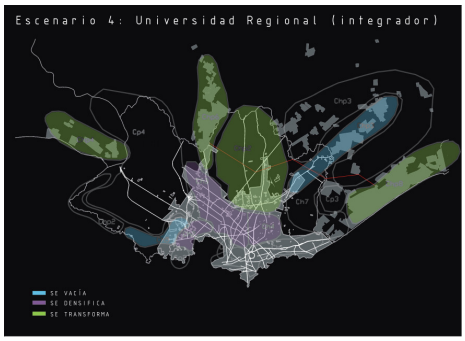
Et notre recherche porte sur la définition de cette matrice d'analyse. Comment définir l'armature d'une conurbation qui va nécessairement évoluer dans l'horizon temporel retenu, et peut-être même changer dans sa structure de base? Comment permettre l'émergence des alternatives (qui tiennent compte de la transformation de la structure du système) lors de la conception de la matrice, sans pour autant les exclure ?

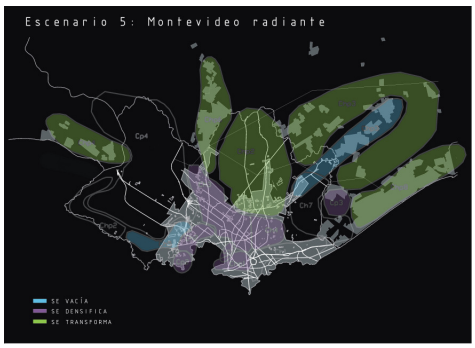
Reprenons la réflexion initiale de la première partie sur les limites épistémologique de la Prospective[151]. M. Bunge (1972) propose trois niveaux pour l'analyse d'une démarche de création de connaissance. Posons le premier niveau qu'il évoque : le problème de la valeur, c'est-à-dire le niveau *axiologique* dans la production de cette connaissance. L'esquisse de la matrice descriptive du territoire que nous proposons, parait utile à la prospective. En effet, la catégorie de "Composant Territorial" se montre consistante avec l'approche prospective. Car le "Composant Territorial" est défini comme objet de politique publique.

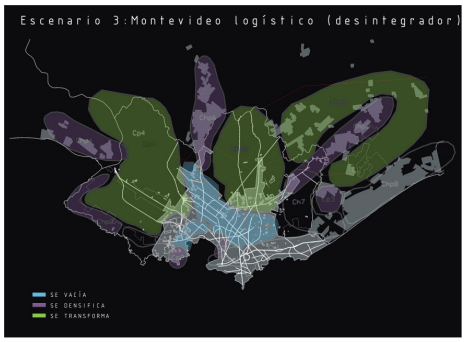
[151] Voir ces considérations page 31.

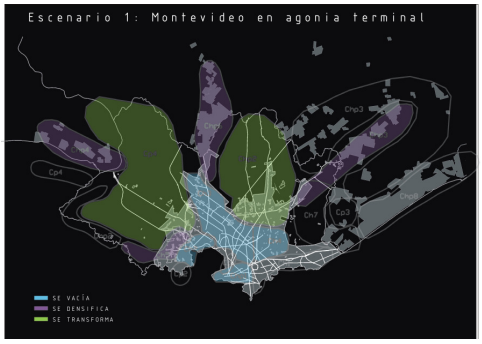
Il répond donc au besoin d'agir au présent au regard du futur souhaité, objectif central de la prospective.

Posons maintenant le problème de l'objet en étude, c'est-à-dire le niveau *ontologique* de la création de cette connaissance. Le problème se complique. Que se passerait-il sur le territoire, si certains des Composants, comme les *articulateurs local-global* (le port ou l'aéroport par exemple) se déplaçaient ? Ou encore, d'une manière plus vraisemblable, si un second nœud se développe (un nouveau port ou un nouvel aéroport) ? Des changements structurels apparaissent dans la ville consolidée. Les Composants, tels que nous les découpons en 2005, se maintiendraient-ils avec la même forme? Cette difficulté a, depuis le début, été considérée. Cependant elle n'a pu être résolue. Car dans la définition des Composants, la possibilité de changement interne est prévue et explicite. Une approche simplifiée a été abordée pour résoudre la difficulté évoquée, avec la définition pour chaque scénario exploratoire de trois catégories pour chacun des Composants : le Composant se vide, le Composant se densifie, le Composant se transforme. Et ces évolutions ont été illustrées dans les cartes qui suivent.









Avec ce questionnement ex-post nous incorporons des éléments importants à considérer pour développer d'une façon plus précise cette innovation conceptuelle dans une prochaine approximation. Il reste donc à explorer des alternatives méthodologiques pour cerner cette problématique.

Description des « Composants Territoriaux » identifiés

Le territoire métropolitain a été découpé en cinq grandes catégories: la centralité, les zones intermédiaires, les périphéries urbaines, les périphéries métropolitaines, les couloirs métropolitains et les Composants ruraux. Ce découpage répond fondamentalement au besoin de produire des politiques urbaines et territoriales adaptées à des logiques et des dynamiques diverses, voire contradictoires. À Montevideo les opérations se conçoivent sur une matrice unique sans distinguer les différences évoquées[152] dans les "Composants Territoriaux" (F. Bervejillo, 2004). C'est pourquoi le découpage que nous effectuons vise l'identification des caractéristiques principales de la zone territoriale pour aider à concevoir la politique à partir de ces spécificités. Nous avons construit une grille ou matrice d'analyse interne du "Composant Territorial", pour pouvoir en faire un diagnostic prospectif le plus clair possible pour notre objectif. Nous sommes donc partis d'une analyse de certaines données du passé, celles du présent et de certaines pistes sur le futur possible du Composant. La description de chaque "Composant Territorial" met l'accent sur les aspects qui le caractérise en relation aux autres CT.

[152] L'action de récupération du centre historique ne peut pas être conçu de la même façon que l'action sur la ville informelle et la périphérie par exemple.

DESCRIPTION du CT
Données du passé
Histoire de la morphogenèse du CT
Données du présent
1 Territoire et environnement
Pourquoi ce CT est-il important ? Pourquoi l'avons-nous reconnu comme CT?
Rôle métropolitain du "Composants Territoriaux"
Usage du sol prédominant du "Composants Territoriaux"
Usage du sol complémentaire (qui définit la structure interne du CT)
Description physico spatiale du CT
Extension et unités géographiques qui le composent
Base géographique : reliefs, eaux, espaces verts (photos aériennes, cartes)
Structure routière
Tissu : et typologie constructive et état (photos piétonnes)
Emergences : bâtiments, monuments
Infrastructure et Services
Schéma de fonctionnement interne (hiérarchie routière, monuments, espace public)
2 Société et culture
Population actuelle : quantité d'habitants et profil socio-économique au sein du CT
Densités du composant
Dynamique : croissance, décroissance, stabilité – rétrospective pour identifier les tendances
3 Économie et production
Existence de districts productifs au sein de la pièce
Existence d'équipements productifs
Contribution au système productif urbain ou national
4 Gouvernance
Existence d'ONGs et associations de quartier
Participation dans les élections de conseillers *vecinales* et le *presupuesto participativo*. Consultations et plaintes au CCZ.
Forme de gouvernement du CT: organismes décentralisés qui fonctionnent ou pas dans la zone
Organisation de la société civile et des entrepreneurs
Relation autorité municipale - Organisation de la société civile et des entrepreneurs
5 Innovation, science et technologie
Existence de districts d'enseignement et/ou de recherche dans le "Composants Territoriaux"
Caractéristiques remarquables pour la création des conditions systémiques de l'innovation
Données du futur
Tendances et possibles évolutions.
Tendances fortes.
Tendances émergentes.
Ruptures possibles
Signes porteurs d'avenir au sein du CT

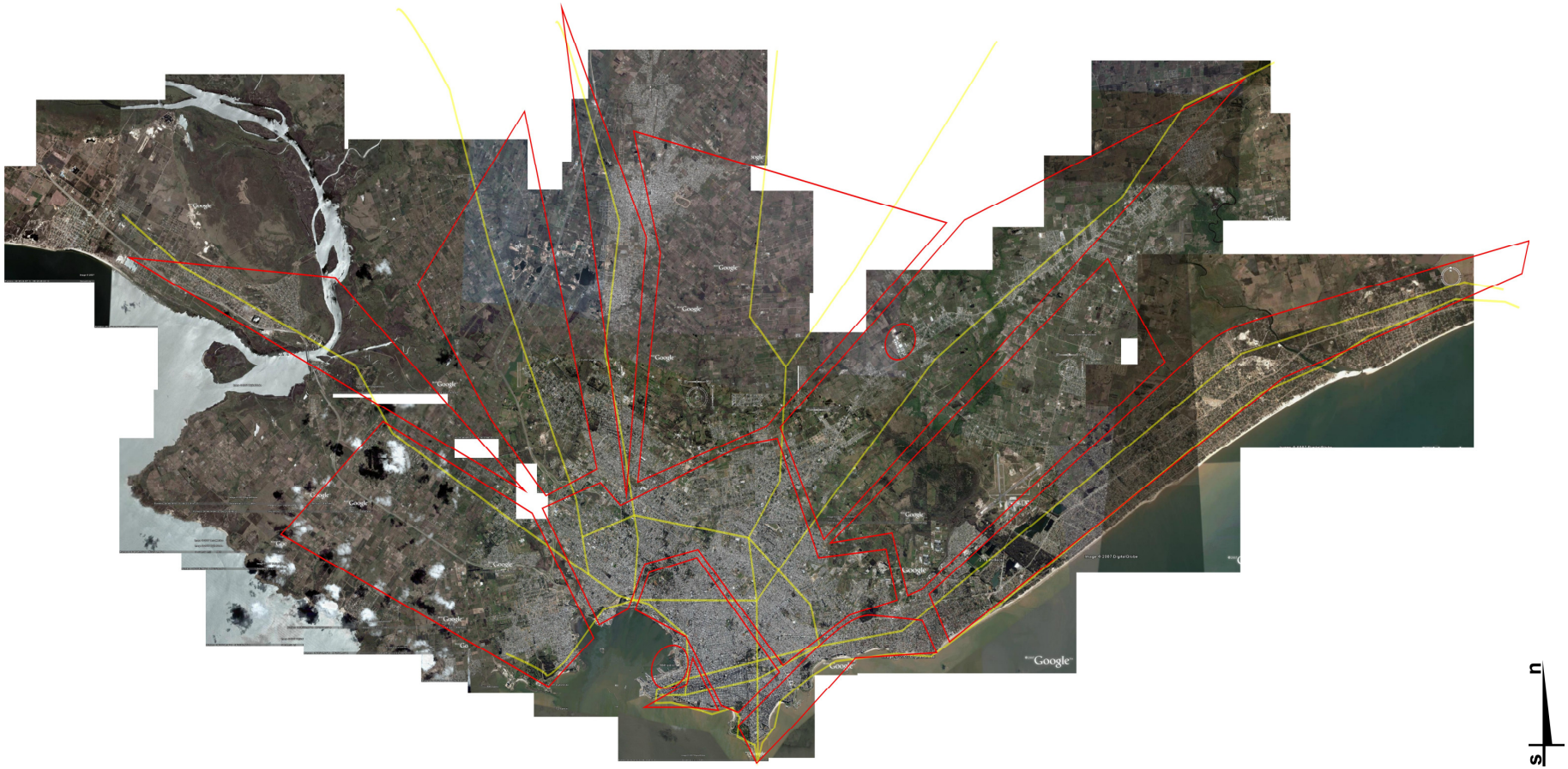
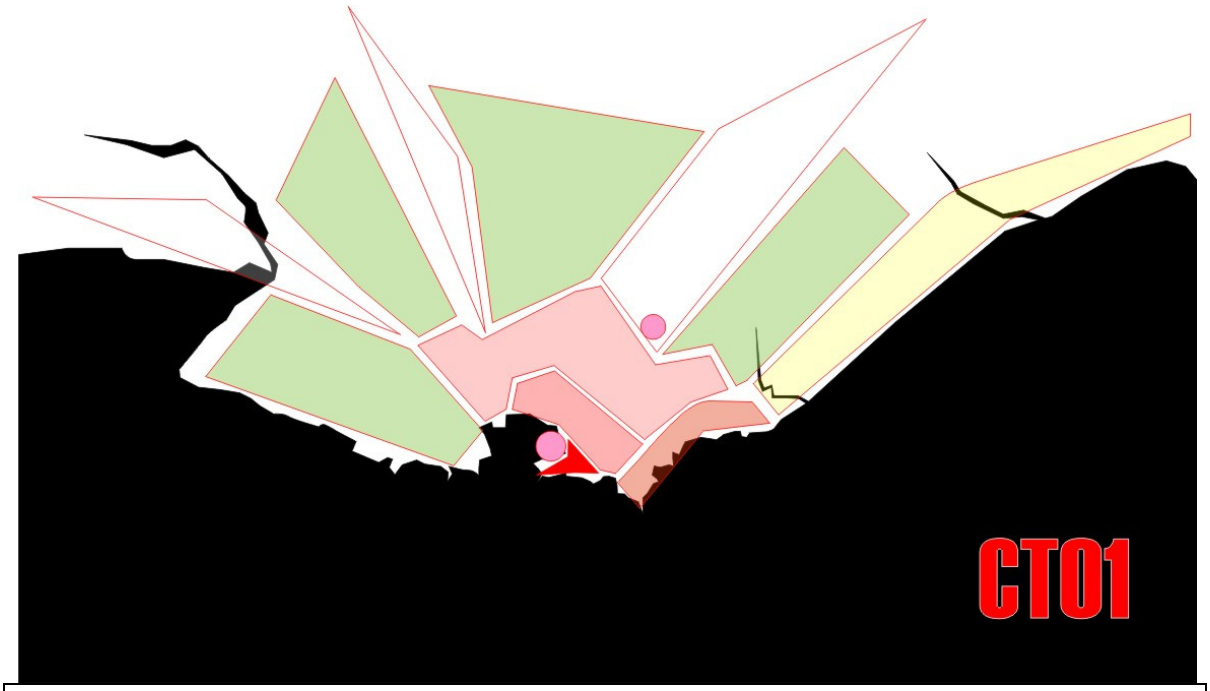


Figure 49 : Montage des "Composants Territoriaux" sur la photo aérienne du Grand Montevideo. Cette carte n'a pas d'échelle graphique car c'est un photomontage réalisé à partir de google earth, qui a pour but de montrer la délimitation des Composants Territoriaux sur la base physique. Le Nord est en bas à droite.

Figure 50 : Photographie aérienne du Composant CT1 habitat productif ZONE CENTRALE et CT13 Composant productif PORT ET LOGISTIQUE BAIE . Source : google earth.



CT01 Composant habitat –productif ZONE CENTRALE

Centre historique de la ville, ce Composant héberge les fonctions politiques et administratives les plus importantes du Grand Montevideo et du pays. Un secteur résidentiel dense cohabite avec une offre commerciale large et les deux tiers du parc de bureaux de la ville. La Zone Centrale est un dispositif urbain complexe, qui contient la Ciudad Vieja et l'axe 18 de Julio.

Consolidé depuis 1870, il oscille depuis cinquante ans entre la décadence et la rénovation (F. Bervejillo, 1999). La récente émergence d'une zone dynamique –la vie nocturne de la rue piétonne Sarandí- paraît indiquer que les opérations de réhabilitation urbaine engagées par la mairie et l'Etat ont permis que ce Composant ne régresse plus. Et qu'il occupe à nouveau une place privilégiée dans l'imaginaire urbain.

La Ciudad Vieja[153], en particulier, est l'un des lieux les plus caractéristiques de Montevideo. Situé sur la péninsule qui complète l'arc de la baie, ce quartier entouré de « *mer douce*[154] » constitue un site géographique exceptionnel.

[153] Le texte qui suit est une synthèse de l'article « *La réhabilitation du centre historique de Montevideo ; une exception culturelle uruguayenne ?* » que l'auteur de la thèse a publié en 2006 dans le livre « Le pari urbain en Amérique Latine. Vivre dans le centre des villes ».

[154] Les conquérants espagnols nommaient ainsi cette partie du Río de la Plata, parce qu'on ne voit pas l'autre rive, mais elle a aussi le goût et la couleur du Fleuve.

Son damier colonial marqué par les tracés des murailles et des routes anciennes, évoque l'enclave urbaine de la cité territoire espagnole. Le patrimoine construit qui l'occupe, renvoie à un inventaire *typo-morphologique* complet de l'architecture nationale[155]. Celui-ci va des premières constructions coloniales jusqu'aux exemples paradigmatiques de l'architecture moderne.

C'est dans les années 1970, à l'époque où une spéculation foncière a détruit une partie du patrimoine de la Ciudad Vieja, que s'amorce le processus d'abandon du centre historique : baisse démographique et diminution de la centralité. Dans les années 1980, quand la lutte contre la dictature sort de la clandestinité et s'impose, de nombreuses actions et mouvements se mobilisent autour de protection patrimoniale et atténuent le processus. Depuis lors, un ensemble « d'opérations de prestige » marquent la fin de la détérioration du centre et la récupération de la valeur symbolique perdue.

Avec le retour de la démocratie, la Commission spéciale permanente de la Ciudad Vieja qui s'installe, impose une sévère protection du patrimoine bâtit. A cette époque, la Ciudad Vieja est déclarée zone d'intérêt urbain prioritaire par la Mairie. Le BHU/*Banco Hipotecario del Uruguay* ouvre les crédits pour rénover le parc de logements pour une population de revenus moyens. Malgré cela, l'image négative du centre perdure, et la greffe d'une politique de *gentrification* à l'européenne, échoue. La réhabilitation du Marché du Port, est une réussite. L'absence d'une stratégies de développement plus rigoureuse, ne permet pas au patrimoine de s'améliorer, malgré la réglementation sévère et le désintérêt des investisseurs privés[156] pour la zone. Cependant, des opérations de logements populaires subventionnés, ont connu un certain succès. Parmi elles MUJEFA, coopérative de mères célibataires ou COVICIVI, située dans les bas quartiers du port. Ces opérations sont des opérations pilotes qui, dans le centre historique, s'efforcent de contourner les difficultés inhérentes à la situation.

[155] Le Plan de Ciudad Vieja a réalisé le premier inventaire patrimonial géo référencé dans la ville de Montevideo.
[156] Même si certains groupes promoteurs ont fait un pari à la Ciudad Vieja, comme le groupe Kimmelman par exemple.

Signalons, d'autre part, que la première opération de "*planificación derivada*[157]" impulsée par la Mairie de Montevideo s'est développée dans la Ciudad Vieja, avec la réalisation du « Plan Especial de Ordenamiento, Protección y Mejora del la Ciudad Vieja y el Eje 18 de Julio ».

Les différentes impulsions qui ont été données à la revitalisation du centre historique, avec ses avancées et ses reculs, ont donné lieur à une sorte d' « hybridation fertile[158] » du modèle européen. Les difficultés rencontrées dans ce processus de *gentrification* a permis le maintien d'une population pauvre. Il faut constater qu'à Montevideo le processus de réhabilitation à l'européenne (expulsion du centre les classes populaires originelles) ne s'est pas réalisée. C'est un un phénomène de *gentrification* - consommation à l'usage de la classe moyenne et haute tandis qui s'amorce que voient le jour des actions pour le développement du logement social. La captation d'une population urbaine « flottante » qui se rend dans ces lieux pour s'y divertir a lieu.

Figure 51 : Le centre de Montevideo depuis la Baie. Photographie de P. Navajas

[157] Expression issue de l'Urbanisme espagnol qui réfère à l'exercice de la planification de la part d'acteurs professionnels externes à la Mairie.
[158] Terme emprunté à N. García Canclini (2000).

Nous croyons que nous pouvons qualifier cette expérience d'« exception uruguayenne ».

C'est l'action municipale sur les espaces publics et quelques édifices de qualité qui active cette *gentrification* - consommation, tandis que le logement social est promu par des programmes publics comme Ciudad Vieja Renueva[159] et l'Acuerdo Zabala[160]. C'est par cet usage socialement mixte que l'on peut synthétiser la récupération du centre historique à Montevideo. Et le besoin symbolique de reconnaissance collective de la ville historique a fait que les « *transfusions* » de ressources publiques ont eu un second élan dans les années 1990. Des travaux publics d'envergure (à l'échelle uruguayenne) sont engagés : la connexion des deux *Ramblas* et la transformation des rues Pérez Castellanos et Sarandí en artères piétonnes. Des acteurs privés se sont associés à ce projet de rue piétonne, soulignant les capacités d'entraînement du financement public. En effet, une véritable animation, musicale et théâtrale, accompagne le développement de l'artère sous l'impulsion du *Grupo Promotor de Montevideo*.

Figure 52 : La *Plaza Independencia*, articulateur entre la *Ciudad Vieja* et la *Ciudad Nueva*, dans le centre de Montevideo. Photographie de P. Navajas.

[159] Ce projet URBAL a été financé par l'Union européenne.

[160] Accord interinstitutionnel entre gouvernement local et gouvernement central, où participent la DINAVI/*Dirección Nacional de Vivienda* du MVOTMA et la Mairie de Montevideo, qui fait converger des fonds publics pour la construction et la réhabilitation de logement dans la Ciudad Vieja.

Cette zone urbaine préserve le caractère de « *centralité centrale*[161] » et son rôle dans la structure métropolitaine en fonction de trois caractéristiques (L.F. Alonso Teixidor, 2002) : la complexité de l'usage du sol dans la pièce, la bonne accessibilité depuis toute la conurbation métropolitaine et la qualité de son espace public.

La complexité dans l'usage du sol

Ce Composant marie les fonctions de centre civique avec les services de divertissement et de commerce, l'habitat et les infrastructures productives. Le port et le quartier financier et d'affaires, se fond dans une mosaïque de zones indépendantes, avec l'anneau de pauvreté critique qui l'entoure. Le Plan Spécial de Ciudad Vieja de 1998 s'est fondé sur les expériences pilotes évoquées (MUJEFA et COVICIVI) pour tenter une appropriation de la part des locataires et un control social sur cette zone précaire et insécure. Une stratégie d' apprivoisement » a été envisagée à partir de l'organisation des coopératives de logement dans le quartier. Et le dialogue entre les zones de cette mosaïque est l'un des défis du développement de ce Composant Territorial. En particulier la fusion entre le port et la trame urbaine, ne réduit pas leur ignorance mutuelle, tels des « siamois collés de dos[162] » (M. Kohen, C. Nalerio, 2001).

La bonne accessibilité avec toute la conurbation métropolitaine

Toute la voirie et le système de transport public de l'aire métropolitaine et de la ville de Montevideo aboutissent dans le centre, ce qui assure une connectivité optimale de toutes les zones de la ville aux équipements urbains et aux infrastructures de centre civique et de services[163].

---

[161] Terme utilisé par la planification stratégique espagnole pour dénommer la centralité principale qui se développe, en général, au centre historique de la ville.

[162] Nom de l'article publié dans la Revue Portus "*Montevideo, ciudad y puerto : siameses de espaldas*"

[163] *"Plan Especial de Ordenamiento, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja y el Eje 18 de Julio". Documento inicial entregado a la IMM.* Ce Plan s'est réalisé en 1999 et a été adopté en 2003. L'auteur de la thèse a fait partie de l'Equipe Technique Responsable du Plan, et a donc accès à une large « littérature grise » sur le sujet, avec une connaissance assez profonde de ce "Composant Territorial" en particulier, qui mérite un développement spécifique par son importance relative dans la structure métropolitaine du Grand Montevideo.

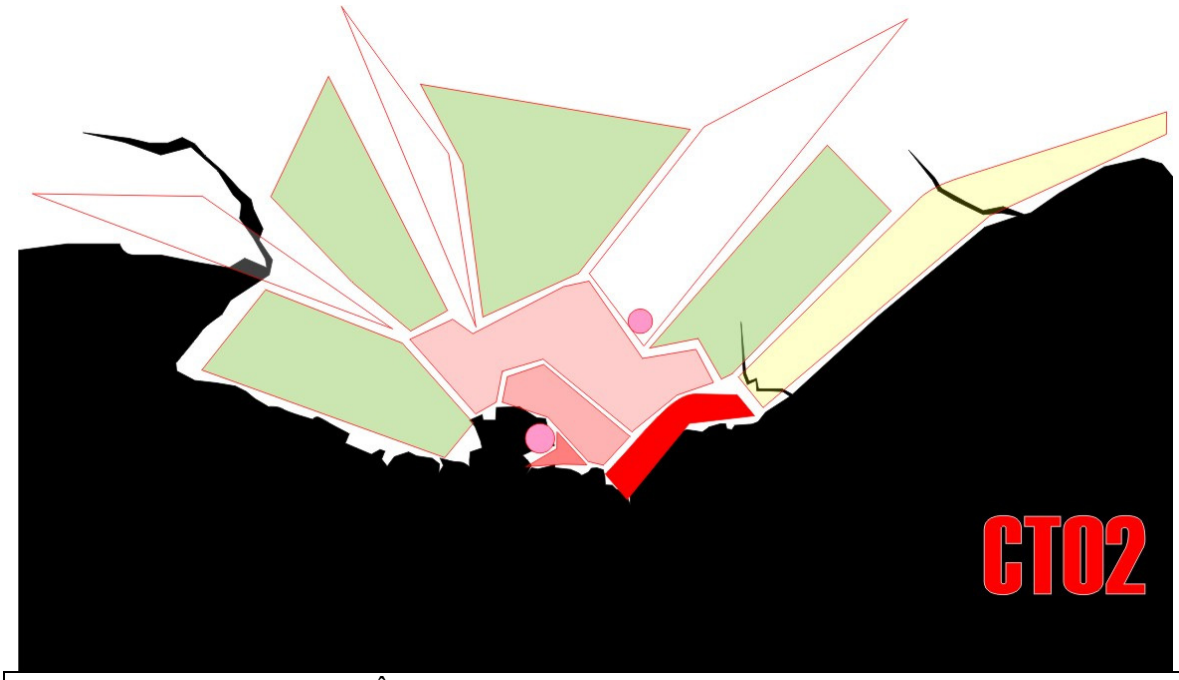
La qualité de l'espace public

Le défi de « dépasser le schéma domestique de quartier, dans la recherche de nouvelles formes d'interrelation et la construction de la scène métropolitaine de rencontre avec l'étrange, avec l'anonyme, sur un espace public de qualité » (F. Bervejillo, 1999)[164] parait avoir abouti. Le caractère géographique exceptionnel de la Ciudad Vieja, dans le barycentre de la capitale, encadre aujourd'hui une ambiance urbaine manquant jusqu'alors dans la ville. La réanimation du *Paseo Sarandí* acquiert une tonalité particulière dans la cohabitation de pubs, restaurants et discothèques avec une vitalité méconnue du Montevideo *by night*, en raison de l'éparpillement de l'offre antérieure. La valeur sociale du quartier paraît s'être restituée.

Figure 53 : Le port de Montevideo, donnant le dos à la Ciudad Vieja. Photographie de P. Navajas

[164] *Taller de pre diagnostico. Equipo Técnico Responsable del Plan Especial De Ordenamiento, Protección y Mejora de La Ciudad Vieja Y El Eje 18 de Julio.*

Figure 54 : CT2 Composant habitat - CÔTE DE MONTEVIDEO



CT02 Composant habitat CÔTE DE MONTEVIDEO

Cette zone est l'un des pôles d'attraction majeure des investissements fonciers, des équipements et des services (T. Sprechmann, D. Capandegui, 1998), nourrissant l'imaginaire urbain, et confortant le prestige de Montevideo. Le Montevideo *Shopping* et le Punta Carretas *Shopping*, nouvelles centralités les plus dynamiques de la ville, s'y situent. Après une forte augmentation de densité dans les années 1955-1965, « la décennie d'or » (où la « *Ley de Propiedad Horizontal* » favorise la construction en hauteur) cet indicateur se stabilise. La zone Ouest se développe en hauteur –Punta Carretas et Pocitos- tandis que la zone Est privilégie la typologie de quartier jardin de basse densité –Malvin, Punta Gorda et Carrasco-. Ce Composant concentre la majorité de la population de Montevideo de revenus moyens et hauts. C'est ainsi que les services et les infrastructures urbaines les plus remarquables du grand Montevideo se situent sur l'espace public le plus prestigieux de la ville, la *Rambla*.

Figure 55 : Punta Carretas. Photographies de V. Alongi

Figure 56 : Parque Rodó, parc sur la Rambla de Montevideo. Photographie de V. Alongi.

Figure 57 : Punta Carretas Shopping. Photographie de V. Alongi

Figure 58 : Yatching Club, port du Buceo. Bâtiment paradigmatique de la « *modernidad apropiada* » des années ’30. Photographies de V. Alongi

Figure 59 : Le port du Buceo depuis la Rambla. Photographie de V. Pastore

Figure 60 : Quartier Malvin. Photographies de V. Alongi

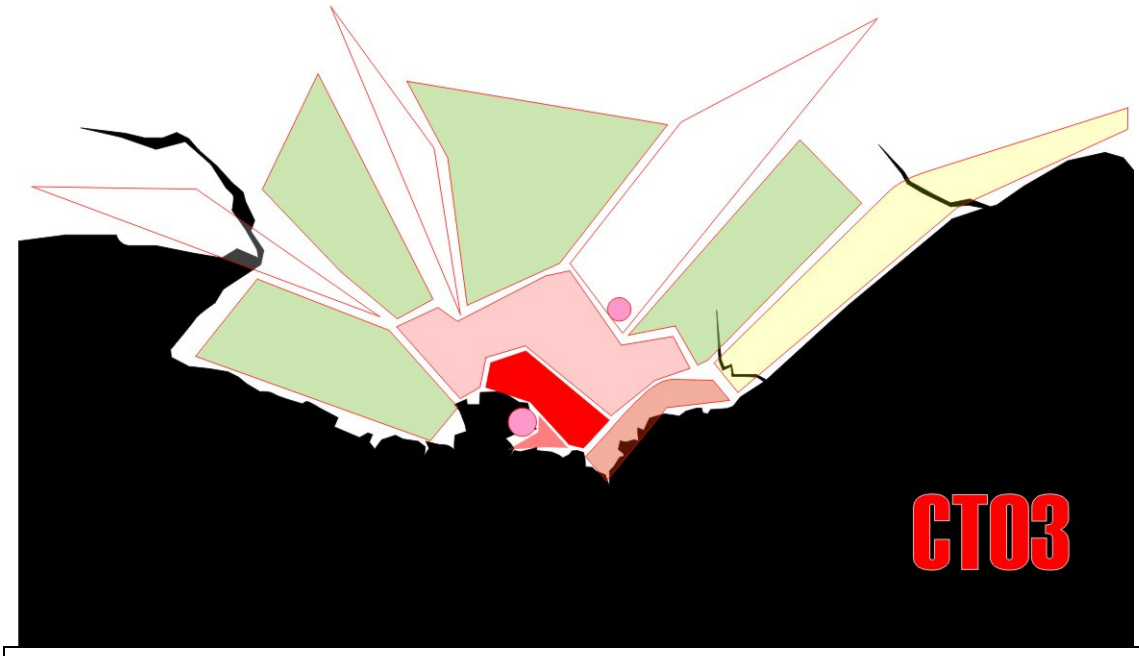
Figure 61 : La place Gomensoro, à Pocitos. Photographies de V. Alongi

Figure 62 : Le port du Buceo à vol d'oiseau.

Figure 63 : La plage Pocitos en été. Photographie de V. Alongi.

Figure 64 : Quartier Carrasco. Photographies de V. Alongi

Figure 65 : Composant CT03 ZONE INTERMÉDIAIRE et Composant CT04 PÉRIPHÉRIES URBAINES NORD ET EST



CT03 Composant habitat Zone intermédiaire

Lors de la conquête, ce fut la baie toute entière qui fut identifiée comme unité géographique, plus que la péninsule de la Ciudad Vieja, même si ce fut là finalement où le centre urbain fut implanté. Le support économique de la cité-territoire se déployait sur le bord de la baie. Sur les terrains de « Propios del Cabildo » se s'installent les équipements de la ville : débarcadère, extraction d'eau[165] et de sable, pêche, lavoirs, fermes et quarantaine pour les vaisseaux négriers[166] (L. Carmona, 2007).

En 1830, la naissance de la République met fin à la cité-territoire. Cependant, elle affirme la vocation de la baie. Son lotissement à lieu tout au long du dix-neuvième siècle : en 1839 surgit la *Villa Cosmópolis* (aujourd'hui Cerro), en 1842 Pueblo Victoria (aujourd'hui La Teja) et des industries de produits nationaux tels que les *saladeros*[167] (transformés ensuite en frigorifiques), des industries du cuir, des laines et des céréales. Vers 1900, le volume des exportations, et La Teja et le Cerro accueillent l'industrie de la viande.

À la fin des années 1950, la stagnation économique du pays s'amorce. L'abandon du modèle ISI[168] et les transformations du système mondial produit la désindustrialisation de

[165] Qui donne son nom à l'un des quartiers sur la baie, « La Aguada ».

[166] En 1791 le port de Montevideo obtient le monopole du commerce d'esclaves dans la région.

[167] Ateliers de salaison.

[168] Industrie de Substitution des Importations.

l'Uruguay. Les berges de la baie, qui avait joué un rôle important dans l'histoire urbaine représente dans les années 1980 l'espace de la crise (L. Carmona, 2007).

Figure 66 : *Isla* Libertad. Photographie de I. Franco

Aujourd'hui, la Baie est considérée dans le Plan Montevideo comme un espace d'opportunité, espace stratégique du développement de la ville. Ici convergent : le principal port du pays, les infrastructures terrestres[169] qui connectent la capitale avec le reste du pays et le Mercosur, ainsi que les industries énergétiques stratégiques (la raffinerie de pétrole et la centrale thermo–électrique).

Autour du miroir d'eau, marqué par la *Isla* Libertad, l'arc de la baie est délimité au sud par la Ciudad Vieja –*city* financière et principal espace de loisirs de Montevideo- et au nord par le Cerro. Les tissus industriels et de résidence qui s'y déploient présentent une situation duelle. D'une part, les quartiers de la Aguada et Bella Vista, auparavant dynamiques, laissent d'énormes friches industrielles.
D'autre part, des opérations de prestige inachevées, laissent la Tour des télécoms et le Projet de Plan Fénix… En même temps, des opérations de reconquête de l'espace public, tel le *Parque lineal del Miguelete*, les travaux d'infrastructure d'assainissement du Pantanoso et la nouvelle *Rambla* Egipto au Cerro, requalifient la zone[170].

[169] Routes et chemins de fer.
[170] Présentation de la problématique « INNOBAHÍA –Les territoires de l'innovation dans l'espace de l'intégration régionale » (2006). Polo Mercosur, Montevideo.

L'activité industrielle coexiste avec des zones résidentielles, malgré la désindustrialisation. Il est difficile d'identifier à Montevideo une zone proprement industrielle, puisque l'activité productive –d'ailleurs très limitée- est diffusée dans plusieurs Composants, dont par exemple, l'entourage de Luis Batlle Bérrez et Nuevo París.

Figure 67 : centrale thermo – électrique Batlle. Photographie de P. Navajas

Figure 68 : Raffinerie de pétrole ANCAP. Photographie de P. Navajas. La tour des Télécommunications de l'architecte. C. Ott. Photographie V. Pastore.

CT 04 Composant habitat PÉRIPHÉRIE URBAINE

Une involution urbaine généralisée[171] a affecté l'ensemble des tissus consolidés du centre (CT01), des quartiers traditionnels *péricentraux* des aires intermédiaires (CT03) et les périphéries urbaines (CT04). Ainsi cette situation a généré le phénomène de « désertion et extension » en générant de graves *deséconomies* urbaines.

Une dynamique socio-spatiale métropolitaine, différente produit un nouveau modèle de ville, constitué par trois types de ville (F. Bervejillo, M. Lombardi, 1999) :

1) La ville de mixité sociale, dans l'aire centrale et les aires intermédiaires, correspondant aux CT01, O3 et O4. Ces Composants ont une dynamique de stagnation et de perte de population. Cette migration intra urbaine[172] touche les populations de bas revenus, souvent appartenant au marché du travail formel, mais n'ayant pas accès au marché foncier. Celle-ci se déplacent vers les périphéries urbaines et métropolitaines. La population de moyens et hauts revenus se déplace vers la côte ou vers le couloir métropolitain de *Ciudad de la Costa*.

2) La ville avec prédominance de secteurs de bas revenus, qui correspond aux Composants CT05, CT09, CT08 et CT09.

---

[171] Régression urbaine. Cette expression est le nom que porte le livre de l'ITU/*Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura* qui traite le sujet.

[172] Dans un contexte de croissance végétative très limitée.

3) La ville avec prédominance de secteurs de moyens et hauts revenus, qui correspond aux Composants CT02, CT06 et CT12.

Au Nord du Composant CT04, se trouvent les quartiers traditionnels de Peñarol, Lezica, Reducto et Sayago, marqué par la croissance démographique dans la première moitié du vingtième siècle. Le chemin de fer a assuré le lien entre la zone et le centre-ville. Dans les dernières années, la croissance démographique s'est déplacée vers la ville informelle sans services, les *asentamientos irregulares*.

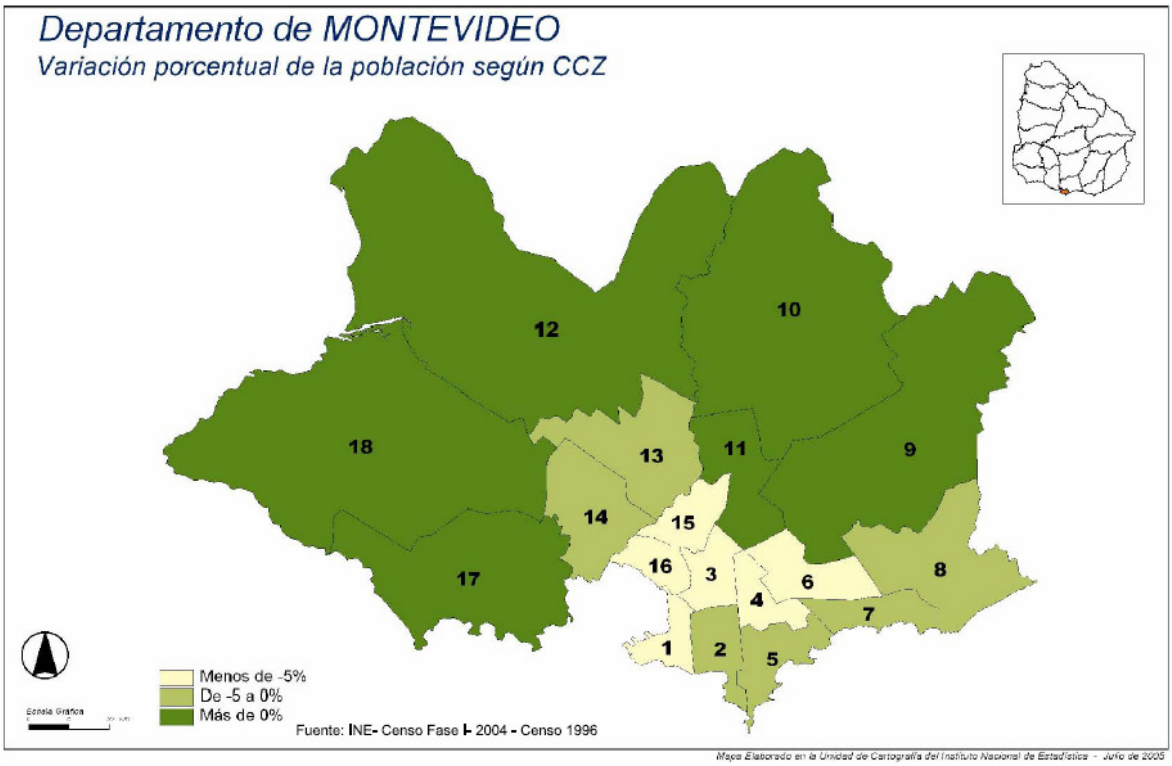


Figure 69 : Variation en pourcentage de la population par *Centro Comunal Zonal*, unité administrative de gestion municipale, dans la période inter recensement (1984-1996). Source : INE/*Instituto Nacional de Estadística*

Figure 70 : Le quartier Lezica. Photographies de V. Alongi

Figure 71 : Station Colón. Photographie de V. Pastore

Figure 72 : Station Sayago. Photographies de V. Alongi

A l'Est du Composant, se trouvent les quartiers périphériques Camino Carrasco, Camino Maldonado, Cerrito de la Victoria, Malvin Norte, Unión, Piedras Blanca et Villa Española. Le noyau central de la ville consolidée dès 1940 continue de perdre son ancien rôle dans le résidentiel et le commerce. Nombre d'infrastructures industrielles vides ou sous-utilisées coexistent avec des construction irrégulières.

Figure 73 : friche industrielle: ancienne industrie de la Bière. Photographie de V. Alongi

Figure 74 : Cerrito de la Victoria. Photographie de P. Navajas

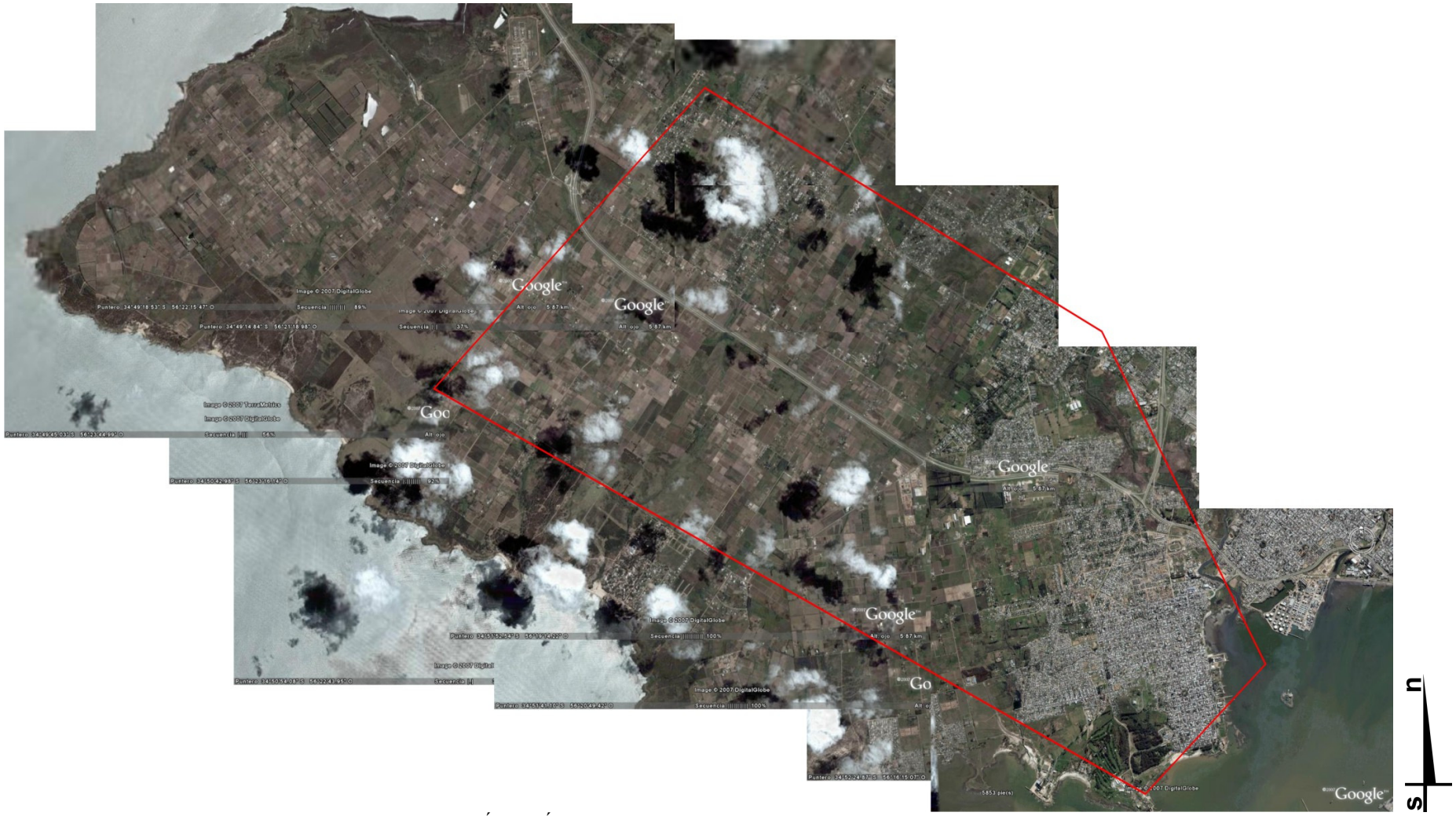
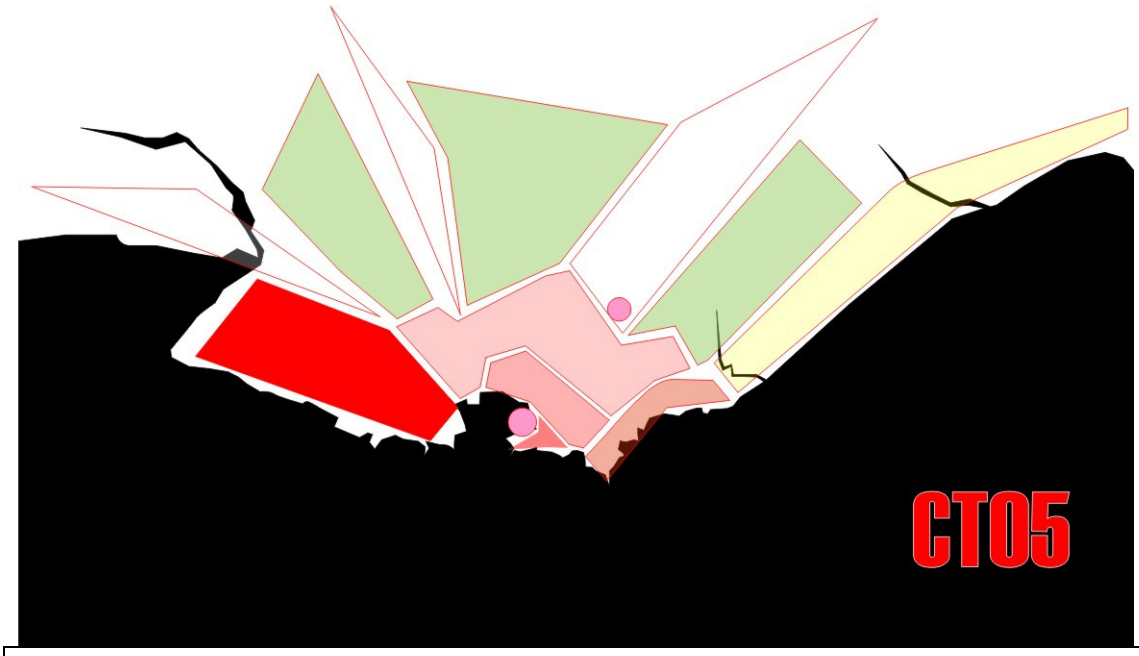


Figure 75 : Photographie aérienne du Composant CT05 PÉRIPHÉRIE URBAINE OUEST. Source : google earth.



CT 05 Composant habitat et activité productive COTE RURALE OUEST173

La côte Ouest est une grande zone à prédominance rurale, qui couvre quatorze kilomètres de longueur et sept kilomètres de large. Elle est limitée au Sud par le Río de la Plata, à l'Ouest par le fleuve Santa Lucía, au Nord par l'axe historique Luis Batlle Berres et à l'Est par les périphéries urbaines du Cerro et Paso de la Arena. C'est un site méconnu par grand nombre de *montevidéens*. Cette zone a un charme particulier qui provient de la force et de la singularité du paysage. Il apparaît au regard de l'urbaniste, comme un laboratoire territorial, dans la mesure où plusieurs processus urbains se développent.

Des accidents géographiques structurent les unités de paysage. Sur le rivage une série de péninsules (notamment Punta Yeguas et Punta de Sayago) forment des arcs de plage adossés par une frange arboricole. Derrière cette façade maritime se déploie le tissu agricole. Signalons que la localité de Santiago Vásquez et son environnement sur l'embouchure du fleuve Santa Lucía, le Parc Lecocq et le parc public côtier de Punta Espinillo, participent au patrimoine des parcs et jardins de la ville, peu fréquentés par le corps social de Montevideo. Les forêts, les ruisseaux et les vallonnements naturels constituent d'intéressants espaces de repos. Des perspectives uniques sur la ville se dévoilent vers l'Est la ville, où Montevideo urbain découvre son *skyline*.

[173] Cette description est basée sur l'article non publié "*El lejano oeste, un laboratorio territorial*" pour la Revue Elarqa. Arq. F. Bervejillo - Arq. A-L. García Chans - Arq. C. Nalerio (1999)

Figure 76 : Playa Pascual, à Punta Yeguas. Photographie de A-L. García Chans.

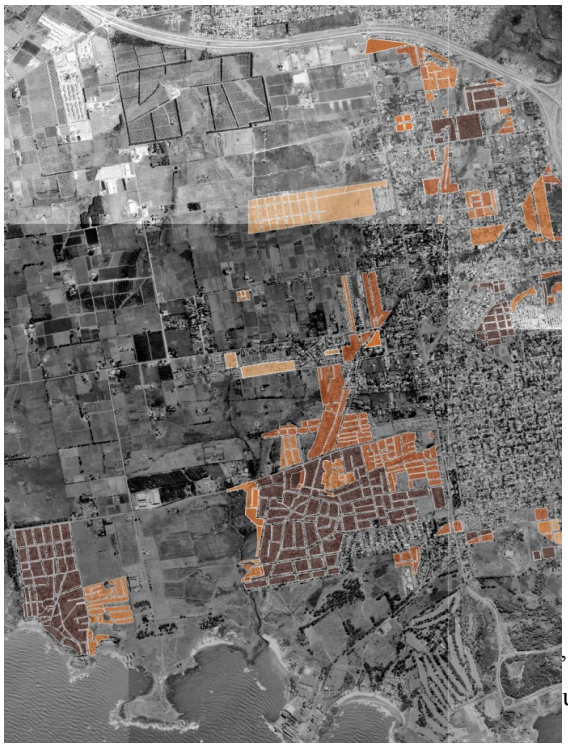
Figure 77 : Le *skyline* de Montevideo depuis le Cerro. Photographie de F. Bervejillo

Figure 78 : Le Cerro de Montevideo vu depuis la Ciudad Vieja. Photographie de V. Pastore

La morphogenèse de ce Composant relève de l'histoire industrielle du pays, qui, dès son origine, mise sur la "Villa Cosmópolis" –actuel Cerro- fondé en 1834. En effet, depuis sa fondation, l'industrie « saladera » s'installe sur les flans du Cerro, et cent ans plus tard, les frigorifiques symboliseront l'essor industriel de l'Uruguay. Le Cerro est vécu depuis lors comme un espace de développement local où convergent économie, société et culture. La crise des frigorifiques amorcera une période de stagnation et de dégradation de ces anciens équilibres. Cependant, cette matrice culturelle persiste comme un mythe d'origine qui attend une nouvelle opportunité. Cette culture s'exprime d'ailleurs dans des pratiques de participation populaire remarquables, dans les conseils de quartier ou la gestion du budget participatif par exemple. Ainsi que le rejet de l'installation du Port et de la plateforme logistique proposés par la Secte Moon sur la péninsule de Punta de Sayago.

L'histoire du Cerro est marquée par plusieurs initiatives qui permettent d'imaginer son incorporation à la vie urbaine. Pajas Blancas est créée dans les années 1920 comme une urbanisation balnéaire, semblable à Carrasco, également éloignée de la ville dès sa fondation. Ce moment aurait pu être le début d'une occupation de la Côte Ouest, mais la société de Montevideo a choisi massivement l'Est et ses larges plages, laissant l'Ouest, et le Cerro, quartier ouvrier en dehors pratiquement de l'imaginaire résidentiel et récréatif de la ville. Dans les années 1960, l'architecte R. Sichero proposition une « ville satellite » à Punta Yeguas, où les sols agricoles sont proches au centre de la ville. Il ne se construit que partiellement.

Après plusieurs décennies de stabilité, une importante dynamique démographique, quelques interventions publiques d'intérêt et un ensemble de projet d'investissement privé remettent la zone dans une dynamique de développement. Les indices de variation de population, selon les données du recensement de 1996, sont les plus élevés de la ville, comparables aux indices de croissance du couloir métropolitain Est, dans la *Ciudad de la Costa* de Canelones. Cette croissance prend forme dans l'expansion des tissus résidentiels tant formels qu'informels. La consolidation des tissus existants –Santa Catalina et Casabó- se combine avec l'extension de la ville informelle dans les « *asentamientos irregulares* ».



'Est de Montevideo, période 1985-2003. Les couleurs urce : Arq. I. Roche-ITU

En deuxième lieu, un ensemble de projets publics apportent de nouveaux éléments à la dynamique de la zone. La récupération de la Baie et de ses marges, ainsi que de l'Arroyo Pantanoso seront promus par la quatrième phase du Plan d'Assainissement de la ville.

Figure 80 : *Plan de Saneamiento de Montevideo*. Source : IMM

La construction des *Ramblas* du Cerro et Pajas Blancas, liée à la mise en valeur des quartiers populaires de Montevideo, eu un effet d'attraction sur les plages et les parcs de la zone, notamment Punta Espinillos. L'élan des activités au Théâtre Florencio Sánchez sous-tend l'identité *cerrense* et une participation plus active qu'auparavant du quartier dans la vie culturelle de Montevideo.

En troisième lieu, signalons un ensemble de projets d'initiative privée, qui impriment une valorisation de cette zone comme localisation stratégique au niveau métropolitain.

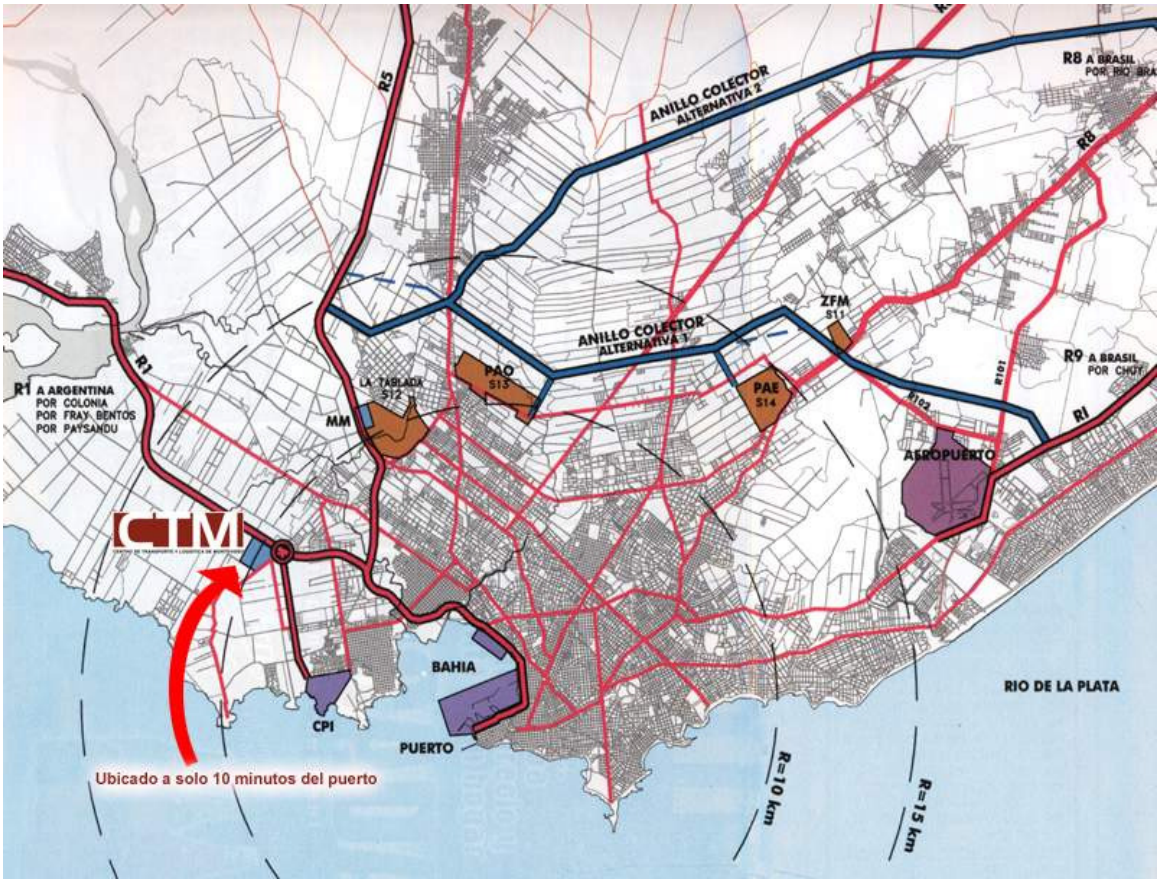


Figure 81: localisation du CTM, Centro de Transporte y Logística de Montevideo. Source : CTM

En effet, l'expansion des activités logistiques liées au complexe portuaire, exige de grandes superficies avec une bonne accessibilité à la baie. C'est pourquoi les entrepôts, les parcs de conteneurs, les services de transport et industrie se multiplient sur la route 1 et sur les transversales voisines. L'intérêt de la zone repose sur les faibles coûts du sol et l'accessibilité. Cependant, le projet d'installation d'un complexe portuaire et industriel autour de la friche de l'ancien *Frigorífico Nacional*, lié au trafic du bois et aux destinations vers l'Asie a échoué en raison de la protestation populaire. Ce projet reste d'actualité malgré une opposition politique conjoncturelle.

Car c'est un clair « signal porteur d'avenir », qui garde un sens économique et stratégique solide. Les nouvelles dynamiques indiquent une possible évolution du Composant vers des rôles métropolitains de fonctions complexes, qui peuvent modifier la structure actuelle de la ville et la place relative de cette zone.

Un autre projet qui n'a pas non plus abouti, est un autre « signe porteur d'avenir ». Ce projet est le quatrième présenté par des investisseurs malaisiens sur la zone. Il a échoué du fait de la crise asiatique en 1998. Ce projet dénommé *« Emprendimiento urbano* Punta Yeguas » est élaboré par une équipe uruguayenne[174], sur 268 ha en zone rurale. L'équipe demande à la Mairie de Montevideo l'autorisation de procéder au reclassement du terrain en zone urbaine. Il s'agit d'une bande résidentielle avec trois options pour différents secteurs sociaux (de hauts, moyens et bas revenus) qui se combine avec un secteur commercial ainsi qu'avec un parc d'activités. Le projet met en valeur le paysage, en utilisant les plis et les différences de niveau du relief pour implanter les différents programmes.

Figure 82: vue aérienne du Projet "*Emprendimiento urbano Punta Yeguas*". Source : Bellaventura

[174] En 1997, l'entreprise BellaVentura SA, représentante en Uruguay du Groupe Investisseur malaisien, engage une équipe uruguayenne de projet et de gestion. Directeur de l'équipe technique: Arq. G. Chavarría. Consultant urbaniste : Arq. F. Bervejillo. Equipe de projet urbain et architectonique: Arq. Ana L García Chans et Arq. C. Nalerio.

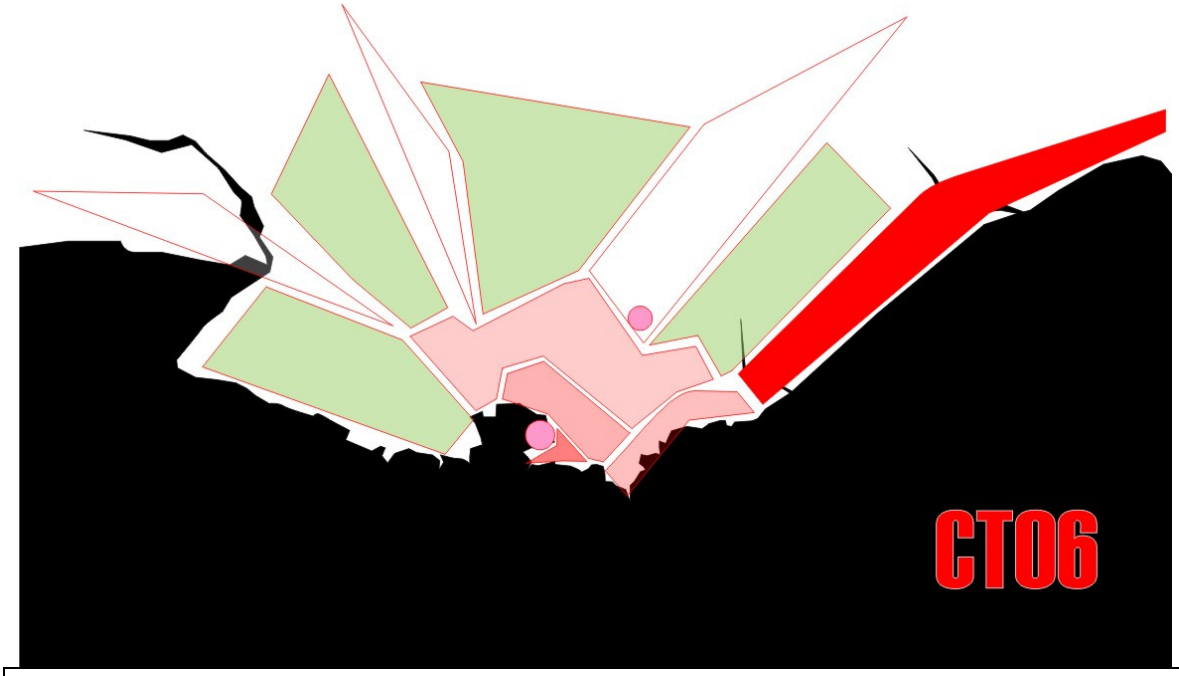
Ce Composant est un enjeu pour Montevideo. Le POT/*Plan de Ordenamiento Territorial* s'est limité à qualifier cette zone de « protection paysagère ». Cependant, il est nécessaire de construire une vision prospective qui réponde aux véritables pressions que le Composant affronte, notamment le développement de la ville informelle et la logistique. Une stratégie capable de combiner l'Aménagement du territoire avec le développement social et économique est nécessaire pour affronter l'évolution fragmentée qui conduira à la dégradation de l'environnement et la dévalorisation sociale de la zone.

Figure 83 : Bidonville au Cerro Norte. Photographie de V. Pastore

Figure 84: La plage du Cerro en été, après les travaux de construction de sa *Rambla*. Photographie de V. Alongi

Figure 85 : La rue Rusia au Cerro, montre le tissu typique de la ville ouvrière. Photographie de V. Alongi

Figure 86 : Photographie aérienne du Composant CT06 COULOIR METROPOLITAIN COSTA DE ORO. Source : google earth.



CT06 Composant habitat CIUDAD DE LA COSTA

Ce Composant fut, jusqu'aux années 1970, la zone d'occupation des résidences secondaires d'usage stationnaire de la classe moyenne. Avec la crise économique et celle du marché immobilier des années 1980, s'accroît l'occupation permanente de la zone. L'amélioration de l'accessibilité au centre de Montevideo, via la construction de la route inter-balnéaire, provoque un véritable « boom » immobilier entre 1988 et 1998. Même si dans la plupart des cas, les constructions sont de bonne qualité, elles échappent à tout contrôle formel. La zone n'était pas préparée pour devenir la seconde ville du pays, et son développement anarchique a provoqué de graves impacts, en particulier sur l'environnement. La détérioration des voiries et les problèmes d'insécurité ont freiné le courant migratoire. La nouvelle administration municipale a mis en œuvre un audacieux plan de restructuration dénommé «el Costaplan ».

Figure 87 : Schéma de présentation du Costaplan. Source : DINOT, MVOTMA

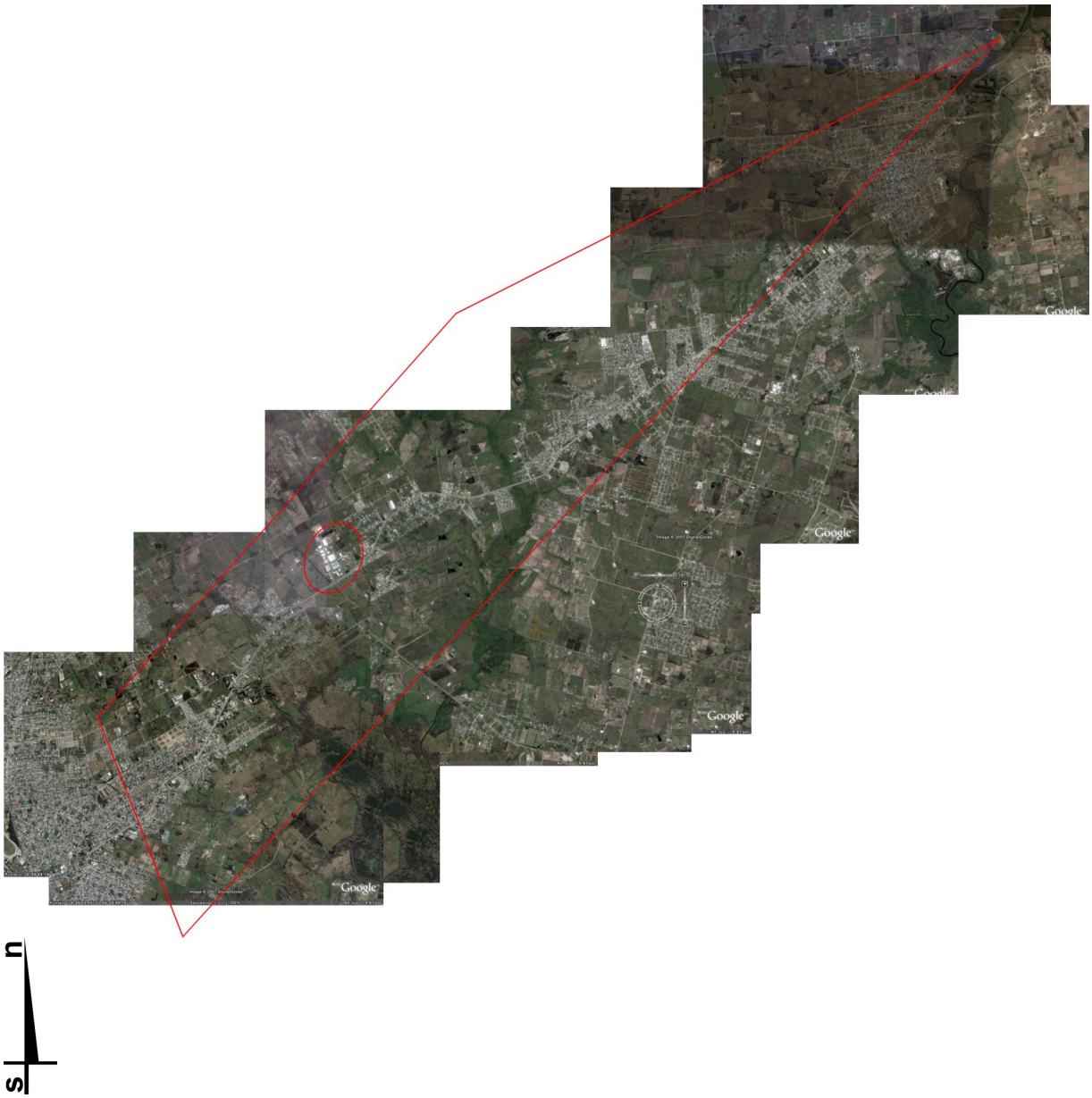
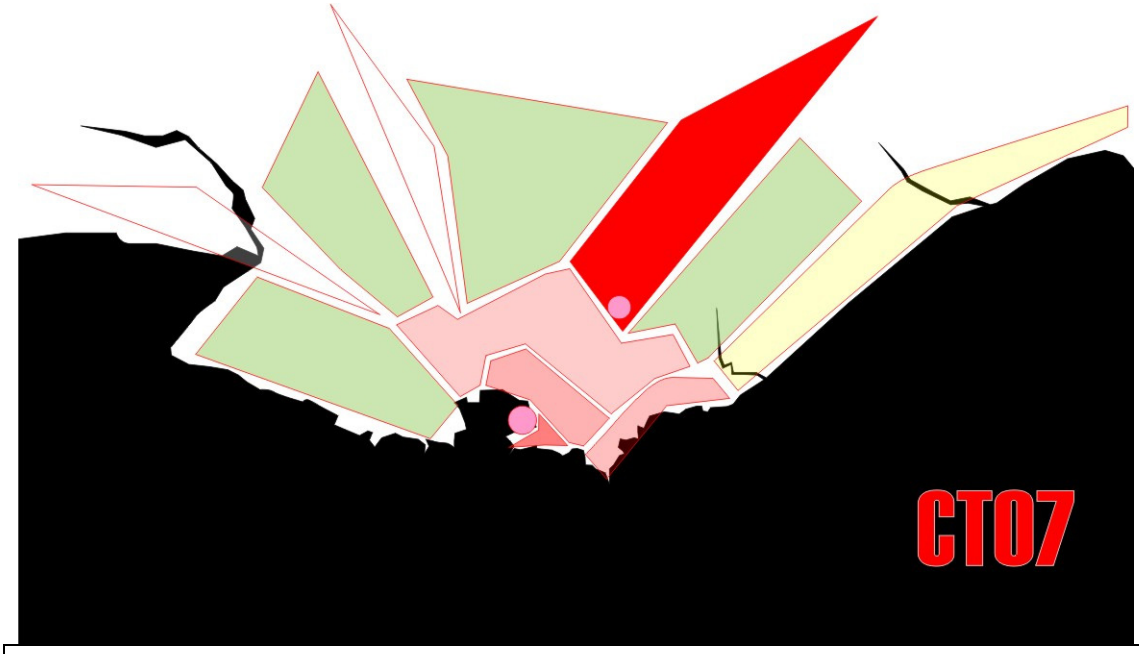


Figure 88 : Photographie aérienne du Composant CT07 COULOIR METROPOLITAIN NORD-EST. Source : google earth.



CT07 Composant habitat productif COULOIR METROPOLITAIN NOREST

Dans la première moitié du vingtième siècle, la ville de Pando fut un centre industriel d'importance. Dans les dernières décennies, la perte de compétitivité des industries locales dans le cadre du développement du MERCOSUR a mené à la fermeture massive de ces industries, et à la paupérisation de sa population. La croissance de la ville informelle dans cette zone est très importante. Les *asentamientos irregulares*, les bidonvilles occupent des terrains publics sans infrastructures ni services urbains. Les alentours ruraux s'articulent autour de la localité de Sauce, qui relie les petites agglomérations urbaines de Miguez, Montes, Soca, Suárez, Tala, Toledo et *Empalme* Olmos.

Figure 89 : vue des friches de Pando. Photographie de V. Pastore

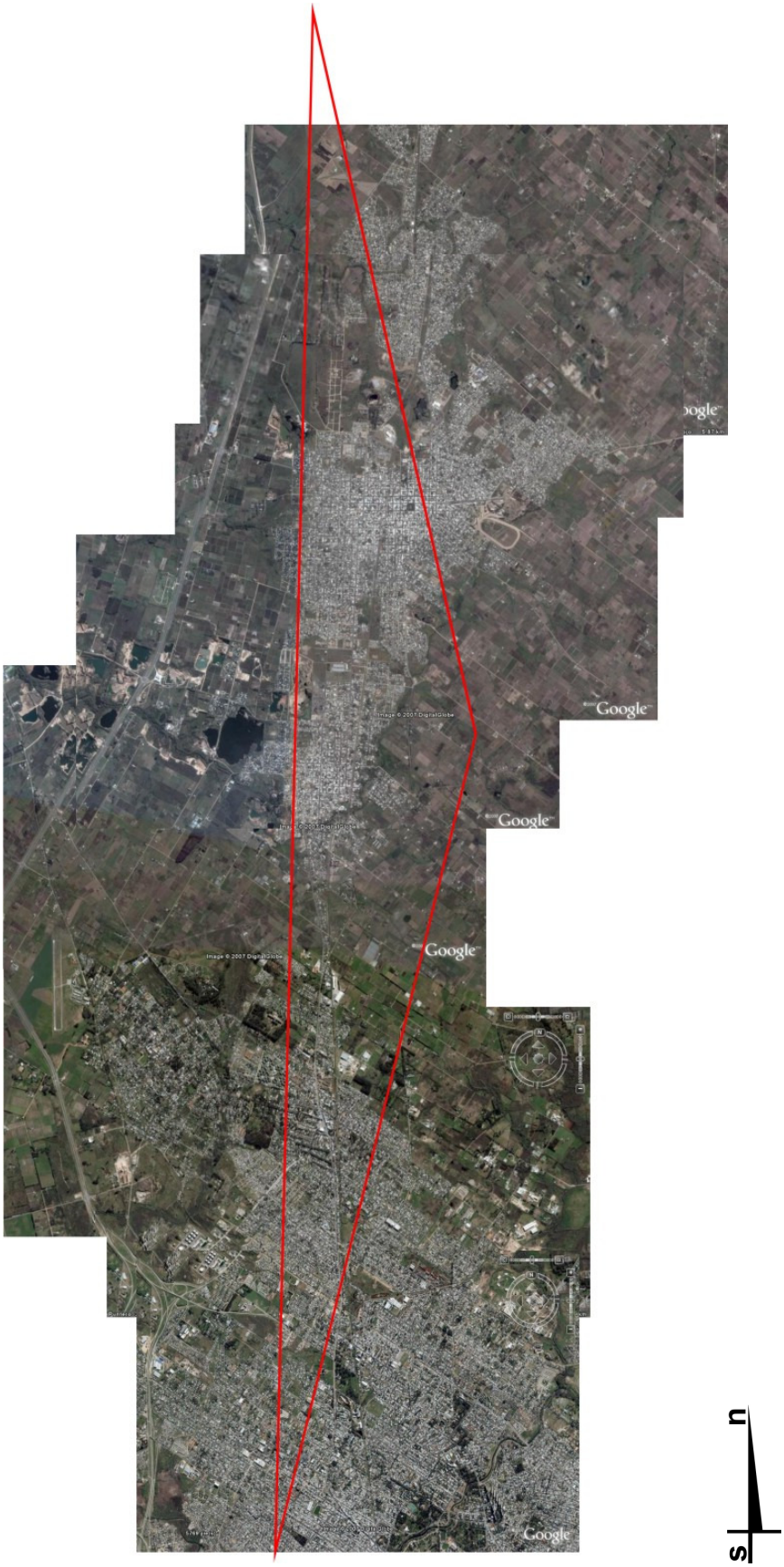
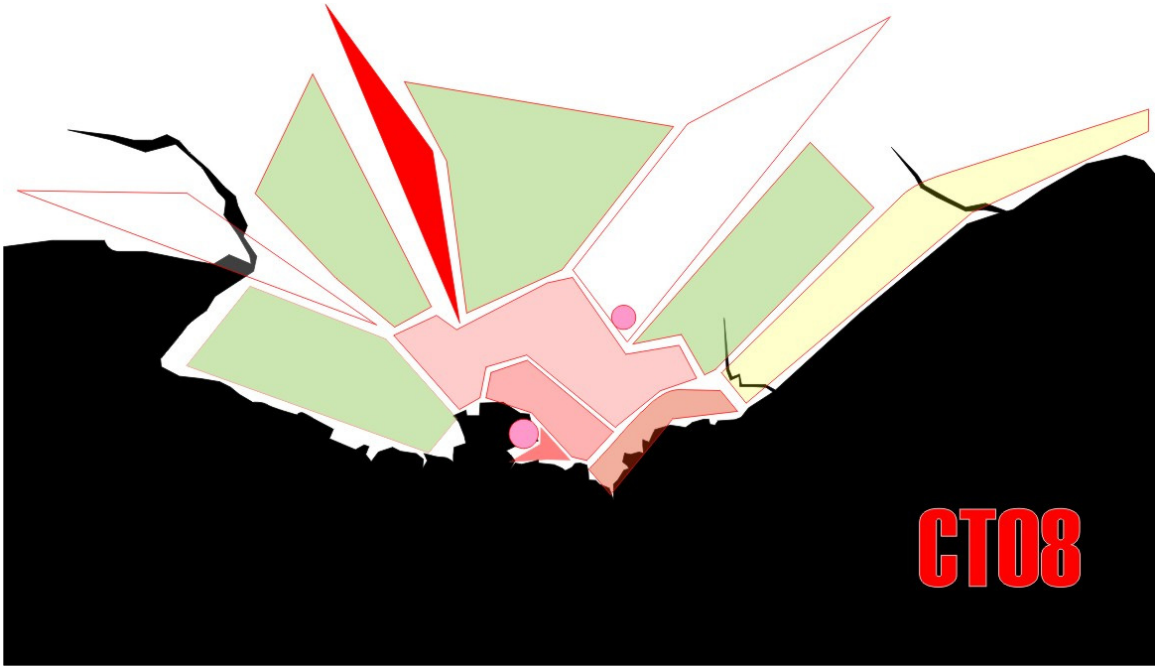


Figure 90 : Photographie aérienne du Composant CT08 COULOIR METROPOLITAIN NORD. Source : google earth.



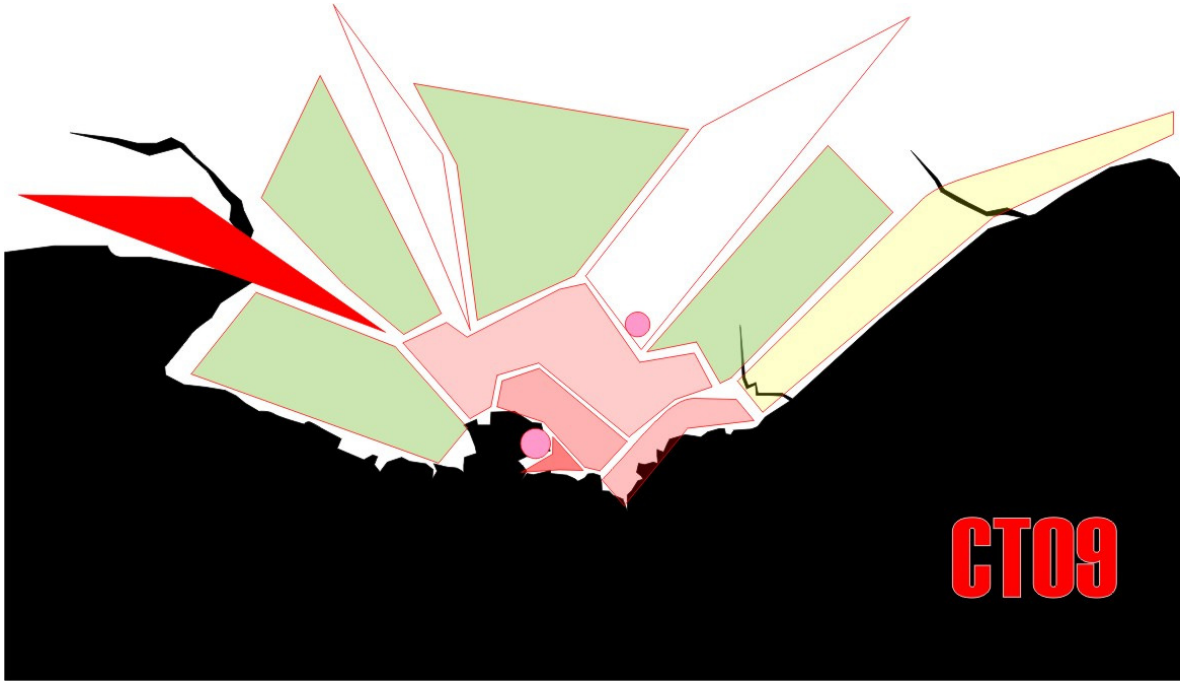
CT08 Composant habitat productif COULOIR METROPOLITAIN NORD

L'axe Colón – La Paz – Las Piedras structure ce Composant. C'est un exemple de croissance urbaine partiellement informelle. La morphogenèse de ce développement urbain repose sur le fractionnement de l'après-guerre, avec l'installation des industries d'extraction (plâtrières et sablonnières), ainsi que des industries qui quittent Montevideo en raison des nouvelles contraintes règlementaires de « *las Ordenanzas de 1947* ». L'ensemble industriel, aujourd'hui en pleine crise, qui s'y forme regroupe des industries textiles, agro-industrielles et des abattoirs. L'implantation de logements ouvriers, proche du centre métropolitain, constitue un embryon de banlieue consolidé à la suite de la libéralisation des loyers en 1974. La ville informelle s'étend, avec l'occupation illégale de terrains voisins à la trame urbaine consolidée, précédemment occupés par les familles déplacées. La zone urbaine s'agrandi aux abords de la route principale, route 5 (entre la vieille et la nouvelle route), en instituant des liens fluides entre ces centres urbains, précédemment séparés. Aujourd'hui la continuité urbaine sur la route 5, de Lezica (dans le département de Montevideo) à La Paz (dans le département de Canelones) affirme l'appartenance métropolitaine de cette zone, et la faiblesse du lien avec Canelones, capitale départementale.

C'est à La Paz que se situe le pôle de services important, même si des pôles voisins existent ailleurs, notamment à Las Piedras. D'autres services métropolitains importants sont implantés dans cette zone : l'Institut de vitiviniculture, l'Hippodrome, l'hôpital, la UTU/*Universidad del Trabajo del Uruguay*, le *Centro de Formación Docente*, les cimetières, la UTE/*Usinas y Transmisiones Eléctricas* et la OSE/*Obras Sanitarias del Estado*. Signalons que des grandes friches industrielles désaffectées comme les stations de chemin de fer, permettent une exploration prospective qui essayent de résoudre le manque d'équipements et d'infrastructures de loisir dans le Composant.

Figure 91 : Projet de récupération des centralités secondaires « En train de changer ». Projet gagnant de la Biennale de Sao Paulo en 2005. Auteurs : F. Aguirre / F. Castillo / A. Brusone / A. Puentes / S. Raggio / T. Ferreyra / X. Sellanes / M. Lopez / V. Echer / V. Berneche / G. Cadenasi / A. Airola / V. Pastore

Figure 92 : Photographie aérienne du Composant CT09 COULOIR METROPOLITAIN OUEST. Source : google earth.



CT09 Composant habitat productif COULOIR METROPOLITAIN OUEST

Zone plane et inondable de grande fragilité environnementale et de valeurs esthétiques remarquables, ce Composant a souffert d'un accroissement considérable de population. Ceci représente un problème car l'infrastructure urbaine disponible est limitée et le parc d'habitation est en général précaire. Le profil socio-économique de la population est plutôt bas tant à Santiago Vásquez, du côté de Montevideo qu'au Rincón de la Bolsa, localité urbaine du côté de San José. La particularité repose sur l'auto-construction sur des lots réguliers. Les infrastructures d'assainissement et d'eau potable sont déficitaires, même si le plan de restructuration de Santiago Vásquez, est mis en marche grâce à un prêt européen, tout en préservant les *Humedales* de Santa Lucía. Signalons que ces marais font maintenant partie de las Areas Protegidas définies par la Loi de restent impuissants. L'Ecole technique agraire est une entité métropolitaine au cœur du Composant, et interagit avec la production fruitière et maraîchère des petites parcelles des environs, entre Libertad et Playa Pascual.

Le dispositif de l'urbanisation fermée « Marina de Santa Lucía » sur l'embouchure du fleuve, est une enclave autocentrée indépendante des localités décrites. Il matérialise la fragmentation socio-territoriale des systèmes non solidaires. Possible « signal porteur d'avenir », l'emplacement de *countries* dans le Composant, profitant de paysages de qualité et d'une réglementation qui autorise la fermeture de l'espace public –interdite à Montevideo- peut être interprétée comme une tendance émergente qui pourrait, à terme, transformer la zone.

Un ensemble d'activités industrielles se localisent dans la zone, malgré les réticences de la population locale. Un petit district d'industries polluantes profite de la présence des fleuves San José et Santa Lucía (dont la perméabilité des sols contamine fortement la nappe phréatique de l'aquifère Raigón). Un autre « signal porteur d'avenir » est lié à ces activités ; le maire de San José a initié une sorte de parc industriel dans la zone. Il comptait profiter d'externalités favorables : l'arrivée du gazoduc de l'Argentine, l'amélioration de la route 1 jusqu'à Colonia et la construction du nouveau pont sur le fleuve Santa Lucía.

Figure 93 : ***Humedales del Santa Lucia***

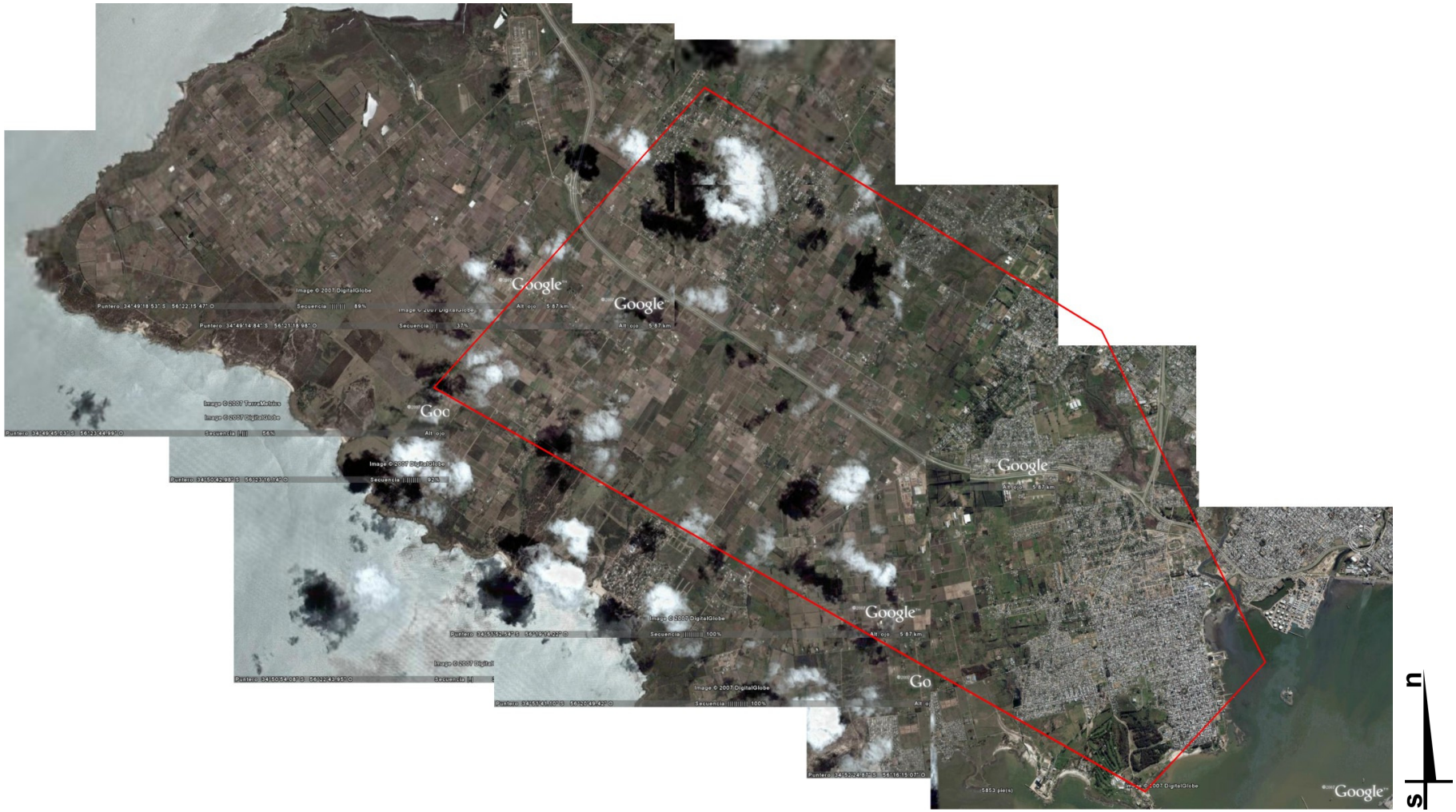
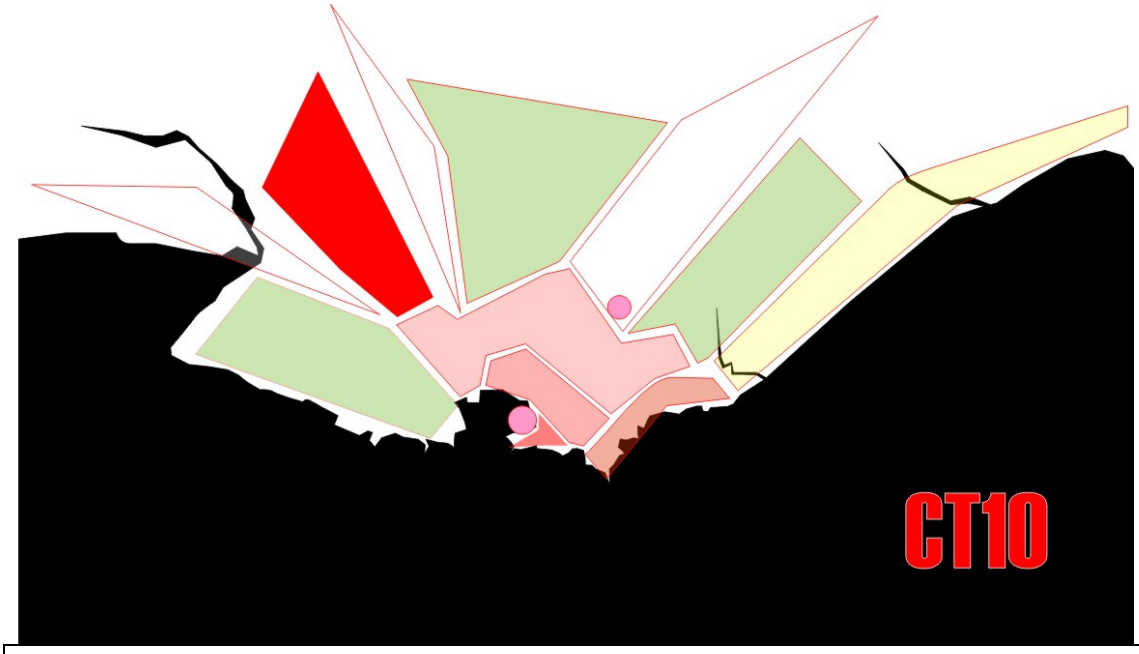


Figure 94 : Composant CT10 RURAL OUEST

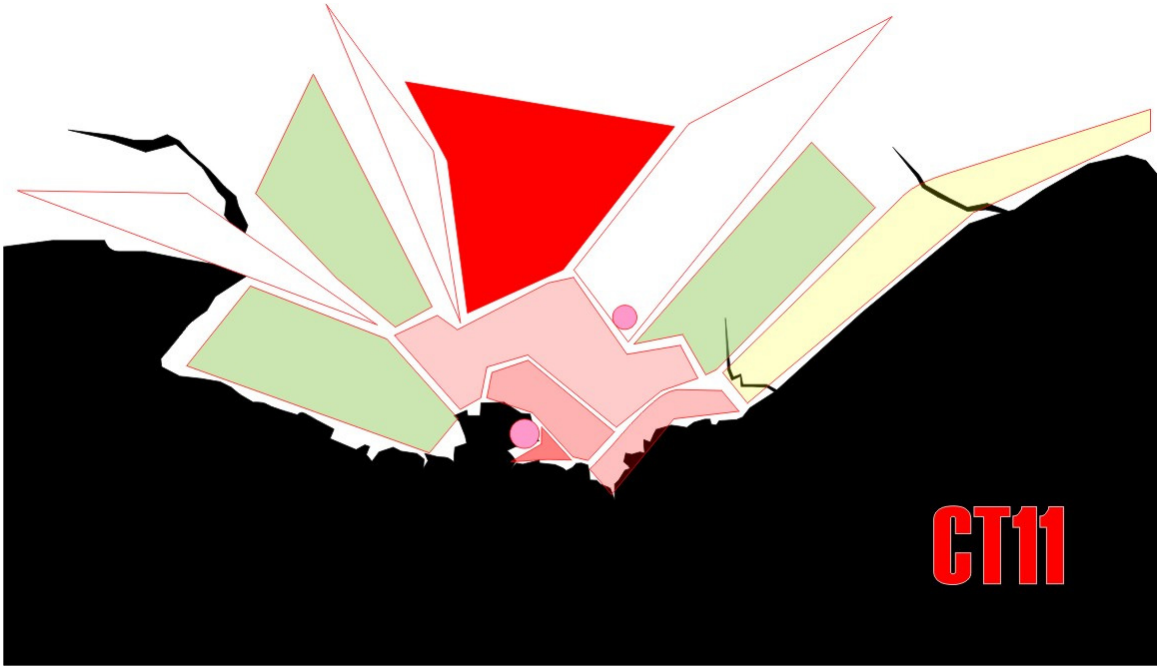


CT10 Composant productif RURAL OUEST

Ce terrain relativement plat[175] est sillonné par plusieurs cours d'eau. Cette zone occupe en grande partie le département de Montevideo mais aussi partiellement le département de San José. Il se caractérise par une forte productivité (supérieure à la moyenne) avec une main d'œuvre importante d'origine familiale. L'aire rurale du Grand Montevideo représente en 1992 le 3% du PIB agricole sur 0,1 % du territoire national. Un dense réseau de chemins vicinaux dessert de petites localités urbaines, telles que Los Cerrillos (1916 habitants) ou Joanicó (662 habitants). Toute la zone s'organise en parcelles de moins de 5 ha occupées par des cultures maraîchères et fruitières, ainsi que de la vigne (M. Medina, 2004). On constate une activité économique en récession : les problèmes d'insécurité de l'aire agricole et l'émigration familiale, mettent en cause la pérennité de l'activité agricole.

[175] Les points les plus hauts dépassent rarement les 50 mètres, en arrivant aux 100 mètres dans les contreforts de la *Cuchilla* Pereira.

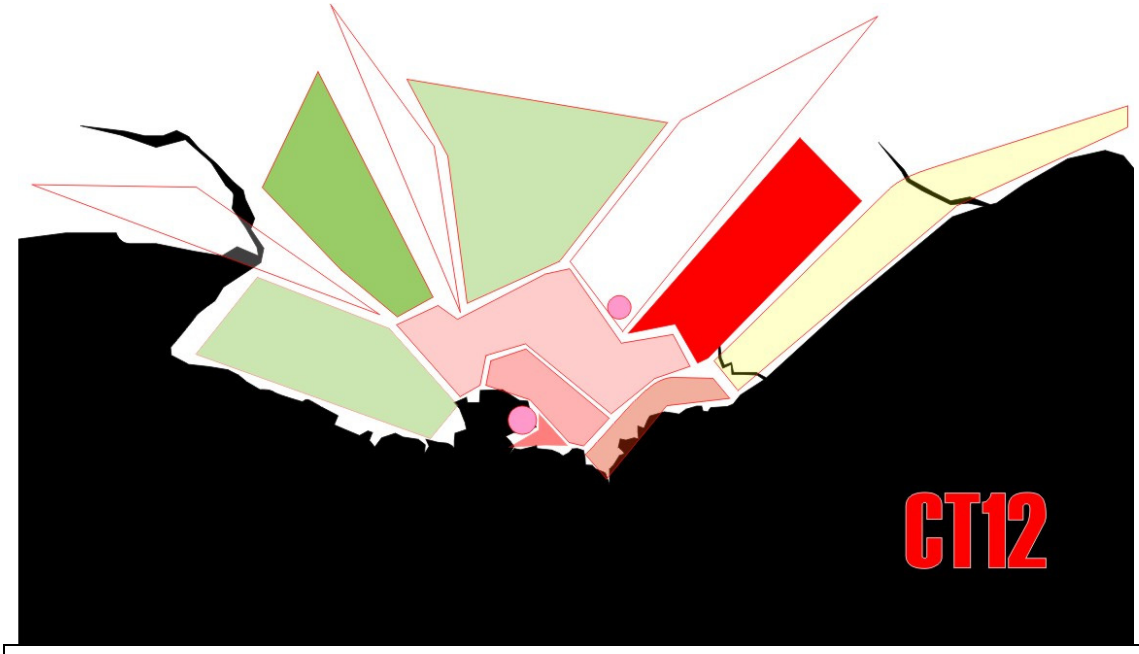
Figure 95 : Photographie aérienne du Composant CT11 RURAL NORD. Source : google earth.



CT11 Composant habitat productif RURAL NORD

Ce Composant dénote une haute spécialisation en cultures fruitières, horticoles et viticoles intensives. Zone agricole de production moins intensive que le Composant CT10, ce district est formé de parcelles plus grandes, dont certaines parcelles sont en jachère. Un certain nombre d'entre elles sont consacrées à l'élevage de bétail pour la production laitière (M. Medina, 2004).

Figure 96 : Le camino Ferrés. Photographie de A-L. García Chans.

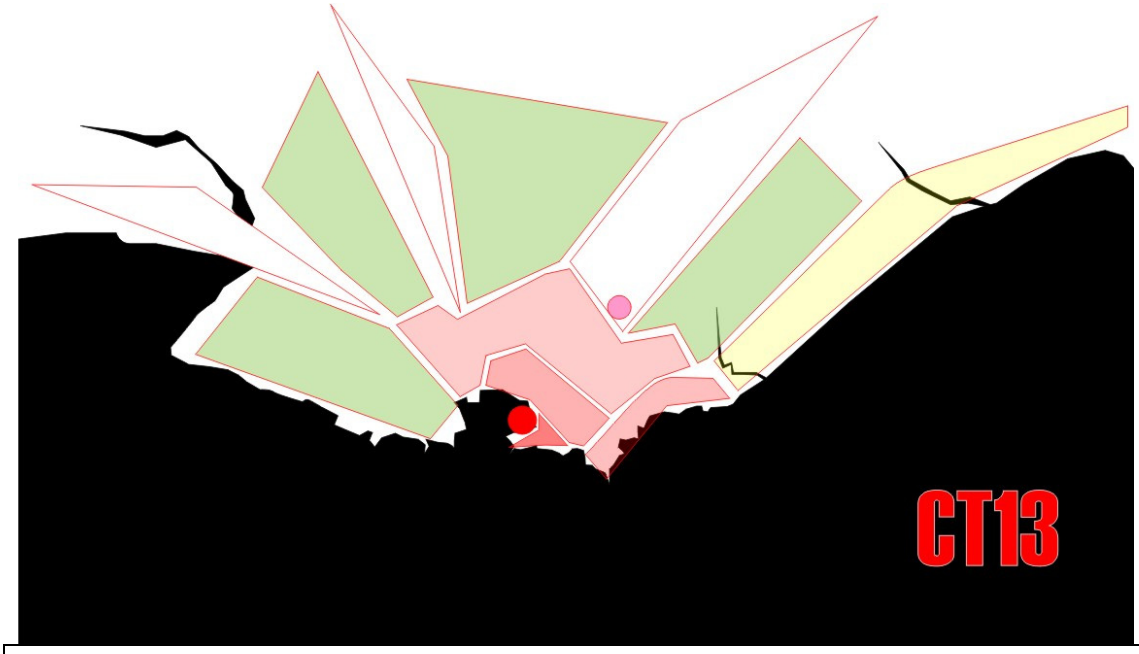


CT12 Composant habitat productif PERIURBAIN EST

Dans les espaces périurbains au Nord du Composant CT06, un district d'urbanisations fermées (les *countries*) émerge, et coexiste avec un système rural productif en crise. La pression foncière sur les espaces productifs ruraux tend à déplacer cette activité aux dépens des résidences. D'autre part, les quartiers traditionnels voisins perdent de la population qui s'implante dans les nouveaux bidonvilles, qui entourent souvent ces urbanisations fermées, en laissant la marque physique d'une ville fracturée.

Figure 97 : Club de canoë servant les *countries*, au Nord de la route inter balnéaire. Photographie de V. Pastore

Figure 98 : les bidonvilles entourent les countries. Urbanisation fermée « jardines de Carrasco », à Canelones. Photographie de V. Pastore



CT13 Composant productif habitat PORT ET LOGISTIQUE BAIE

En 1778 le port de Montevideo est reconnu par la couronne espagnole. Jusque-là, le port de la vice-royauté était le port de Buenos Aires, et les activités de celui de Montevideo étaient illégales, consistant essentiellement à la contrebande de produits. Le premier quai en pierre y sera construit en 1781.

En 1861, La Aguada est incorporée officiellement à la ville de Montevideo. Cette zone se renforce avec l'industrialisation du pays : fours de chaux et de briques, moulins de farine, scieries. Vers 1900, l'exportation agro-alimentaire vient renforcer l'activité du port. La Aguada accueille les entrepôts et diverses industries. Arroyo Seco et Bellavista bénéficient de l'industrie de la laine. Les premiers travaux modernes du port *d'ultra-mer* auront lieu dès 1901 (L. Carmona, 2007). En 1910, sera construit le Parc balnéaire de Capurro, en 1914 le Club National de *Regatas* et en 1923 le Montevideo Rowing Club.

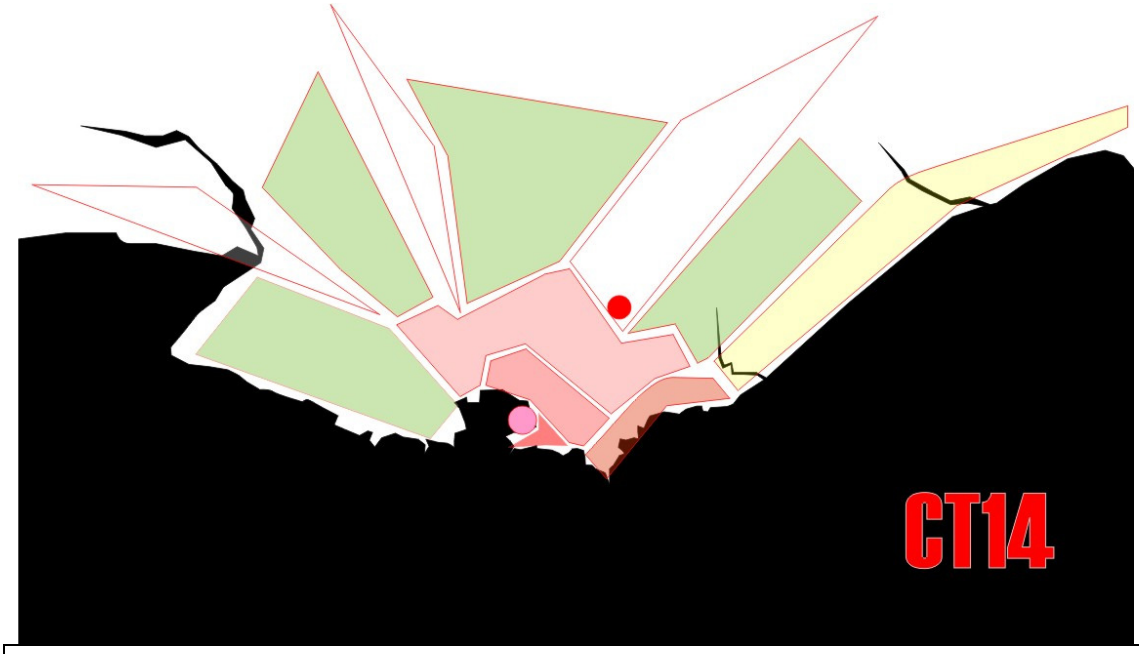
Cependant, le triomphe de la côte Est dans les années 1930, déplace l'imaginaire urbain vers l'autre côté de la *Rambla*. Le développement industriel occulte la vision du miroir d'eau avec les nouvelles installations : en 1932 l'installation de l'usine thermo-électrique Batlle y Ordóñez, en 1934 la raffinerie de ANCAP, en 1946 le *Palacio de la Luz* et ensuite la gare de triage du chemin de fer qui connectant tout le pays avec le Port.

En 1983, les nouveaux accès à Montevideo détruisent le patrimoine historique du Parc Capurro, ouvrant des vues sur la baie. Et les années 1980 sont marquées par les manifestations urbaines *patrimonialistes* « *résistantes* ». Cependant, les années 1990 s'orientent plutôt vers la transformation. Le Plan Montevideo de 1998 prétend redonner à la Baie sa centralité avec le statut de « *Area de Promoción* ». L'instrument de planification l'identifie à une zone *d'opportunité* et prétend induire sa transformation ainsi que son développement.

Cependant, le rôle métropolitain de la zone est essentiellement productif. Après quelques décennies de relative stagnation, le port montre des signes d'activité croissante. Aujourd'hui vigoureux, le port fait le pari de son positionnement dans la région MERCOSUR comme intermédiaire principal du trafic océanique et fluvial comme tête de la *Hidrovía*. Le port est ainsi l'un des animateurs économiques de la ville et du pays (D. Capandegui, 1998). Malgré cela, la ville et le port s'ignorent mutuellement la concurrence pour le sol est très forte dans cette zone de la ville. En effet, la ville encercle le port avec des stratégies de restructuration urbaine et de reconquête de la baie et s'appuyant sur les plans spéciaux prévus par le POT, rénovation du centre historique et Plan Fénix. Elle limite ainsi les possibilités de croissance sur le bord « *dur* ». Le port s'étend donc vers la limite « *molle* » de l'espace aquatique. Car l'activité logistique exige de larges espaces d'expansion pour pouvoir se développer.

Figure 99 : L'expansion du port sur le bord « souple » de la ville. Photographie de V. Pastore

Figure 100 : La tour des Télécoms. Photographie de P. Navajas



CT14 Composant productif COMPLEXE ZONAMERCIA nœud local / global

Ce nœud logistique est l'un des Composants *internationalisé* du Grand Montevideo (F. Bervejillo, M. Lombardi, 1999). Il est proche de l'aéroport de Carrasco, qui est pratiquement incorporé à la ville. Même si l'idée d'en construire un autre à l'Ouest de Montevideo a été envisagée à plusieurs reprises, cette éventualité n'est plus de mise avec la construction de la piste transcontinentale en œuvre, ainsi que la modernisation des installations actuelles de Carrasco.

Zonamérica développe depuis une quinzaine d'années, étant la première zone franche du pays. La mise en marche du MERCOSUR la mène à se reconvertir en parc technologique et en plateforme d'affaires régionales. C'est ainsi que, dans 100 ha de parc, plusieurs ensembles se déploient : bâtiments intelligents, espaces modulaires totalement équipés et d'entrepôts. Le Projet de développement « Joinville » prévoyait l'interaction de ce parc d'affaires avec la recherche et l'enseignement supérieur associé au développement des services et de logements associés. Cependant, la Mairie de Montevideo a décidé de ne pas autoriser la privatisation l'espace public dans sa juridiction, et le Projet s'est freiné.

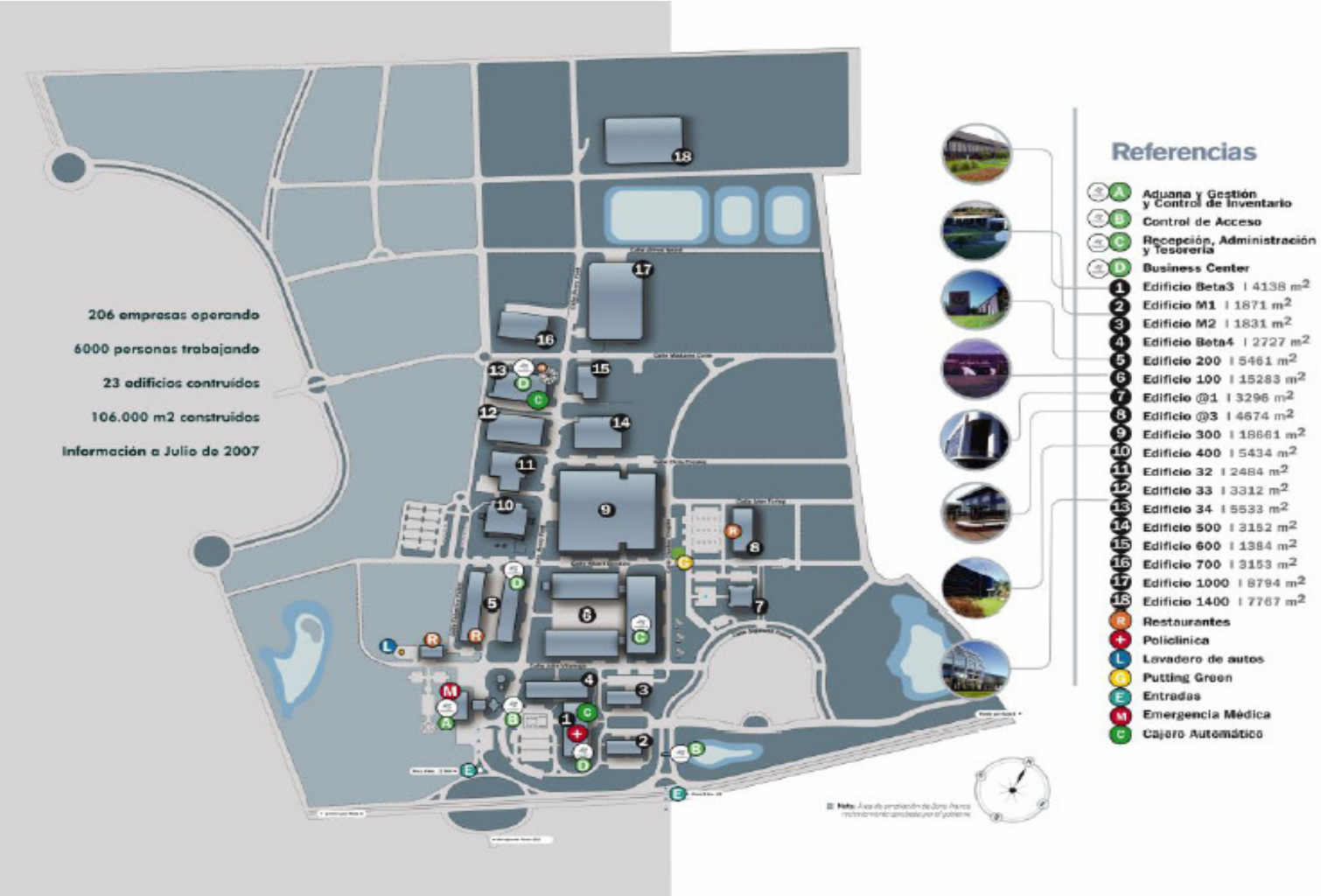


Figure 101 : Carte de Zonamérica. Source : page web www.zonamerica.com

Une zone de friches proches de l'aéroport, sur Camino Carrasco, pourrait accueillir des activités logistiques liées au transport aérien. Une synergie possible avec Zonamérica permet d'identifier un « signe porteur d'avenir » dans ce projet, et le développement du Parc. Rappelons que Zonamérica est à l'initiative de la démarche « *Imagine Uruguay* » que nous développons page 171. La construction de la route périphérique du Nord, juste à l'entrée de Zonamérica est un élément qui confirme cette tendance.

Chapitre 2

UNE ETUDE DE PROSPECTIVE EXPLORATOIRE

Le Grand Montevideo 2025 : quatre scénarii possibles

Le premier volet de notre prospective territoriale « le Grand Montevideo 2025 » est une étude de prospective exploratoire. Cette étude s'attache à dévoiler l'ensemble des futurs possibles dans l'horizon choisi. Soit de répondre à la question : que peut-il advenir dans le Grand Montevideo en 2025 ? Les Facteurs clé qui vont conditionner l'évolution du système du présent vers l'avenir sont d'abord identifiés. Pour y arriver, une matrice d'analyse structurelle et un atelier d'expert seront réalisés. Ensuite une analyse morphologique trouve les formes que les Facteurs clé sont censés prendre de façon indépendante, et produit des sous-scénarii pour chaque Facteur clé. Leur combinaison selon les critères de véracité prospective produit les futuribles, un ensemble de scénarii contrastés.

Nous avons choisi, dans notre recherche, de pousser à l'extrême l'une des tendances fortes ou émergentes identifiées sur le Grand Montevideo pour le développement des scénarii, de façon de comprendre les conséquences et les contradictions que posent les grandes alternatives au présent, au risque de d'arriver à des scénarii assez « archétypiques » dans leur formulation. Mais ces scénarii sont pertinents en tant que fonctionnels aux objectifs proposés par la recherche :« La méthodologie prospective permettra d'identifier les « leviers » et les « freins » territoriaux au développement du Grand Montevideo. Il sera ainsi possible d'examiner l'impact des décisions à prendre aujourd'hui et des actions réalisées (ou non) sur le futur de la ville (C. Nalerio, 2003)»

Il semble utile de signaler que, du large univers de scénarii possibles issus de l'analyse morphologique (combinaisons de six Facteurs clé par trois ou six sous-scénarii identifiés pour le Facteur), nous choisissons de développer seulement quatre des combinaisons possibles :

- Scénario 1: Montevideo logistique
- Scénario 2: Montevideo cœur du MERCOSUR
- Scénario 3: Montevideo *hub* d'intelligences
- Scénario 4: Montevideo folklorique

Ces combinaisons ont été choisies en fonction des cinq critères de véracité prospective : pertinence, importance, cohérence, transparence et vraisemblance. Comme l'établissent ces critères, elles produisent en premier lieu des scénarii pertinents ; ils impliquent des choix engagés qui produisent une conformation différentielle du Grand Montevideo (tant au niveau du *hardware* comme du *software* territorial). En deuxième lieu, ces scénarii sont importants car ils permettent d'encadrer l'amplitude de nos considérations en balayant les contrastes nécessaires, étant ces contrastes résultants de nos choix différenciés. En troisième lieu, ces scénarii sont cohérents et transparents dans la mesure où la logique interne de chaque scénario est claire et évidente. Ces scénarii sont, finalement, vraisemblables, ce qui nous situe dans un champs de quatre situations diverses mais toutes possibles.

Synthèse méthodologique et chronologique

1.- PROSPECTIVE EXPLORATOIRE

Que peut-il advenir dans le Grand Montevideo à l'horizon 2025?

Objectif de la démarche

Identifier les futuribles pour le Grand Montevideo à l'horizon 2025

Dénomination de la démarche et cadre institutionnel

Recherche de C. Nalerio: "*La Región Montevideo al horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo y su inserción internacional*" pour CSIC dans le cadre la thèse. L'encadrement institutionnel est le Concours pour jeunes chercheurs de CSIC à l'Université de la République.

Qui

C. Nalerio élabore le travail sous tutelle de P. Ligrone.
Un panel d'experts formé par A. Echaider, J. Villamide, G. Bittencourt, A. Magri, E. Domínguez et L. Fantini est consulté, et un ensemble d'entretiens contribuent à la recherche : F. Bervejillo, G. Bittencourt, D. Capandegui, A. Echaider, L. Fantini, H. Gilmet, J. Igorra, F. Lema, P. Ligrone, E. González Posse, A. Magri, A. Nieto, S. Schelotto, M. Vaillant, J. Villamide.

Quand

De janvier à août 2004

Comment

Construction d'un ensemble de scénarii contrastés, les futuribles. Il est important que, dans au moins un ou deux des scénarii obtenus, la structure interne du scénario fasse preuve d'un changement en profondeur. C'est-à-dire que le caractère du scénario ne soit pas analogue au présent (un peu plus ou un peu moins de la même chose) et corresponde à des situations tendancielles. Il faut assurer un caractère différent, parce que le scénario répond à une rupture ou à la consolidation d'une tendance émergente. Le « moteur » du scénario est distinct.

La morphologie du système

Pour étudier la morphologie du système « Grand Montevideo », d'ici à 2025, il nous faut analyser les sous-systèmes qui le compose. Ces sous-systèmes correspondent aux Facteurs clé que nous allons définir à partir de la question : « Quels sont les phénomènes, les facteurs et les processus qui vont conditionner l'évolution du Grand Montevideo d'ici 2025 ? ». Une fois repéré, chaque Facteur clé pourra alors être décrit et ainsi nous pourrons poser la question : « Quels sont les éléments qui définissent le Facteur clé ? ». Alors commencera l'exploration Et des sous-scénarii indépendants qui surgiront.

L'identification des Facteurs clé pour décrire le système est donc la première étape. Pour cela, nous allons proposer une matrice d'analyse structurelle. Signalons que celle-ci a deux objectifs : la représentation la plus exhaustive possible du système en étude et la réduction de la complexité de ce système aux variables essentielles. Cette méthode permet de structurer la réflexion autour des Facteurs clé (M. Godet, 2001). Ceux-ci, s'organisent en variables internes (celles qui caractérisent le système en étude) et les externes (celles qui constituent leur environnement). Une première liste de variables a donc été confectionnée pour élaborer la matrice. La liste primaire correspond à une synthèse des lectures et des entretiens réalisés pour la recherche. Ensuite, les Facteurs clé retenus dans les prospectives uruguayennes des années 1990 complètent la matrice d'analyse proposée par le Projet *Cities*[176]. Ceux-ci s'ajoutent à une adaptation des variables utilisées dans *Cataluña* 2010 et Île de France 2020.

Annexe 6 : Liste des variables internes et externes au système utilisés pour élaborer la Matrice d'analyse structurelle

L'utilisation de la matrice produit un indice d'influence et un indice de motricité. L'indice d'influence indique la prédominance de la variable comme moteur sur les autres variables. Ceci permet, en principe, d'identifier les Facteurs clé, qui apparaissent positionnés avec les indices les plus hauts. La matrice se remplit en choisissant un chiffre (de un à trois) qui indique l'influence de la variable de la file de gauche sur les variables qui apparaissent en horizontal (qui sont indiquées avec le même chiffre que dans la liste verticale sous le titre : « INFLUENCE DE : »).

Annexe 7 : Matrice d'analyse structurelle

[176] Voir référence page 83.

Analysons globalement la matrice proposée. On constate que quelques hypothèses se confirment, par exemple que le système est nettement dépendant des variables externes au système. Observons l'ordre des variables issues de la matrice sur la liste suivante:

1) La disponibilité de crédit externe
2) La croissance économique de l'Uruguay
3) Le poids de la dette externe
4) Le développement de la ZLEA/Zone de Libre Echange des Amériques
5) La structure de la demande (du marché international et national)
6) Le degré de libéralisation des marchés internationaux
7) La division internationale du travail
8) L'existence de politiques macroéconomiques partagées dans les pays du MERCOSUR

Voir en annexes la totalité des résultats.

Annexe 8 : Ordre des variables selon leur indice d'influence

Mais cette étape ne permet pas cependant pas la mise en évidence des Facteurs clé déterminants de l'évolution du Grand Montevideo. L'inexpérience dans l'utilisation de l'outil explique peut-être son inefficacité dans notre cas. En effet, M. Godet prévient, dans son « Manuel de prospective stratégique », sur les difficultés posées par l'utilisation de l'instrument. Il évoque la nécessité de prendre soin de l'équivalence du poids spécifique des variables considérées dans la matrice, ainsi que dans leurs relations de dépendance interne[177].

L'analyse ex-post de la liste de variables que nous avons réalisée pour la matrice d'analyse structurelle nous fait penser qu'une attention majeure aurait due être portée sur cette question, pour assurer un degré d'équivalence plus marqué entre les variables choisies. Il est vrai que le chemin parcouru pour l'élaboration de la liste[178] ne tient pas compte de cette nécessité.

[177] Il propose trois questions pour aider à distinguer cette relation :

- Existe-t-il une influence directe de i sur j, ou est-ce de i vers j ?
- Existe-t-il une influence de i sur j, ou existe-t-il une colinéarité, c'est-à-dire l'existence d'une troisième variable k qui agit sur i et sur j ?
- La relation de i à j est-elle directe ou passe-t-elle à travers d'une autre variable r de la liste?

[178] Rappelons le cheminement utilisé pour l'élaboration de cette liste: liste primaire par l'auteur comme synthèse des lectures et des entretiens. Sélection de catégories fonctionnelles au Grand Montevideo du Projet Cities, de Cataluña 2010 et Ile de France 2020.

Signalons que les trois questions évoquées ci-dessus ont été posées dans la construction de la matrice, mais de façon marginale et non pas systématique…

D'une autre manière, il est possible aussi de penser que, pour un système territorial, la matrice d'analyse structurelle ne soit pas la méthode la plus adéquate, dans la mesure où cette imbrication des variables qui décrivent le système –et qui pose problème dans notre cas- est assez habituelle dans une structure territoriale métropolitaine.

La difficulté de construire la matrice d'analyse structurelle, ou plutôt son degré de fiabilité, exige une nouvelle démarche pour arriver à dégager les données pertinentes pour la détermination des Facteurs clé. Ce qui nous mène à réaliser une série d'entretiens qualifiés auprès d'experts et d'acteurs du terrain. Les scientifiques interviewés ont été choisis en fonction de leur compétence dans les domaines économique, politique, social et territorial. Les acteurs ont été choisis en fonction de leur rôle dans les processus de décision et/ou leur rôle comme *leaders* d'opinion sur les thèmes de la ville et du territoire.

Près de vingt-cinq personnes ont été sollicitées, dont quinze accèdent à passer un entretien :

F. Bervejillo - Expertise en Aménagement du territoire, urbanisme et développement
G. Bittencourt - Expertise en économie
D. Capandegui - Expertise en Urbanisme et culture urbaine
A. Echaider - Expertise en gestion, marchés fonciers et territoire. Décideur municipal.
L. Fantini - Expertise en économie territoriale et prospective
H. Gilmet - Expertise en Urbanisme. Décideur municipal.
E. González Posse - Expertise en économie et territoire
J. Igorra – Architecte. Décideur municipal et politicien.
F. Lema - Expertise en éducation, technologie et société de l'information
P. Ligrone - Expertise en Aménagement du territoire, urbanisme et développement
A. Magri - Expertise en politique publique et territoire
A. Nieto - Expertise en logistique, transport et territoire
S. Schelotto - Expertise en Urbanisme et Histoire. Décideur municipal.
M. Vaillant - Expertise en économie et MERCOSUR
J. Villamide - Expertise en marchés fonciers et territoire

Voici les questions posées :

- Quels sont les facteurs et les processus qui vont conditionner l'évolution du Grand Montevideo dans les vingt prochaines années ?
- Quels sont les facteurs et les processus qui vont déterminer le développement économique du Grand Montevideo ?
- Quels sont les facteurs et les processus qui vont déterminer le positionnement international du Grand Montevideo ?
- Quels sont les processus en cours qui ont une inertie suffisante pour se projeter tel quel à l'horizon 2025 ?
- Quels nouveaux processus émergent aujourd'hui comme vecteurs de changement dans la mesure où ils se consolident ?

Les résultats obtenus dans ces interviews[179] furent inégaux en relation à l'identification des Facteurs clé, et il ne fut pas non plus possible par cette démarche d'arriver au choix des variables ou Facteurs clé. Une deuxième phase consiste à faire une synthèse de tout le processus en pondérant les éléments retenus[180].

Une liste de cinq Facteurs clé fera l'objet d'un nouveau test auprès du panel d'experts développé dans l'étape suivante :

- Le monde
- Le développement du MERCOSUR
- La place de Montevideo sur la carte du monde
- Le dynamisme économique de l'Uruguay
- La politique publique et la culture locale

[179] Cependant, l'information relevée fut dans tous les cas de grande valeur, car elle a alimenté la construction des scénarii exploratoires.
[180] Cette démarche a été réalisée dans une session de travail avec le tuteur de la recherche pour CSIC, le Dr. Arch. P. Ligrone.

Ce panel d'experts a été organisé sous forme d'ateliers de travail. Vingt experts furent identifiés pour la réalisation de cette démarche. Quatre tentatives de réunion furent nécessaires pour en concrétiser une, où ont finalement participé A. Echaider, J. Villamide, G. Bittencourt, L. Fantini, A. Magri et E. Domínguez.

NOM	PROFESSION	PROFIL Rapport à la prospective
A. Echaider	Promoteur immobilier, il a travaillé comme coordinateur du Plan Stratégique du Plan Montevideo après s'être formé à Barcelone avec J. Borja.	Modérateur du Forum Grand Montevideo du Cycle URUGUAY 2025. Président de la Commission de la Rambla Sur et promoteur de l'expérience « *el Montevideo que viene* ». Promoteur, plus récemment de l'expérience « *El Uruguay de las ideas* »
J. Villamide	Spécialiste en marchés fonciers et immobiliers, fondateur de l'Institut du Sol Urbain, rattaché au Lincolnd Institute	Rapporteur du Forum Grand Montevideo du Cycle URUGUAY 2025. Conseillé en marchés immobiliers où il exerce le regard prospectif.
G. Bittencourt	Economiste	Il a construit des scénarii économiques prospectifs d'horizon 2020 et travaille aujourd'hui comme conseillé de la OPP
A. Magri	Spécialiste en politique publique et territoire. Chercheuse de l'Institut de Science Politique de la UDELAR	A participé au Forum Grand Montevideo du Cycle URUGUAY 2025
E. Domínguez	Architecte et doctorant en développement local au CLAEH. Responsable de la Chaire d'Aménagement du territoire de l'Atelier Perdomo de la Faculté d'Architecture de la UDELAR	A participé au Forum « Espaces côtiers » du Cycle URUGUAY 2025
L. Fantini	Economiste argentin spécialiste en territoire	Il a coordonné URUGUAY 2025 et a participé de l'expérience Neuquén 2020 en Argentine

Cet espace, conçu initialement comme espace de discussion sur les Facteurs clé, les sous-scénarii et les scénarii obtenus, sera limité au seul débat des Facteurs clé. La suite du travail pour l'atelier fut l'examen des quatre scénarii suivants :

- Montevideo logistique
- Montevideo cœur du MERCOSUR
- Montevideo *hub* d'intelligence
- Montevideo folklorique

Cinq questions permettent d'organiser la réflexion :

- Les variables choisies sont-elles vraiment les Facteurs clé qui vont déterminer l'évolution du Grand Montevideo à l'horizon 2025? Quelles sont les variables manquantes?
- Le scénario est-il cohérent, ou faut-il procéder à des ajustements dans les sous-scénarii?
- Le scénario est-il pertinent pour tirer des conclusions territoriales ?
- Quels sont les éléments qui manquent au scénario ?
- Quels éléments stratégiques doivent être retenus comme conclusion de l'analyse des quatre scénarios?

Voici donc le cheminement qui nous a mené à la détermination des Facteurs clé pour la réalisation de nos scénarios. Il est temps maintenant de décrire les Facteurs clé en signalant leur importance dans le conditionnement du futur du Grand Montevideo dans les vingt prochaines années. Chaque Facteur clé doit trouver sa propre structure singulière par l'assemblage spécifique d'éléments pertinents qui mettront en évidence des sous-scénarii que nous présenterons in fine.

Les Facteurs clé retenus

Facteur clé No 1: LE MONDE

L'Uruguay est extrêmement vulnérable aux variations externes à cause du modèle d'ouverture commerciale et financière sur lequel il a développé son économie et de la taille limitée de son marché interne. De plus, la mondialisation fait que le monde fonctionne comme unité en temps réel (M. Castells, 1996) et que la perméabilité locale aux changements globaux soit chaque fois plus significative. L'influence de ce Facteur clé dans l'évolution du Grand Montevideo dans les vingt prochaines années est donc importante. La recomposition des grands blocs géopolitiques et leurs poids relatifs, ainsi que la stabilité politique du monde dans la tension guerre - coopération posent à l'Uruguay des scénarii contrastés pour le positionnement du pays. D'autre part, la possible re-définition de son offre productive a comme contexte la question de la spécialisation productive des grands blocs économiques.

Le degré de libéralisation des marchés mondiaux détermine la possibilité de positionnement des produits uruguayens. La disponibilité de crédit international déterminera la possibilité de concrétisation d'un certain nombre d'opérations en Uruguay, notamment de construction d'infrastructures, de grande influence sur le développement du pays, qui difficilement trouvent des financements internes.

Trois sous-scénarii ont été considérés pour ce Facteur clé. Ces scénarii ont pour base le travail développé au sein du *Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República* pour la construction de scénarios prospectifs pour l'économie uruguayenne à l'horizon 2025 (G. Bittencourt, 2004):

- Scénario up
- Scénario down
- Scénario intermédiaire

Facteur clé No 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE

Ce concept est plus qualitatif que géographique ou physico spatial, même s'il garde évidemment son assise sur ce plan. Exister dans l'imaginaire symbolique de la culture internationale est un défi central des villes qui se proposent d'être acteurs de la globalisation et pas à peine des victimes de ses effets. L'expression « Etre et paraître » synthétise la dimension que nous souhaitons ici aborder.

L'image de marque de la ville capitale est importante non seulement comme un élément de *marketing* territorial mais par son incidence dans les rôles régionaux et internationaux que la ville peut conquérir. En Uruguay, la ville avec le plus de présence internationale paraît être actuellement Punta del Este plus que Montevideo. Cette vision de la place à occuper sur la carte du monde ne dépend pas nécessairement du positionnement du pays –même si tous deux peuvent être convergents- puisque l'échelle de l'Etat-Nation peut être dépassée dans la coexistence dans le même pays de régions gagnantes et régions perdantes.

Les villes qui ont été identifiées comme possibles références sont :

- Rotterdam, Singapour
- Paris, Bruxelles
- Sillicon Valley, Santiago de Chile
- Puerto Rico

Cinq sous scénarii ont été considérés pour ce Facteur clé :

- Plateforme logistique régionale
- Capitale du MERCOSUR
- Hub de connaissance
- Province cisplatine[181]
- Banda Oriental

Facteur clé No 3: DEVELOPPEMENT DU MERCOSUR

La forme et la profondeur de l'intégration au sein du MERCOSUR modifient radicalement les possibilités du Grand Montevideo dans la région et dans sa relation avec les grandes métropoles du monde. En effet, la possibilité de capter une place comme centre régional –tant capitale du MERCOSUR, comme tête de file politique ou centre d'une certaine spécificité à l'échelle régionale, centre d'affaires par exemple- modifierait de façon substantielle la position de Montevideo sur l'échiquier mondial.

Car aujourd'hui, la ville est une destination marginale (associée à Buenos Aires) dans le système de parcours du Cône Sud et pourrait devenir une porte d'entrée au Río de la Plata au lieu de Buenos Aires. Bien sûr, quelques opérations de base doivent être assurées, comme la construction d'une piste aérienne transcontinentale avec laquelle le pays ne compte pas encore.

De plus, l'Uruguay est, comme nous l'avons déjà remarqué, hautement dépendant des économies voisines ; il est même possible d'affirmer que l'économie du pays est une sorte de semi addition des deux (F. Lorenzo, 2004). Même si leur poids relatif peut changer dans un

[181] C'est le nom proposé par l'Empire brésilien pour dénommer l'Uruguay après l'indépendance, lors du processus de définition de son appartenance (le tour de force se jouait *entre Las Provincias Unidas del Río de la Plata* –plus tard Argentine- et l'Empire brésilien, avant de se constituer en *Repùblica Oriental del Uruguay*, sous l'influence de la diplomatie anglaise.

horizon de vingt ans, l'effet d'entraînement de l'Argentine et du Brésil sur l'Uruguay doit être considéré au départ, puisque ce fait constitue une tendance lourde dans le scénario 00. Précisons aussi que, même si la possibilité de construction du Pont Colonia - Buenos Aires et la mise en fonctionnement du couloir bi-océanique[182] paraît peu probable, nous devons la considérer par la transcendance des implications urbaines et territoriales sur le Grand Montevideo. D'autre part, le développement de l'intégration intra-MERCOSUR (encore immature en 2005) et l'intégration de l'Uruguay dans les agglomérations industrielles de la Région sont des indicateurs importants du degré d'intégration réelle au sein du MERCOSUR[183] (M. Vaillant, 2003). L'existence ou pas de politiques macro-économiques communes et la possible formation d'un Institut de la Monnaie sont, pour leur part, des indicateurs de la tendance du MERCOSUR à se transformer en une vraie Union Douanière ou même en un Marché Commun.

L'existence d'une véritable institutionnalisation supranationale est un élément structurant dans l'approfondissement de l'intégration. La dimension extra-commerciale de cette intégration est un indicateur de sa profondeur, mais aussi une possible ressource de positionnement pour Montevideo. Le possible élargissement du bloc doit être aussi pris en compte, puisque, au-delà des évidentes transformations internes qu'il implique, il tend à changer le barycentre du MERCOSUR (qui peut s'incliner à devenir plutôt un « Merconorte »…) et, en fonction des alliances mises en œuvre, de son caractère.

Le développement du ZLEA/Zone de Libre Echange des Amériques marque le contrepoint du développement du MERCOSUR dans la mesure où la stratégie brésilienne s'affirme dans l'approfondissement de l'intégration régionale à travers la réaffirmation de son leadership comme réfutation du pouvoir nord-américain. Trois sous scénarii ont été considérés pour ce Facteur clé:

[182] Système routier qui compte unir les côtes des océans Pacifique et Atlantique Ce couloir est censé unir les villes de Valparaíso, Córdoba , Buenos Aires, Montevideo et Porto Alegre

[183] La possibilité pour l'Uruguay de trouver des créneaux au sein des processus industriels du Brésil (par exemple dans l'industrie automotrice) et de l'Argentine est d'une importance économique significative.

- MERCOSUR qui flotte, sans approfondissement ni croissance
- MERCOSUR profond XXL
- MERCOSUR commercial de la même taille
- MERCOSUR brésilien XXL

Facteur clé No 4: DINAMYSME ECONOMIQUE DE L'URUGUAY

Le Grand Montevideo est la ville en Uruguay qui capte en général les bénéfices de la circulation de capitaux dans le pays. C'est pourquoi le dynamisme économique de l'Uruguay détermine en grande mesure l'évolution physique et spatiale de sa capitale ; la dynamique communale est directement proportionnelle à la dynamique nationale. De toute façon, certaines différences peuvent s'opérer comme notamment, le résultat du modèle territorial national. La tendance à la désindustrialisation du Montevideo central vers son aire métropolitaine et la Région Métropolitaine de la Côte Sud (E. González Posse, 2004) ou bien vers la province uruguayenne est définie par la promotion à partir de l'Etat de la décentralisation des nouvelles entreprises industrielles. L'existence d'un investissement public transformera de plus le territoire avec l'externalité que signifie la construction de logements et de services, l'aménagement de l'espace public et le surgissement d'infrastructures associées.

La description ensuite du paradigme dominant donnera une idée de la philosophie dominante dans le scénario décrit, et du type de société produite en relation au modèle de développement choisi et de son système de valeurs. La quantité d'habitants du Grand Montevideo a été projetée comme conséquence de ce dynamisme, prenant comme antécédent les considérations du département d'économie de la *Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República* pour la construction de scénarii prospectifs pour l'économie nationale (G. Bittencourt, 2004). L'emploi, l'émigration et le pourcentage de population en dessous du seuil de pauvreté sont pris comme indicateurs de la relation entre croissance économique et redistribution, ainsi que le déversement de l'activité économique sur la société en général. La cote de l'investissement en Uruguay et son origine fournissent de l'information sur le modèle de base et sont un indicateur important de dynamisme de l'économie locale.

L'identification des secteurs auxquels correspond la création de richesse, caractérise la structure productive du pays. Quatre sous scénarii ont été considérés pour ce Facteur clé:

- Uruguay logistique
- Economie symbolique
- Uruguay intelligent
- Uruguay productif traditionnel

Facteur clé No 5 : POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE

La politique publique et la culture locale constituent ce que nous avons dénommé le *software* territorial et indique jusqu'à quel point la ville a les ressources nécessaires pour activer et transformer son *hardware* territorial. Ce Facteur clé réfère ainsi à la capacité de la ville à produire et/ou favoriser son propre développement et transformation. Le Facteur inclus tant la trame d'acteurs promoteurs d'idées et de changements comme aussi les instruments de gestion, promotion et développement du territoire et de la ville. Signalons d'autre part, que la politique publique en Uruguay fonctionne aujourd'hui plus sur la base de référentiels que sur la base de projets proprement dits. Même si l'existence de ces référentiels est importante, elle est insuffisante pour la construction de vraies politiques d'Etat, structurées par des objectifs et conçues selon une stratégie spécifique. Cette caractéristique est identifiée par notre recherche comme l'une des grandes faiblesses du pays en relation à la construction du futur.

Quatre sous scénarii ont été considérés pour ce Facteur clé:

- Transnationale dynamique
- Projet de pays partagé
- Société à deux vitesses
- Rétrotopie

Facteur clé No 6: MODÈLE TERRITORIAL

Dans la première démarche que nous mettons en œuvre pour arriver à des futuribles pour le Grand Montevideo, nous avons construit des scénarii comme combinaison des sous-scénarii de cinq Facteur clés :

- Le monde
- Le développement du l'intégration du MERCOSUR
- La place de Montevideo sur la carte du monde
- Le dynamisme économique de l'Uruguay
- La politique publique et la culture locale

Nous faisons ensuite une « possible traduction physico spatiale du scénario ». Cependant, en arrivant aux scénarii possibles, il se met en évidence que le modèle territorial ne garde pas une relation univoque avec chaque scénario. Car le modèle territorial n'est pas exclusivement une « conséquence » des scénarii possibles pour le Grand Montevideo. C'est un élément actif qui détermine, ou du moins conditionne, ces possibles scénarios. C'est-à-dire que, de différentes réponses territoriales au même contexte (déterminé par les cinq Facteurs clé évoqués) produisent un système structurellement différent, un Grand Montevideo d'une autre qualité. C'est pourquoi nous décidons d'incorporer le modèle territorial comme un Facteur clé indépendant, car il apporte des conditions spécifiques qui conditionnent l'évolution du Grand Montevideo à l'horizon 2025, même si ce Facteur clé garde une relation de dépendance avec les sous-scénarii des autres Facteur clé. Tous les modèles territoriaux ne sont pas compatibles avec tous les sous-scénarii des autres Facteurs clé ; les critères de véracité prospective permettront de vérifier ces compatibilités. Nous choisirons dans notre recherche d'explorer des configurations contrastées.

Cependant, il est clair que les trois modèles que nous décrivons très schématiquement comme modalités de consommation du territoire -extensive, intensive ou mixte- peuvent se combiner de maintes manières dans les "Composants Territoriaux" qui conforment le Grand Montevideo. Nous explorerons certaines combinaisons qui nous apporterons des éléments utiles à notre propos : identifier les clés territoriales du développement du Grand Montevideo.

Les modèles territoriaux vont combiner des modalités d'usage du sol avec une gouvernance métropolitaine de diverses formes (existence ou non d'un modèle territorial métropolitain partagé et d'organismes de gestion de cette échelle). La gouvernance sera considérée comme gouvernance tout court ou bonne gouvernance, c'est-à-dire efficace en relation à la gestion du territoire métropolitain. Les configurations physiques seront définies par le type d'implantation territoriale des typologies de bâtiments connues et par la densification du tissu urbain. Trois conformations apparaissent comme possibles :

- La densification en hauteur sur le tissu traditionnel ou sur de nouvelles zones colonisées
- Basse densité avec une occupation territoriale étendue
- Clusters dispersés avec le possible surgissement de nouvelles typologies

Certaines infrastructures et équipements, ainsi que certaines pièces urbaines qui définissent la scène urbaine, sont décrits dans la caractérisation physique du modèle pour caractériser le développement urbain. C'est ainsi, par exemple, que l'Ile de la Liberté se présente comme un espace de loisirs, comme signe d'une reconquête de la Baie de Montevideo, ou le SUIT, ancien frigorifique aussi sur la Baie, transformé en Hôtel cinq étoiles. La description des « aménités » de la ville est aussi considérée dans la mesure où elle définie le caractère de la ville et ses avantages compétitifs. Quatre sous-scénarii sont ainsi obtenus :

- Occupation intensive sans gouvernance métropolitaine
- Occupation extensive avec gouvernance métropolitaine
- Occupation mixte avec bonne gouvernance métropolitaine
- Occupation mixte sans gouvernance métropolitaine

Annexe 9 : La morphologie du système

Analyse morphologique

Facteur clé No 1: LE MONDE

SCÉNARIO OPTIMISTE
Croissance mondiale:6,9%

SCÉNARIO PESIMISTE
Croissance mondiale:2,5

SCÉNARIO INTERMEDIAIRE
Croissance mondiale:

Facteur clé No 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE

CAPITAL E du MERCOSUR

HUB D'INTELLIGENCES

PLATEFORME LOGÍSTIQUE

PROVINCE CISPLATINE

BANDA ORIENTAL

Facteur clé No 3: DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR

MERCOSUR PROFOND XXL

MERCOSUR FAIBLE

MERCOSUR =

MERCOSUR SE DILUE. DEVELOPPEMENT DU ZLEA

Facteur clé No 4: DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE L'URUGUAY

ECONOMÍA DE LA INTELIGENCIA

LOGÍSTICA

ECONOMÍA SIMBÓLICA
6 millones de hab

ESTRUCTURA PRODUCTIVA=2003

PAÍS EN EXTINCIÓN

Facteur clé No 5: POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE

POLÍTICA ACTIVA Y CENTRALIZADA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA
sociedad a dos velocidades

PROYECTO DE PAÍS COMPARTIDO

POLÍTICA DÉBIL Y ACTOR PRIVADO FUERTE

POLÍTICA DÉBIL. SOCIEDAD CIVIL Y ACTOR PRIVADO SIN INICIATIVA

Facteur clé No 6: MODÈLE TERRITORIAL DEL GRAN MONTEVIDEO

OCUPACIÓN EXTENDIDA CON GOBERNANZA METROPOLITANA

OCUPACIÓN EXTENDIDA, DIFUSA Y DESREGULADA SIN GOBERNANZA METROPOLITANA

OCUPACIÓN CONCENTRADA CON GOBERNANZA METROPOLITANA

MONTEVIDEO RESISTANT

MONTEVIDEO HUB D'INTELLIGENCE

MONTEVIDEO LOGISTIQUE

MONTEVIDEO COEUR DU MERCOSUR

MONTEVIDEO FOLKLORIQUE

Les futuribles pour le Grand Montevideo à l'horizon 2025

Les futuribles –« futurs possibles »- sont un ensemble de scénarii contrastés. Ce contraste apporte des éléments pour une démarche postérieure : la conception du scénario normatif (qui sera réalisée dans le troisième volet de notre travail, dans l'exercice de prospective stratégique). Les indices favorables à retenir sont identifiés, ainsi que les éléments dangereux à éviter. Ils apparaissent dans la description de chacun des scénarios de futurs possibles.

Chaque scénario sera donc présenté par une introduction synthétique qui met en avant les éléments les plus importants qui le caractérisent, avec la définition du « moteur » qui a mené le Grand Montevideo de 2005 à son développement jusqu'à cette image prospective en 2025. Les Facteurs clé seront ensuite décrits un à un. La traduction physico spatiale du scénario sera énoncée sur la base d'une matrice qui décrit :

- L'extension métropolitaine du Grand Montevideo
- L'infrastructure et les équipements de la ville
- L'assainissement
- Le transport
- L'infostructure
- Le port
- L'aéroport
- La route périmétrale Nord
- Les Centralités du Grand Montevideo
- L'évolution de l'aire centrale et des centralités périphériques existantes en 2005
- Les nouvelles centralités consolidées en 2025
- Les centralités émergentes en 2025
- Les aménités urbaines
- La sécurité urbaine
- La pollution
- La qualité du paysage et la scène urbaine
- L'évolution particulière des composants territoriaux
- L'emplacement et modalité d'occupation des classes aisées

Finalement, le parcours qui a mené le Grand Montevideo de 2005 au scénario décrit est énoncé, avec trois coupes temporelles (court terme: année 2010, moyen terme: année 2017 long terme: année 2025) où sont formulés les événements qui ont permis cette évolution.

SCENARIO 01: MONTEVIDEO LOGISTIQUE

Le MERCOSUR fonctionne maintenant comme une région unique à l'échelle des territoires globalisés, avec des nœuds de poids à Montevideo, La Paloma, Fray Bentos, Nueva Palmira et Colonia. La production de richesse provient du mouvement et rupture de charges, et des services associés à l'activité logistique. Les chaînes forestières et des céréales se développent largement grâce à ces nouvelles externalités qui assurent un prix compétitif des produits au niveau mondial[184]. Le port créé en 2005 pour l'exportation du minerai de fer provenant du Brésil par le fleuve Uruguay contribue aussi à augmenter les matières premières que l'Uruguay mobilise sur son propre territoire. Un important investissement en matière d'infrastructure a été réalisé par le gouvernement uruguayen sous la tutelle du MERCOSUR, et la construction du port Colonia-Buenos Aires a finalement vu le jour. Ensuite, la construction du port d'eaux profondes de La Paloma et l'amélioration du système routier national (notamment les routes 1, 11, 8, 17 et 26) ont été assurés par des appels d'offres internationaux. Cette évolution a permis que l'Axe Routier du Cône Sud passe par l'Uruguay[185]. Le pays gagne ainsi une position stratégique dans le continent en reliant l'océan Atlantique à l'océan Pacifique, assurant le lien maritime à l'Asie. L'Uruguay est désormais davantage tourné vers l'Argentine (avec qui il maintient maintenant un lien physique) que vers le Brésil, dont il partage le modèle de développement. Le marché des sols se valorise, le paysage se dégrade et l'ambiance du pays se transforme complètement. D'une « *estancia cimarrona*[186] » extensive, l'Uruguay devient un « articulateur hyper-connecté ».

[184] Le surplus que signifie le transport de ces matières premières détermine le prix de marché de ces produits (A. Blum, com. pers.).

[185] Par la ville de Río Branco.

[186] « Ferme créole"

Facteur clé N° 1: LE MONDE

SCÉNARIO UP

La croissance mondiale est de à un 6,9 % (G. Bittencourt, 2003). Les États-unis sont le pôle économique et culturel de référence ; ils contrôlent le Moyen Orient et donc une importante ressource de pétrole, même si celle-ci n'est plus l'énergie principale utilisée par l'industrie et la ville. En effet, la conversion vers le biodiesel a changé la donne. Le MERCOSUR continue d'être un producteur essentiellement agricole, aujourd'hui davantage tourné vers la production céréalière.

L'influence mondiale des États-unis continue d'être centrale, avec un contrôle géopolitique important, notamment sur toute l'Amérique du Sud, qui n'a pas réussi à devenir un espace économique commun indépendant. Les marchés internationaux se sont libéralisés partiellement, ce qui favorise l'Uruguay. Le crédit international est ouvert et disponible.

Facteur clé N° 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE

PLATAFORME LOGISTIQUE RÉGIONALE

L'Uruguay reçoit et distribue des produits de la Région vers le monde et du monde vers la Région. Le port de Montevideo est un *hub* régional qui combine son activité avec celle de l'aéroport et du Train à Grande Vitesse qui relie Montevideo à Buenos Aires.

Benchmarking

Les possibles références sont Rotterdam et Singapour.

Facteur clé N° 3: DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR

MERCOSUR COMMERCIAL DE LA MÊME TAILLE

Le MERCOSUR évolue vers une Union douanière avec une Taxe Externe Commune. Le Chili est pleinement intégré. L'intégration est plus commerciale que productive et les chaînes industrielles régionales ne se forment pas. Le Brésil ne réussit pas la reconversion productive ni le positionnement international désiré par le gouvernement Lula dans les années 2000. L'Argentine se redresse. Le pont Colonia-Buenos Aires se construit et l'axe routier du Cône Sud se met en marche. La Zone de Libre Échange des Amériques fonctionne partiellement, menaçant sérieusement l'existence du MERCOSUR.

Facteur clé N° 4: DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE L'URUGUAY
URUGUAY LOGISTIQUE

L'Uruguay est un pays productif dynamique, qui maintient le profil agropastoral dans les exportations et développe le tourisme d'enclave, dépendant encore de l'Argentine, même si une certaine ouverture vers le Cône Sud est mise en œuvre. L'élargissement stationnaire de l'activité touristique aboutit partiellement. Le paradigme dominant est le néo-libéralisme, qui parie sur l'ouverture du pays en en dérégulant l'économie. Le pays fournit la production de fruits et légumes à Buenos Aires grâce au TGV.

La production de céréales approvisionne le nouveau marché mondial de bio-combustibles, particulièrement les États Unis. La basse diversification du profil productif et la grande dépendance de l'Argentine déterminent la grande vulnérabilité du système. L'Uruguay compte 5,7 millions d'habitants dont 15% de chômeurs.

Facteur clé N° 5: POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE
TRANSNATIONALE DYNAMIQUE

L'état est faible alors que les acteurs transnationaux sont forts et dynamiques. La seule politique d'État cohérente et soutenue est la politique sectorielle d'impulsion à la logistique, qui assure la construction des infrastructures de transport nécessaires pour le positionnement du pays, ainsi que les lois qui assurent des avantages comparatifs avec les voisins. L'Aménagement du territoire se consolide sur la base des besoins en structures de transport – aérien, terrestre et maritime- en soumettant les valeurs du paysage et de l'Aménagement urbain aux couloirs et points de rupture et d'approvisionnement de produits. La sécurité sociale s'affaiblit et les politiques de redistribution sont faibles. Le pays a une restriction environnementale basse. Les valeurs qui commandent sont la gestion efficace, où les plus performants s'enrichissent et le reste demeure sur le bord du chemin, produisant ainsi une société fracturée peu solidaire. Le patronat multinational est très actif et peu engagé sur le territoire.

Facteur clé N° 6: MODÈLE TERRITORIAL

OCCUPATION EXTENSIVE SANS GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Le Grand Montevideo s'étend de façon continue comme région métropolitaine, de Colonia à Punta del Este. L'occupation du territoire est de basse intensité, étendue sur les couloirs métropolitains de Montevideo qui se consolident en vidant définitivement les aires intermédiaires de la ville. Une dérégulation qui répond à l'idée d'un État « musclé » mais petit, libère le territoire métropolitain d'une gouvernance consistante.

Parcours qui a mené au scénario

2010 – Le gouvernement est manœuvré par une élite patronale qui décide de parier sur la logistique. La négociation de prêts internationaux pour la construction des infrastructures nécessaires et la re-négociation de la dette extérieure ont lieu. La route périmétrale Nord se construit dans sa version Nord, ainsi que le pont sur le fleuve Santa Lucía et la route de double voie de la Ruta 1 vers Colonia.

2017 – Le port de pêche se déplace vers La Aguada. Le nouveau port ATENIL pour l'exportation vers l'Asie se construit à Punta de Sayago. La construction du pont Colonia-Buenos Aires se met en marche.

2025 - La construction du pont Colonia-Buenos Aires finalise. L'axe routier du Cône Sud se met en marche.

Caractéristiques physiques du modèle territorial

PIÈCE, SYSTEME OU QUALITÉ URBAINE	CARACTÉRISTIQUES
Extension du Grand Montevideo	Conurbation continue de Colonia a Punta del Este
Infrastructure et équipement : Route Périmétrale Nord Aéroport Port Infostructure Assainissement Transport	 Option Nord Nouvelles pistes pour vols de transport intercontinental de charge La terminale de pêche est déplacée vers La Aguada, des terres sont gagnées à la mer dans la baie et le Port Atenil à Punta de Sayago se construit L'infostructure s'optimise en incorporant les dernières nouveautés de la technologie *Plan de Saneamiento 4* se complète et la *Ciudad de la Costa* se dégrade TGV Buenos Aires-Sao Paulo passe par Montevideo
Centralités : Historiques Nouvelles Émergentes	Centralité centrale en décadence Shoppings Center se consolident Nouvelles centralités : entre le WTC et le lycée français. Cimetières anglais et du Buceo se reconvertissent avec une utilisation nocturne comme à Recoleta. La marge ouest du Santa Lucía est une nouvelle centralité qui se développe pour les nouveaux countries de San José. La Isla Libertad au centre de la baie se développe comme casino et services associés.
Aménités urbaines : Sécurité Pollution Qualité du paysage et scène urbaine	Ville duelle très insécure. Contamination des eaux du Fleuve Uruguay du au développement de l'industrie forestière Dégradation du paysage rural et de l'entourage routier par les dépôts logistiques
CT- Côte	Conurbation linéaire continue de la baie à Punta Espinillo
CT- Aire intermédiaire	Se vide et décline
CT- Périphérie de Montevideo	Activités de dépôts et brisement de charge se positionnent principalement dans ces CT. Occupations diffuses raccrochées de la périmétrale Nord.
CT- Périphérie métropolitaine	Se valorisent comme zones de dépôts et brisement de charge, activités pour lesquelles la demande territoriale est importante
Emplacement et modalités d'occupation territoriale des classes aisées	Countries à l'Ouest de la ville.

SCENARIO 02: MONTEVIDEO CŒUR DU MERCOSUR

Montevideo tire parti de sa position géopolitique et de la confiance institutionnelle de la Région envers l'Uruguay, et réussit, grâce à un intelligent lobby entre gouvernements du MERCOSUR , son positionnement comme moteur politique. Site du MERCOSUR « où les choses s'inventent », Montevideo réussit à se positionner comme l'espace de construction de l'information[187] de référence dans la région. La ville apparaît comme l'espace pertinent pour l'expression du nouveau pouvoir du bloc consolidé. Ce rôle se combine avec le pari du pays pour l'économie symbolique (tout ce qui est lié à la production d'images –publicité, TV, cinéma- musique et culture en général)[188] pour laquelle l'Uruguay présente également un avantage comparatif. Les externalités que la ville a dû assurer pour ces deux paris sont convergentes. Assurer, d'une part, les compétences des ressources humaines et, d'autre part, les équipements urbains et la consolidation des aménités d'une ville où il fait bon vivre : la basse densité, la cohésion sociale, la sécurité urbaine, la tranquilité et l'art du « bon vivre ». Les compétences humaines existaient déjà dans les ressources locales présentes dans les années 2005. Elles ont construit des circuits d'insertion dans la culture et le marché mondial, et ont transmi leurs connaissances aux nouvelles générations par la formation de jeunes cadres. Une ambiance cosmopolite mais d'echelle provinciale suscite l'imigration qualifiée de certaines élites culturelles de la Région et de l'Europe en assurant le suivi d'importants segments argentins et brésiliens.

[187] Nous référons ici au concept développé par S. Sassen (1991) dans son livre « La ville globale. New York, Londres, Tokyo »

[188] Comme le signale N. García Canclini (2000), la culture de l'hybridation émergente avec la mondialisation fait que l'Amérique Latine se positionne dans le marché mondial avec, comme produit différencié, la culture.

Facteur clé No 1: LE MONDE
SCÉNARIO PESSIMISTE

La croissance mondiale est de 2,5 %. Le Japon, la Chine et la Corée du Sud se constituent en nouveau pôle économique et politique mondial. La Russie et l'Europe Occidentale essayent de se consolider comme pôle. Le conflit au Moyen Orient continue. La ronde Uruguay restera dans l'histoire comme une anecdote et les marchés des pays centraux ne se libéralisent pas. Le crédit international est rare et cher.

Facteur clé No 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE
CAPITALE DU MERCOSUR

Montevideo est l'un des centres culturels du Cône Sud, siège des festivals de publicité, cinéma, théâtre et musique les plus prestigieux du monde, qualifié de « plateforme audiovisuelle » de qualité de l'Amérique. Capitale de la langue espagnole, l'Uruguay assure la transition entre le Brésil et l'Amérique hispanophone parlante. L'aéroport de Carrasco est maintenant la porte d'entrée au continent depuis l'Europe et l'Asie.

Benchmarking
Les possibles références sont Paris comme entrée de l'Europe, Bruxelles comme capitale de l'Union européenne.

Facteur clé No 3: DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR
MERCOSUR PROFOND DE LA MÊME TAILLE

L'intégration régionale s'approfondit et tend vers l'Union Économique totale. Des politiques macro-économiques communes sont mises en œuvre et une monnaie unique commence à circuler dans tout le territoire du MERCOSUR avec la libre circulation d'hommes et de capitaux. Des chaînes de production intégrées se développent dans les régions transfrontalières. La création de la Taxe Commune du MERCOSUR en 2006 permet le financement des politiques de développement de base territoriale de la Région. Une institutionnalité supranationale de plusieurs niveaux fonctionne aisément avec une plateforme de base à Montevideo. La dimension culturelle du MERCOSUR s'approfondie également. Le Pont Colonia-Buenos Aires ne s'est pas construit et l'Axe Routier du Cône Sud passe par Paysandú, Tacuarembó et Rivera.

Facteur clé No 4: DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE L'URUGUAY
ÉCONOMIE SYMBOLIQUE

Le paradigme dominant est *l'incrémentalisme*[189]. L'Uruguay est un pays productif et dynamique, dont les devises proviennent principalement de la vente de services. L'investissement en infrastructures exigées est donc très modéré. Le secteur PUJANTE de l'économie est l'audiovisuel, dont les marchés principaux sont l'Amérique hispanophone et lusophone. La logistique, l'agro-industrie et le tourisme (qui a pu élargir saisonnier grâce au lien avec la diaspora uruguayenne et sa descendance) continuent d'être une base importante de l'économie. Certaines opérations comme le recyclage des déchets pour l'exportation du reconverti plastique vers la Région consolident l'image d'une ville engagée dans la protection de l'environnement. Montevideo compte 4,3 millions d'habitants et connait un taux de chômage de 10% de la population active.

Facteur clé N° 5: POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE
PROJET DE PAYS PARTAGÉ

La synergie qui existe entre l'état, la société civile et les acteurs privés dynamise la société uruguayenne. L'existence d'un « Projet de pays » enthousiasmant et partagé fait de l'Etat un gouvernement proactif, avec un bon *lobby* Régional. Une forte synergie entre une élite d'affaires innovante et la société civile organisée, avec une bonne participation populaire permettent d'assurer le compromis territorial des politiques et des actions. Une importante rupture a lieu. Un changement dans l'ambiance du pays et dans ses normes fait que l'innovation et la créativité donne des fruits économiques. L'élite culturelle s'engage dans la construction d'un discours qui illustre et appuie le Projet de pays évoqué, lui donnant consistance, et faisant qu'il imprègne toutes les dimensions du développement. Ce processus s'est amorcé dans les années 2010 où une importante démarche de prospective participative a mobilisé les Uruguayens en engageant le besoin de dépassement des visions sectorielles et la culture de l'urgence. La réinvention de l'identité nationale sur cette base donne le fondement culturel qui déchaîne l'ambition collective de surpassement.

[189] Plus que des changements radicaux, parie à l'amélioration progressive et ciblée de processus déjà en œuvre

Facteur clé No 6: MODÈLE TERRITORIAL

OCUPATION INTENSIVE AVEC BONNE GOUVERNANCE METROPOLITAINE

L'involution urbaine de l'aire intermédiaire a finalement put être retournée. L'occupation « *culte* » des vides de l'urbanisation urbaine a permis leur préservation comme grandes pièces urbaines de valeur environnementale et paysagiste. Le développement de la conurbation métropolitaine est plutôt linéal suivant la tension des couloirs métropolitains qui tendent à se densifier. Le Grand Montevideo s'étend de Colonia jusqu'à Punta del Este de façon discontinue, en formant une région équilibrée et intégrée, en concentrant les IED, les incitations fiscales et l'urbanisation moderne. Les fonctions et la conformation physico-spatiale de chaque nœud se différencient clairement, réussissant un esprit particulier dans chaque ville, même si elles fonctionnent comme un tout cohérent. Le reste du pays est une mosaïque hétérogène de zones en déclin et de zones de développement modéré ; villes de basse diversification et de compétitivité limitée.

Caractéristiques du modèle territorial

PIÈCE, SYSTEME OU QUALITÉ URBAINE	CARACTÉRISTIQUES
Extension du Grand Montevideo	Système métropolitain cohérent de Colonia a Punta del Este mais discontinu. Chaque nœud urbain a un rôle différent complémentaire dans l'ensemble. Le caractère de chaque localité est préservé. Le Grand Montevideo s'étend de façon continue sur l'arc de 50 km depuis le centre de la ville.
Infrastructure et équipement : Route Périmétrale Nord Aéroport Port Infostructure Assainissement Transport	Option Sud Nouvelles pistes pour vols d'intercontinentaux Le Port de Montevideo se consolide comme porte de la Hidrovía Important investissement en infostructure pour la modernisation du réseau et son optimisation pour la situer dans le barème international supérieur Plan de Saneamiento 4 se complète et l'assainissement de Ciudad de la Costa se met en œuvre Le train se réactive en se modernisant. Des plateformes réservées de transport public dans Montevideo et sur le couloir Est permettent de résoudre un transport métropolitain de qualité.
Centralités : Historiques Nouvelles Emergentes	18 de Julio en décadence, Ciudad Vieja s'entretient centralités autour des Shoppings Center se consolident Nouvelles centralités : la Baie est le nouveau centre de la ville. Le Plan Fénix ressurgit de ses cendres, l'Ile de la Liberté prend son élan comme nouvelle offre ainsi que le SUIT, ancien frigorifique du Cerro qui regarde la baie, qui se transforme en Hôtel 5 étoiles. Les environs du Bâtiment MERCOSUR se valorisent aussi comme centre d'affaires.
Aménités urbaines : Sécurité Pollution Qualité du paysage et scène urbaine	La sécurité urbaine est assurée par une combinaison de police très professionnelle et de « contrôle social interstitiel ». La Baie, le Miguelete et le Pantanoso sont maintenant des fleuves propres entourés de parcs que les habitants de la ville occupent comme les nouveaux espaces publics de rencontre La scène urbaine est très soignée, les équipements urbains ont un *design* sobre et élégant
CT - Côte de Montevideo	Bande continue de Punta Carretas en passant par la Baie jusqu'à la Rambla du Cerro
CT - Aires intermédiaires	L'involution urbaine est paralysée.
CT - Périphéries de Montevideo	Activités de dépôts et brisement de charge se positionnent principalement dans ces CT. Occupations diffuses raccrochées de la périmétrale Nord.
CT - Périphéries métropolitaines	Se valorisent comme zones de dépôts et brisement de charge, activités pour lesquelles la demande territoriale est importante
Emplacement et modalités d'occupation territoriale des classes aisées	Countries à l'Ouest de la ville.

Parcours qui a mené au scénario 2

2005 – Montevideo crée l'agence « Montevideo capitale du MERCOSUR » afin d'identifier les actions stratégiques pour situer Montevideo comme cœur de l'intégration et les mettre en œuvre. Une corporation qui associe les acteurs économiques et la société civile à l'action gouvernementale se fait porteuse du Projet. Une Unité Opérative au sein de l'agence élabore des propositions de politiques, de programmes et de projets pour produire une stratégie efficace. Le projet « Montevideo Capitale » assure un axe de politique publique transversale qui se maintient au long de quatre périodes électorales consécutives. L'alliance avec le Venezuela assure l'accès au pétrole dans des prix raisonnables.

2010 – Le parlement du MERCOSUR s'installe à Montevideo, ainsi que l'Institut Régional de la Monnaie. Le Brésil réussit le positionnement international mis en avant dans les années Lula sur l'axe Sud-Sud comme option dans les politiques sociales et la reconversion productive. Les Plans Spéciaux mis en œuvre par la Mairie de Montevideo dans les zones patrimoniales aboutissent en produisant de nouvelles centralités avec la valorisation foncière des sols correspondants. La route périmétrale Nord se construit dans sa version Sud.

2017 – La construction du Pont Colonia Buenos Aires échoue définitivement. Les vides urbains du Grand Montevideo sont colonisés de façon « *culte* », avec des programmes de basse densité et la qualification des espaces périurbains. Le barème de contrôle de la pollution est très haut, et assure un air propre et agréable à la ville. Les *áreas protegidas* (marécages et parcs) acquièrent fonctionnalité pour le loisir, avec un équipement de services adapté.

Caractéristiques du modèle territorial

PIÈCE, SYSTEME OU QUALITÉ URBAINE	CARACTÉRISTIQUES
Extension du Grand Montevideo	Système métropolitain cohérent de Colonia a Punta del Este mais discontinu. Chaque nœud urbain a un rôle différent complémentaire dans l'ensemble. Le caractère de chaque localité est préservé. Le Grand Montevideo s'étend de façon continue sur l'arc de 50km depuis le centre de la ville.
Infrastructure et équipement : Route Périmétrale Nord Aéroport Port Infostructure Assainissement Transport	Option Sud Nouvelles pistes pour vols de intercontinentaux de passagers Le Port de Montevideo se consolide comme porte de la Hidrovía Important investissement en infostructure pour la modernisation du réseau et son optimisation pour la situer dans le barème international supérieur Plan de Saneamiento 4 se complète et l'assainissement de Ciudad de la Costa se met en œuvre Le train se réactive en se modernisant. Des plateformes réservées de transport public dans Montevideo et sur le couloir Est permettent de résoudre un transport métropolitain de qualité.
Centralités : Historiques Nouvelles Émergentes	18 de Julio en décadence, Ciudad Vieja s'entretient Centralités autour des Shoppings Center se consolident Nouvelles centralités : la Baie est le nouveau centre de la ville. Le Plan Fénix ressurgit de ses cendres, l'Ile de la Liberté prend son élan comme nouvelle offre ainsi que le SUIT, ancien frigorifique du Cerro qui regarde la baie, qui se transforme en Hotel 5 étoiles. Les environs du Bâtiment MERCOSUR se valorisent aussi comme centre d'affaires.
Aménités urbaines : Sécurité Pollution Qualité du paysage et scène urbaine	La sécurité urbaine est assurée par une combinaison de police très professionnelle et de « contrôle social interstitiel ». La Baie, le Miguelete et le Pantanoso sont maintenant des fleuves propres entourés de parcs que les habitants de la ville occupent comme les nouveaux espaces publics de rencontre La scène urbaine est très soignée, les équipements urbains ont du design de sens sobre et élégant
CT- Côte de Montevideo	Bande continue de Punta Carretas en passant par la Baie jusqu'à la Rambla du Cerro
CT- Aires intermédiaires	L'involution urbaine est stoppée.
CT- Périphéries de Montevideo	Activités de dépôts et brisement de charge se positionnent principalement dans ces CT. Occupations diffuses raccrochées de la périmétrale Nord.
CT- Périphéries métropolitaines	Se valorisent comme zones de dépôts et brisement de charge, activités pour lesquelles la demande territoriale est importante
Emplacement et modalités d'occupation territoriale des classes aisées	Countries à l'Ouest de la ville.

SCENARIO 03 : MONTEVIDEO “HUB” D’INTELLIGENCES

Le Grand Montevideo se positionne comme pôle de diffusion et production de connaissances, foyer articulateur des intelligences régionales et espace d’innovation de prestige dans tout le MERCOSUR. Plusieurs centres d’excellence –qui datent déjà d’une vingtaine d’années, comme l’Institut Pasteur- se sont développés depuis les années 2000, dans des champs sélectionnés où l’Uruguay présentait des avantages compétitifs et une certaine identité : l’informatique, l’hénologie, le tourisme, la biotechnologie –en particulier la recherche sur bovins et ovins et la biologie humaine-. Nombre des cadres brésiliens nécessaires pour le développement de l’Amazone viennent se former à Montevideo (F. Lema, com. pers.). La politique Nationale d’innovation a bien abouti en réussissant à transformer la situation du pays lors de sa création en 2005. La marque « *Uruguay natural* » s’est soutenue dans le temps et caractérise l’exportation du pays. Les produits primaires sont de plus hautement traités grâce à l’utilisation de la science et de la technologie appliquée. Cette marque est d’ailleurs située de façon préférentielle dans certains créneaux de marché asiatiques stables et de haut pouvoir acquisitif, comme l’avait prévu l’étude japonaise « Okito II » dans le années 2000 (A. Nieto, com. pers.). C'est ainsi que le Grand Montevideo s’étend sur toute la côte de l’Uruguay avec trois nœuds différenciés : Colonia, Montevideo et Punta del Este, hébergeant les grands complexes de recherche, production et enseignement. Les intellectuels y trouvent une qualité de vie qui leur convient, en combinant une culture cosmopolite avec des services de haute qualité avec une ambiance provinciale entourée de nature.

Facteur clé N° 1: LE MONDE

SCÉNARIO INTERMEDIAIRE

La croissance mondiale correspond au 5% (G. Bittencourt, 2003). Le nouvel axe géopolitique Chine-Inde-Afrique du Sud-Brésil est maintenant protagoniste du système monde. Les marchés des anciens pays centraux - États-unis et Europe- n'ont pratiquement pas ouvert leurs marchés. L'Asie est le marché le plus dynamique. Le monde vie une guerre non déclarée entre la culture occidentale et la culture orientale. La menace d'une agression islamiste survole le vieux continent et favorise l'émigration de cadres et de scientifiques européens qui cherchent à se retirer vers des « havres de paix » sud-américains.

Facteur clé N° 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE

PÔLE DE CONNAISSANCE

Montevideo réussit à se positionner comme pôle de connaissance de prestige. Les aménités territoriales du pays (la qualité de l'environnement et du paysage, la densité limitée et la sécurité) permettent de combiner l'offre touristique avec des services avancés de santé avec une fine mise en valeur des qualités de certains professionnels uruguayens – comme les implantations ondontologiques ou le traitement du cancer dans des sites de retrait à Villa Serrana, reconnue depuis le début du Millenium par sa qualité énergétique. Une banque d'archives médicaux virtuels est développée depuis l'Uruguay pour l'Argentine, le Brésil et le Paraguay, basée sur la confiance institutionnelle gagnée par le pays et la qualité de ses services informatiques, qui permettent en temps réel un suivi médical personnalisé pour les clients qui engagent le service (J. Villamide, com. pers.).

Benchmarking

Les possibles références sont Sillicon Valley, Santiago de Chile (Glacso) et Dublín.

Facteur clé N° 3: DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR

MERCOSUR PROFOND XXL

Le MERCOSUR s'étend vers le Pacte Andin et le Venezuela, concrétisant le rêve bolivarien de la « *Patria Grande* ». La tension au Moyen Orient fait que ce lien soit stratégique, en assurant l'accès direct au pétrole au-delà de la conjoncture dans cette zone.

L'intégration régionale s'approfondit et transforme le bloc en Union Economique totale, avec des politiques macro-économiques communes, une monnaie unique, la libre circulation d'hommes et de capitaux et la création de chaînes de production intégrées. La dimension culturelle et identitaire a également un approfondissement remarquable. La construction du Pont Colonia-Buenos Aires ne se concrétise pas.

Facteur clé N° 4: DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE L'URUGUAY

URUGUAY INTELLIGENT

Le paradigme dominant dans l'économie est le paradigme technologique, avec, au niveau identitaire, une poussée du latino américanisme. L'Uruguay est un pays productif très dynamique, avec une population de 4,5 millions d'habitants. Le chômage est élevé (15 %) car les nouvelles offres d'emplois exigent un haut niveau de qualification.

Cet indicateur est néanmoins mitigé par des politiques sociales efficaces et bien financées, qui appliquent la connaissance pour résoudre de façon créative les problèmes produits par l'informalité. Le secteur le plus vigoureux est l'économie du savoir, direct (c'est-à-dire la richesse produite par la vente de connaissances et des services de formation) et appliqué (à la production primaire, secondaire et tertiaire). L'Uruguay se penche sur le Brésil, avec qui il développe une stratégie partagée envers les marchés asiatiques. En particulier, certains créneaux nouveaux sont conquis, à partir de l'apport de technologie informatique appliquée pour l'industrie en Chine. Mais l'économie de l'Uruguay se maintient diversifiée.

Les secteurs traditionnels –agricole, agro-industriel et logistique- se développent grâce à l'application des nouvelles technologies produites dans le pays et réussissent un meilleur positionnement international. Le tourisme aussi réussit à diversifier son offre des années 2000 –assez limitée au « soleil et plage »- sur la base de la marque « Uruguay naturel » en se *dé-stationalisant*. L'investissement provient principalement du patronat brésilien et de la Banque de Développement du Brésil, ouvert à l'Uruguay grâce aux accords inter- gouvernementaux signés en 2010. La coopération scientifique internationale et les ressources européennes de diffusion de leurs propres universités ont également joué un rôle important.

Facteur clé No 5: POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE

SOCIETE À DEUX VITESSES

La politique publique est très dirigiste et engagée avec les résultats à obtenir, sachant néanmoins faire converger ses objectifs avec les objectifs privés convergents. Une résistance visqueuse au changement s'opère dans certains segments de la société qui se résistent à la transformation. Les politiques macro-économiques sont en syntonie avec le MERCOSUR.

De vigoureuses politiques sectorielles visent l'innovation et la technification dans la production agricole du pays, avec notamment des systèmes fiscaux de promotion très encourageants. Ces politiques s'harmonisent avec les plans de développement local des quatre nouvelles grandes régions du pays, basées dans la qualité de leurs ressources naturelles, de leurs acteurs et le positionnement spatial relatif de chacune de ces régions.

La politique d'innovation a évolué vers la spécialisation dans des secteurs où le pays présente des avantages comparatifs, et est maintenant de base territoriale, permettant la synergie des politiques avec des effets sur le développement local évoqué.

L'éducation compte avec l'un des taux les plus importants du monde : le 2% du PIB190. L'enseignement supérieur fait un saut qualitatif en réduisant les temps de formations de base et en massifiant les Doctorats. La rétention des jeunes cadres est obtenue grâce à la création de postes de qualité bien payés dans le pays. Une politique de promotion d'une offre mixte entre des universités *mercosuriennes* et des universités européennes à Montevideo tire parti de la dispute entre les États-Unis et l'Europe pour gagner le marché sud-américain. Une active politique envers la diaspora scientifique uruguayenne (qui inclue des exonérations fiscales aux scientifiques et aux chercheurs bi-résidents) permet la consolidation d'un lien solide et permanent avec cette partie de la population, pratiquement perdue au début du millenium.

Une politique sociale de péréquation met la connaissance au service de l'intégration. Par exemple, le système métropolitain de recyclage de poubelle permet la production de plastique, avec l'utilisation de la poubelle organique comme compost dans des plantations collectives assistées pour la production d'aliments.

Cette politique permet l'incorporation des ressources humaines les moins qualifiées qui n'accèdent pas au marché formel de travail au système social, en leur assurant des conditions de vie raisonnables. Ces entreprises se situent dans les périphéries métropolitaines, où la régularisation de la ville informelle s'est fait sur la base de programmes intégrés de réinsertion et assistance des secteurs les plus défavorisés.

La culture locale est divisée. Un dynamisme important des secteurs intellectuels (les « gagnants » du modèle) se contraste avec une grande inertie d'une partie significative de la population qui attend l'assistance de l'Etat (cette frange correspond au 50% des enfants qui sont nés en dessous du seuil de pauvreté dans les années 2000). La société marche donc à deux vitesses. La marginalité et la polarisation peinent à se résoudre.

L'atmosphère culturelle est intense, alimentée par la présence de beaucoup de jeunes, brésiliens et argentins. La nuit et la musique produisent une ambiance cosmopolite intéressante.

---

[190] Signalons qu'en 2004, les seuls pays avec cet indice sont la Finlande et le Canada, étant la moyenne des pays de l'OCDE de 1,2%, et le pourcentage de l'Uruguay de 0,6. Source : Agencia Télam, Gustavo N. Risso Patrón. http://ultra31.unl.edu.ar/noti/noticia.php

Facteur clé N° 6: MODÈLE TERRITORIAL

MODELE MIXTE AVEC GOUVERNANCE METROPOLITAINE

Deux modalités d'occupation du territoire émergent : les ensembles éducatifs sur des parcs urbains de haute densité (le parc linéal du Miguelete fini en 2010, le Prado, le parc Batlle) et le modèle de parc technologique avec campus, où la recherche et l'enseignement se combinent avec la production, ou campus associé à une unité de production. Ces derniers se positionnent plutôt sur la nouvelle route périmétrale Nord de Montevideo. La tâche urbaine continue de s'étendre avec l'occupation des vides de l'urbanisation urbaine avec une basse intensité. Le Plan de Propios prévu dans le POT se réalise, ainsi que le Plan Spécial de la Baie de Montevideo, qui réussit à la transformer en nouveau centre de la ville. L'accord Grand Montevideo est signé par les mairies de l'aire métropolitaine, et établie des paramètres harmoniques (quoique différenciés) entre les Plans de Montevideo, San José et Canelones. Le Plan stratégique de la Côte Sud établie, pour sa part, les rôles métropolitains de chaque pièce.

Parcours qui a mené au scénario

2010 – le programme d'échange étudiant proposé par M. García Ferré en 2002 se met en œuvre, faisant de Montevideo une ville populaire entre les étudiants brésiliens qui viennent avec plaisir compléter leurs études de Troisième Cycle à Montevideo. « L'espace académique élargi » mis en avant par la Association Universitaire régionale AUGM dans les années 1990, se consolide ainsi. Les quatre nœuds d'excellence formés à Montevideo s'insèrent, grâce à cette possibilité, dans les réseaux régionaux. Des formations courtes de Troisième Cycle et des Doctorats en cotutelle avec des professeurs européens ont lieu à Montevideo avec des formats de présence échelonnée. Le Plan National d'Innovation est maintenant complètement opératoire, et l'enjeu de l'I+D de réussir à s'adapter aux besoins de la production se concrétise.

La coopération scientifique internationale et les ressources européennes de diffusion de leurs propres universités ont également joué un rôle important. Le portugais et l'anglais deviennent des langues obligatoires dans les lycées. La Banque de Développement du Brésil s'est ouverte à l'Uruguay grâce aux accords inter-gouvernementaux signés en 2010. La route périmétrale Nord a fini ses travaux.

2017 – Le MERCOSUR “règne, mais ne gouverne pas ». L’intention de construire des politiques macro-économiques communes n’a pas abouti, après la défaite de l’Institut de la Monnaie créé à l’époque du « Cône Sud rouge » des années 2010 qui eu un fort élan des gouvernements de gauche de la Région. Le Venezuela s’intègre pleinement au MERCOSUR (après une timide approche en 2007) pour sortir de l’isolement issu de l’embargo économique promut par les États-unis depuis les années 2009. La construction du Pont Colonia-Buenos Aires échoue aussi dans cette période. L’axe routier du Cône Sud passe alors par Uruguayana-Paso de los Libres, grâce au pont construit en 2004 par Rosario.

2025 – Le développement de l’Amazonie rayonne dans le monde comme réserve mondiale et centre d’innovation. Un tiers des soixante mille docteurs nécessaires pour ce développement ont été formés en Uruguay, avec près de 2500 diplômés par an depuis 2010, ce qui assurent un lien organique des réseaux de recherche et développement des deux principales bassin du continent. La consommation préférentielle dans le monde de produits organiques et naturels permet que le transfert de connaissances depuis l’Amazonie sur la production uruguayenne leur assure un bon positionnement.

Caractéristiques du modèle territorial

PIÈCE, SYSTEME OU QUALITÉ URBAINE	CARACTÉRISTIQUES
Extension du Grand Montevideo	Système de la Côte Sud avec des rôles métropolitains différents. Punta del Este se de stationnalise avec activités éducatives. Colonia est le point le plus faible.
Infrastructure et équipement : Route Périmétrale Nord Aéroport Port Infostructure Assainissement Transport	Option Sud Nouvelles pistes pour vols intercontinentaux de passagers Le Port de Montevideo se maintient avec place semblable à 2005 Modernisation du réseau Plan de Saneamiento 4 se complète et l’assainissement de Ciudad de la Costa se met en œuvre Le train se réactive en se modernisant, notamment sur la Route 5. Des plateformes réservées de transport public dans Montevideo et sur le couloir Est permettent de transport métropolitain de qualité. Un TGV est construit entre Montevideo et Punta del Este.
Centralités : Historiques Nouvelles Émergentes	18 de Julio en décadence, Ciudad Vieja se peuple d’étrangers : *gentrification* centralités autour des Shoppings Center se consolident Nouvelles centralités : autour des terminales de transport : TGV et train métropolitain. Parc Miguelete et balcon sur la Baie de la Planta de

	Alcoholes de ANCAP. Centre de conventions à Punta Carretas.
Aménités urbaines : Sécurité Pollution Qualité du paysage et scène urbaine	La sécurité urbaine est assurée par une combinaison de police très professionnelle La Baie, le Miguelete et le Pantanoso sont maintenant des fleuves propres entourés de parcs que les habitants de la ville occupent comme les nouveaux espaces publics de rencontre Scène urbaine soignée
Côte de Montevideo	Est toujours la zone la plus prestigieuse, avec de nouveaux équipements comme le Centre de Conventions de Punta Carretas et le développement du Buceo. Carrasco Norte se consolide comme periurbain qualifié.
Zones intermédiaires	L'involution urbaine est parciellement freinée grâce au développement de programmes qui relocalisent les habitants des bidonvilles adjacents dans la ville formelle.
Périphéries de Montevideo	Activités de recherche s'associent à la production agricole. Occupations étendues raccrochées de la périmétrale Nord.
Périphéries métropolitaines	Activités de recherche s'associent à la production industrielle
Emplacement et modalités d'occupation territoriale des classes aisées	Countries à l'Ouest de la ville.

SCÉNARIO 04 : MONTEVIDEO FOLKLORIQUE

L'Uruguay n'a pas un projet propre. Le projet de développement de son voisin le plus fort, global trader bénévole d'économie continentale l'entraîne comme partenaire mineur, province cisplatine de la République Fédérale du Brésil. Une certaine spécialisation intra- industrielle a lieu en relation à l'industrie automobile brésilienne. L'axe de la politique publique uruguayenne est la redistribution sans « croissance du gâteau ». Les conditions de vie des secteurs les plus défavorisés s'améliorent, mais le système de sécurité sociale entre en crise en raison de l'émigration juvénile et le vieillissement de la population. Il existe un certain statu quo politique, mais aucun dynamisme économique ni culturel. Il n'y a pas de synergie publique privée ni de reconversion productive significative. Canelones et San José tirent parti des différences politiques avec la capitale, en jouant stratégiquement et captant des rôles métropolitains qui trouvent des avantages dans des réglementations plus relâchées.

Facteur clé N° 1: LE MONDE

SCÉNARIO INTERMEDIAIRE

La croissance mondiale correspond au 5% (G. Bittencourt, 2003). Le nouvel axe géopolitique Chine-Inde-Afrique du Sud-Brésil est maintenant protagoniste du système monde. Les marchés des anciens pays centraux - États-unis et Europe- n'ont pratiquement pas ouvert leurs marchés. La paix dans le monde se consolide.

Facteur clé N° 2: LA PLACE DE MONTEVIDEO SUR LA CARTE DU MONDE

PROVINCE CISPLATINE

Montevideo n'arrive pas à se positionner comme un acteur global. C'est un supporter de deuxième plan du rôle central du Brésil. L'Uruguay profite de la bienveillance de son voisin et l'accompagne dans ses politiques et sa philosophie.

Benchmarking

La possible référence est le Puerto Rico.

Facteur clé N° 3: DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR

MERCOSUR BRÉSILIEN XXL

Le MERCOSUR se fortifie à l'insu du Brésil, qui en fait sa stratégie d'expansion et de positionnement international. Le bloc s'élargit donc à plusieurs pays de l'Amérique Latine Cependant, Montevideo ne réussit pas à trouver une place « honorable » dans l'intégration régionale ni comme capitale ni avec une centralité partielle mais différenciées. L'intégration commerciale et productive avance en tant que la supranationalité et l'institutionalité du bloc se paralysent.

Facteur clé N° 4: DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE L'URUGUAY

URUGUAY PRODUCTIF TRADITIONNEL

La structure productive des années 2000 se maintien. Le profil agricole caractérise les exportations. Le tourisme s'ouvre un peu plus vers toute l'Amérique. Les secteurs innovateurs du moment se stabilisent sans opérer de saut qualitatif ; ils demeurent comme pratiques marginales. L'Uruguay est totalement penché vers le Brésil, ce qui le fait très vulnérable aux variations de ce pays et des taux de change. Les divises proviennent du secteur agricole, de l'agro-industrie et du tourisme. Les crédits privés et publics brésiliens sont disponibles en Uruguay et finance une partie importante des nouvelles entreprises qui exportent vers ce pays.

Facteur clé N° 5: POLITIQUE PUBLIQUE ET CULTURE LOCALE

RÉTROTOPIE

La politique au sens le plus noble du terme est très faible. L'Etat n'a pas un vrai Projet de pays, mais suit plutôt les initiatives brésiliennes. L'acteur privé est actif, mais dans du *lobby* sans initiative. Il défend ses intérêts corporatistes avec intelligence, sur la base d'une mentalité rentière sans innovation. Les valeurs éminentes sont l'exacerbation des valeurs locales traditionnelles dans une approche « folklorique » : *murga, mate y candombe*, comme réponse à l'expansion brésilienne. La société uruguayenne montre une incapacité totale de jouer comme acteur global. La culture de la rétrotopie prend le devant, rêvant revenir à l'Uruguay « des vaches grasses ».

Facteur clé N° 6: MODÈLE TERRITORIAL

INTENSIF SANS GOUVERNANCE METROPOLITAINE

Montevideo se « défend » et le dynamisme territorial passe aux bords de l'Aire Métropolitain comme effet de la rente différentielle et la dérégulation relative. Il n'y a pas d'organisme de gestion métropolitaine et les Mairies se battent pour la captation des investissements productifs, laissant de côté le soin de l'environnement et du territoire en général.

Parcours qui a mené au scénario 2

2005 – Montevideo est une ville populaire entre les brésiliens. Le portugais devient une langue obligatoire au lycée. Le tourisme provient maintenant principalement de ce pays, déplaçant l'ancienne primauté Argentine à Punta del Este. L'alliance avec le Venezuela assure l'accès au pétrole dans des prix raisonnables. Le Plan National d'Innovation échoue par le manque d'engagement public avec le projet, et le désintérêt du secteur privé.

2010 – Le parlement du MERCOSUR s'installe à Montevideo, ainsi que l'Institut Régional de la Monnaie. Le Brésil réussit le positionnement international mis en avant dans les années Lula sur l'axe Sud-Sud comme option dans les politiques sociales et la reconversion productive. Cependant, même si maintenant la capitale permanente du MERCOSUR est Montevideo, les vrais centres d'affaires et de construction de l'information lui échappent. Buenos Aires et Sao Paulo visent des objectifs divergents qui excluent l'Uruguay. La Banque de Développement du Brésil s'est ouverte à l'Uruguay, mais préfère systématiquement les propositions de développement originaires d'entrepreneurs brésiliens. Les Plans Spéciaux mis en œuvre par la Mairie de Montevideo dans les zones patrimoniales n'aboutissent pas, et l'extension et le dépeuplement de la ville produisent un crise interne qui détermine une chute de la

2017 – Le Plan National d'Innovation échoue par le manque d'engagement public avec le projet, et le désintérêt du secteur privé. Les vides urbains du Grand Montevideo sont colonisés comme espaces périurbains des classes moyennes et hautes. Le barème de contrôle de la pollution est très haut, et assure un air propre et agréable à la ville. Les *áreas protegidas* (marécages et parcs) acquièrent fonctionnalité pour le loisir, avec un équipement de services adapté. La construction du Pont Colonia Buenos Aires échoue définitivement.

Caractéristiques du modèle territorial

PIÈCE, SYSTEME OU QUALITÉ URBAINE	CARACTÉRISTIQUES
Extension du Grand Montevideo	Développement contrasté entre les villes de l'Aire Métropolitaine. Montevideo se préserve en se stagnant, et Canelones et San José se battent pour l'installation des usines brésiliennes. Pour ce faire, maintes déprédations environnementales ont lieu.
Infrastructure et équipement : Route Périmétrale Nord Aéroport Port Infostructure Assainissement Transport	Option Sud L'Aéroport ne change pas Le Port de Montevideo se maintient avec une place semblable à 2005 Infostructure ne change pas Plan de Saneamiento 4 ne se complète pas et l'assainissement de Ciudad de la Costa et de San José se met en œuvre Plateformes réservées de transport public métropolitain notamment sur la Route 1, la Route 5 et l'Interbalnearia
Centralités : Historiques Nouvelles Emergentes	18 de Julio et Ciudad Vieja se maintiennent grâce aux "transfusions" de fonds publics centralités autour des Shoppings Center se consolident Nouvelles centralités se développent à San José et Canelones comme services aux Countries fermés
Aménités urbaines : Sécurité Pollution Qualité du paysage et scène urbaine	La sécurité urbaine est assurée par une police assez professionnelle La Baie, le Miguelete et le Pantanoso sont maintenant des fleuves propres entourés de parcs que les habitants de la ville occupent comme les nouveaux espaces publics de rencontre La scène urbaine de Montevideo est décadente puisque les investissements privés se sont déplacés vers Canelones et San José
Côte de Montevideo	Est toujours la zone la plus prestigieuse, avec de nouveaux équipements comme le Centre de Conventions de Punta Carretas et le développement du Buceo. Carrasco Norte se consolide comme periurbain qualifié.
Zones intermédiaires	L'involution urbaine est partiellement freinée grâce au développement de programmes qui re localisent les habitants des bidonvilles adjacents dans la ville formelle.
Périphéries de Montevideo	Activités de recherche s'associent à la production agricole. Occupations étendues raccrochées de la périmétrale Nord.
Périphéries métropolitaines	Activités de recherche s'associent à la production industrielle
Emplacement et modalités d'occupation territoriale des classes aisées	Countries à Canelones et San José, sur le fleuve Santa Lucía

Chapitre 3

UNE EXPERIENCE DE PROSPECTIVE PARTICIPATIVE :

Le Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025

Le deuxième volet de notre prospective territoriale « le Grand Montevideo 2025 » est une expérience de **prospective participative**. Cette démarche met en discussion, entre des acteurs du Grand Montevideo, les possibilités de développement du système, mettant en évidence les enjeux du territoire. L'objectif central de cette démarche est la construction d'un discours partagé sur le futur et la production d'une synergie entre les acteurs. Une « plateforme de décollage » reconnue par tous les participants doit être identifiée. Elle est souvent issue d'un diagnostic prospectif. Les regards de chaque acteur se complètent et un consensus de départ est obtenu. Ensuite les valeurs visées sont accordées.

L'expérience que nous décrirons se rapporte au Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025. Le Forum Grand Montevideo, qui a eu lieu en son sein, a constitué notre « terrain de recherche » et laboratoire de prospective participative. Les débats qui ont eu lieu en son sein, sont passés par le crible de la recherche des bifurcations pour le développement du territoire. Où se trouvent les décisions clés ? Le chaos créatif issu de l'échange entre les participants, a produit un certain nombre d'objectifs possibles pour le Grand Montevideo et sept idées pour un agenda stratégique.

La description qui suit est une synthèse des documents qui ont donné lieu à la publication « Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025 », et la conférence présentée au Séminaire Montevideo en mars 2005. La participation directe de l'auteur dans l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre du Cycle a également été utilisée comme source primaire.

Synthèse méthodologique et chronologique

2.- PROSPECTIVE PARTICIPATIVE.
Où en sommes-nous ? Que pouvons-nous faire ? Qui portera ce projet de futur ?

Dénomination de la démarche et cadre institutionnel
Forum Grand Montevideo du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025: *economía, población y territorio* »

Objectif de la démarche
Création de moteurs pour activer le changement ; production de réseaux synergiques entre acteurs. Identification des signes porteurs d'avenir à partir du diagnostic prospectif et d'une vision partagée de l'état des choses au moment présent.

Qui
Modération du fonctionnement du Forum Grand Montevideo de la part de l'équipe technique en charge (A. Echaider, J. Villamide, C. Nalerio). Le Forum était constitué par soixante participants (voir fiches de présentation en annexes) et a travaillé dans quatre sessions de quatre heures.

Quand
Avril à août 2004

Comment
L'équipe de modération du Forum Grand Montevideo propose une dynamique de groupe pour chacune des quatre sessions. Le travail en cabinet de l'équipe technique produit le rapport final.

Le Forum Grand Montevideo produit des résultats primaires qui sont décrits dans les rapports intermédiaires du Forum (session 00, 01, 02, 03): Diagnostic prospectif (tendances lourdes, émergentes et ruptures possibles) ; scénario tendanciel optimiste et scénario tendanciel pessimiste ; Liste de convergence de rôles économiques. Établissement des valeurs et canevas de recommandations. L'équipe technique y rajoute une « plus-value prospective » et produit quatre futuribles –« Montevideo en agonie », « Montevideo à 25 watts », « Montevideo logistique », « Montevideo université régionale »- un scénario normatif "Montevideo radieux" et un Agenda stratégique de thèmes territoriaux. Cette élaboration constitue le rapport final du Forum Grand Montevideo.

Le contexte

Décrivons la situation qui encadre URUGUAY 2025 pour situer la portée de la démarche. À l'occasion de la crise de 2002 –voir développement dans la première partie de la thèse, page 86- le Parti Blanco qui co-gouvernait avec le Parti Colorado et occupait la direction du MVOTMA et de la DINOT abandonne le gouvernement. Ce sont les nouvelles autorités qui assument le Ministère après cet événement qui vont lancer le Cycle National de Réflexion Prospective. Cette nouvelle équipe se confronte à une situation critique, marquée par la profonde crise économique du pays et les extrêmes restrictions des dépenses publiques qui en découlent. Le Cycle paraît s'encadrer dans une opération symbolique de réponse à cette crise, ainsi que dans un effort de légitimation de l'Aménagement du Territoire comme facteur de développement de la part du Ministère.

La crise de 2002 s'est présentée comme une croix de chemins où deux attitudes se sont contrastées. D'une part un pessimisme et une rétraction face à une nouvelle secousse. D'un autre côté, tout au contraire, un engagement et une confiance dans le besoin de changer les choses se manifeste simultanément. Ce changement d'attitude s'aligne en quelque sorte à « l'air du temps », à la nouvelle ambiance qui a débouché dans la votation historique du 31 octobre de 2004, où la gauche gagne pour la première fois en Uruguay les élections nationales avec le 51% des votes au premier tour. Le *Frente Amplio*, créé en 1970, rassemble toutes les forces progressistes du pays ; des démocrates-chrétiens aux communistes, passant par les tupamaros. Le développement du Cycle National de Réflexion Prospective s'ajoute –et probablement contribue- à cette vague, comme levier vers une posture différente et un nouveau regard.

Du point de vue formel, le Cycle s'inscrit dans le Programme d'Institutionnalisation de l'Aménagement du territoire en Uruguay. Ce programme vise le renforcement des bases légales et institutionnelles des politiques territoriales et se compose de quatre projets. Le projet « cadre institutionnel et juridique de l'Aménagement du territoire» s'occupe de la Loi d'Aménagement du territoire en discussion au Parlement. Le projet « la Politique nationale d'Aménagement du territoire » vise l'action publique sur le territoire.

Le projet « Développement organisationnel de l'Aménagement du territoire » s'occupe des questions institutionnelles et développe la COTAOT/*Comision Tecnica de Apoyo al Ordenamiento Territorial*[191] » et finalement, le projet « Prospective du développement territorial de l'Uruguay » qui cadre le Cycle URUGUAY 2025. Dans le cadre les limitantes d'action issues du découpage financier, la démarche URUGUAY 2025 paraît tant possible comme nécessaire. Ce fut une opération de coût limité, financée par le PNUD/Programme des Nations Unies pour le Développement avec la contribution de la coopération française.

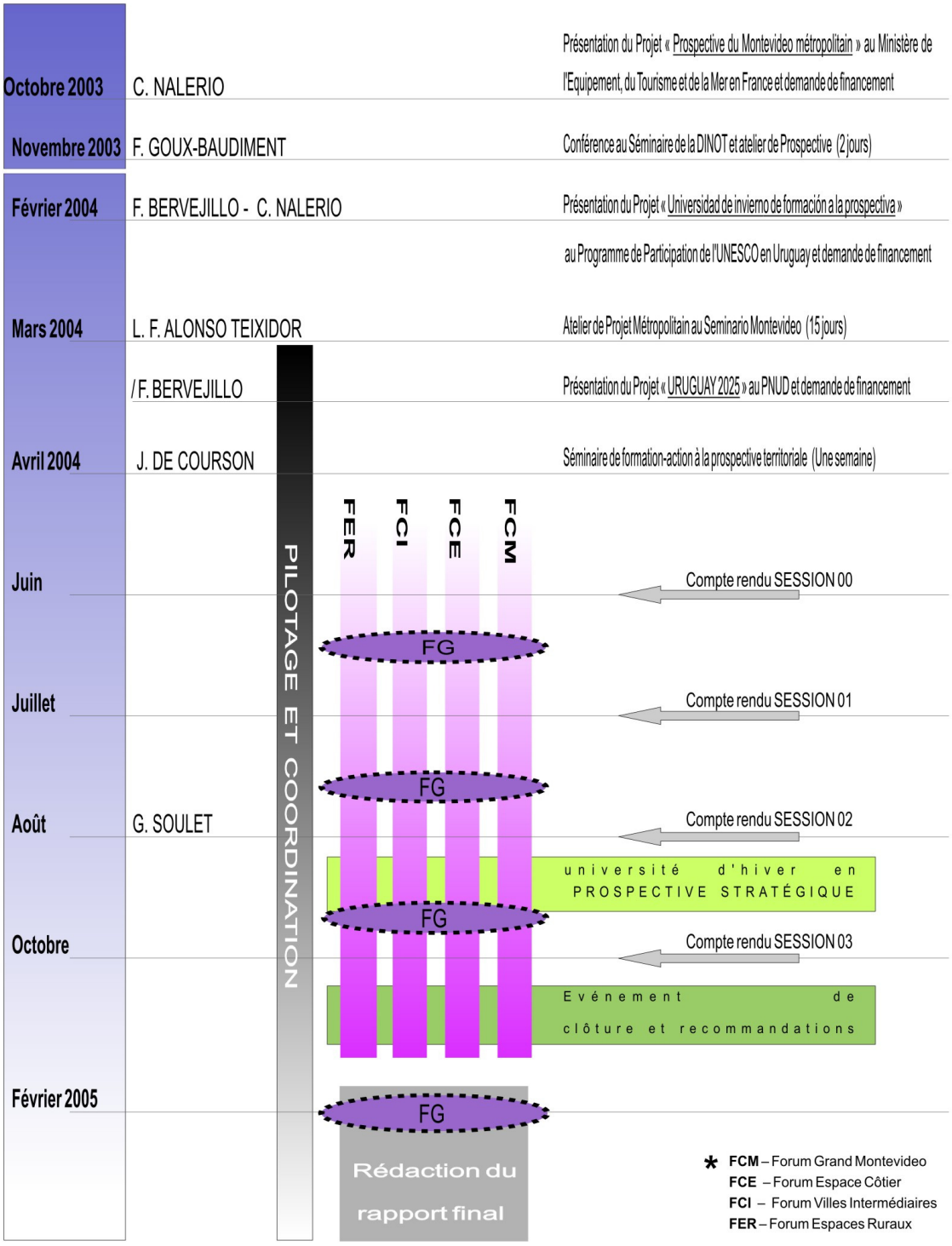
Trois antécédents ont précédé la réalisation de ce Cycle. Tout d'abord le Séminaire "*Modernización del estado e integración regional; el aporte del Ordenamiento Territorial*" qui a eu lieu á Montevideo du 5 au 7 novembre 2003, première activité publique de la nouvelle administration de la DINOT. Le centre thématique de cette rencontre a tourné autour du rôle de l'aménagement du territoire dans le développement du pays, l'importance et l'utilité de la prospective dans un contexte de crise et les fonctions de l'aménagement du territoire dans l'intégration au MERCOSUR. L'atelier de prospective réalisé durant ce séminaire a compté avec la participation active de la prospectiviste française F. Goux-Baudiment. Cet atelier a conclu sur la nécessité de promouvoir la prospective en Uruguay et de former des cadres capables de la mettre en œuvre.

Ensuite, la présentation en France du projet de démarche prospective « Montevideo métropolitain à l'horizon 2020 » au Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement du Tourisme et de la Mer en septembre 2003 pour la sollicitude d'un appuis technique de la part du Ministère peut aussi être identifié comme un antécédent de la démarche prospective qui sera réalisée par la suite.

Voir Annexe 2

Finalement, le projet "Universidad de invierno de formación-acción a la prospectiva territorial" présenté au programme de participation de l'UNESCO en février 2004, également depuis la DINOT, donne continuité à cette conclusion. Ce projet conçoit l'architecture du Cycle, et même si le financement provient finalement du PNUD/Programme des Nations Unies pour le Développement, cette présentation constitue le moment de conception intellectuelle de la démarche prospective « URUGUAY 2025 : economía, población y territorio ».

[191] Commission Technique Conseil de l'Aménagement du territoire


Octobre 2003
C. NALERIO
Présentation du Projet « Prospective du Montevideo métropolitain » au Ministère de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer en France et demande de financement
Novembre 2003
F. GOUX-BAUDIMENT
Conférence au Séminaire de la DINOT et atelier de Prospective (2 jours)
Février 2004
F. BERVEJILLO - C. NALERIO
Présentation du Projet « Universidad de invierno de formación a la prospectiva » au Programme de Participation de l'UNESCO en Uruguay et demande de financement
Mars 2004
L. F. ALONSO TEIXIDOR
Atelier de Projet Métropolitain au Seminario Montevideo (15 jours)
/ F. BERVEJILLO
Présentation du Projet « URUGUAY 2025 » au PNUD et demande de financement
Avril 2004
J. DE COURSON
Séminaire de formation-action à la prospective territoriale (Une semaine)
PILOTAGE ET COORDINATION
FER
FCI
FCE
FCM
Juin
Compte rendu SESSION 00
FG
Juillet
Compte rendu SESSION 01
FG
Août
G. SOULET
Compte rendu SESSION 02
université d'hiver en PROSPECTIVE STRATÉGIQUE
FG
Octobre
Compte rendu SESSION 03
Evénement de clôture et recommandations
Février 2005
FG
Rédaction du rapport final
* FCM – Forum Grand Montevideo
FCE – Forum Espace Côtier
FCI – Forum Villes Intermédiaires
FER – Forum Espaces Ruraux

L'architecture du Cycle

Le Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 : économie, population et territoire » est un Cycle qui a été organisé par la DINOT/*Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial du MVOTMA/Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*[192] et a eu lieu à Montevideo de mars 2004 à mars 2005. Son objectif fut d'ouvrir la réflexion sur les futurs possibles et souhaitables pour l'Uruguay. Ce Cycle a incité au débat prospectif en incorporant au sein de la société uruguayenne l'idée de l'existence de chemins alternatifs au futur au-delà de ceux inscrits dans les tendances. Le territoire de demain a été proposé comme projet et espace de l'action possible. Car « pour construire un grand rêve, il faut d'abord l'avoir[193]».

Le Cycle URUGUAY 2025 convoque donc à imaginer l'avenir, et ceci dans le cadre d'une démarche collective. Explorer et imaginer le long terme, identifier les clés du futur et les défis pour la stratégie territoriale. Cet appel convoque ainsi près de 250 personnes194. C'est le développement territorial et articula la réflexion. Deux axes considérés comme déterminants de l'évolution territoriale ont été conçus initialement comme base de l'analyse : l'économie et la démographie. Les dimensions s'élargissent en cours de route ; le Forum global[195] propose d'incorporer une troisième dimension « institutions et gouvernance ». En effet, les débats font émerger l'importance particulière de cette dimension sur le développement des aires étudiées dans les Forums. La relation gouvernance - territoire s'additionne donc aux dimensions d'étude prédéfinies : la relation économie – territoire et la relation société – territoire.

---

[192] Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire du MVOTMA/Ministère du Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement.

[193] *Programa Neuquén 2020*

[194] Près de quarante participants par Forum thématique et plus de cent personnes à l'Université d'hiver de prospective stratégique.

[195] Le Forum Global est l'organisme qui accomplit la fonction de comité de pilotage, où se discutent les critères globaux de travail dans les forums et se croisent les expériences de chacun des forums. Voir développement page 315.

Analysons maintenant l'architecture du Cycle National de Réflexion Prospective. Dans ce dessein, nous emprunterons à F. Goux-Baudiment les paramètres qu'elle utilise pour analyser les démarches de prospectives territoriales en France, de façon d'arriver à dévoiler la logique du processus et de ses composants essentiels.

Le Cycle s'est articulé comme un ensemble d'activités qui comprennent un séminaire de formation-action à la prospective territoriale, le fonctionnement de quatre Forums thématiques et d'un Forum global, une université d'hiver en prospective stratégique et un événement de clôture et de recommandations territoriales.

CHRONOGRAMME GENERAL DU CYCLE	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	Oct.	Nov.
Séminaire de Prospective Territoriale									
Université d'hiver de prospective stratégique									
Forums thématiques et forum global									
Evénement de clôture et recommandations									

Le Séminaire de formation-action à la prospective territoriale a été le coup d'envoi du Cycle. Son objectif affiché était de former une équipe locale capable de se mettre à la tête du Cycle, de modérer et animer les ateliers de travail au sein des Forums thématiques et de piloter le développement du processus global. L'activité développée du 12 au 16 avril 2004 a tiré parti de la qualité particulière de l'expérience française en prospective territoriale.

Annexe 10 : Compte-rendu du séminaire de formation-action à la prospective territoriale, L. Fantini

L'activité suivante s'est développée au long des huit mois suivant. Quatre Forums thématiques ont été créés par domaines territoriaux: le Forum Grand Montevideo, le Forum espaces côtiers, le Forum villes intermédiaires et le Forum 4 espaces ruraux. Ceux-ci ont été constitués en fonction des thématiques territoriales, objet de politiques publiques et d'aménagement spécifiques sur le territoire uruguayen (F. Bervejillo, 2005). C'est ainsi qu'apparaît le Forum « espaces ruraux » qui travaille sur les espaces de basse densité et les centres urbains secondaires, ainsi que sur les villages et les localités qui vivent en relation à ces territoires.

Le Forum « villes intermédiaires et système urbain» s'est occupé du système urbain intermédiaire, et inclut les capitales départementales de tout le pays. Il se superpose dans certains cas avec les composantes du Forum Grand Montevideo, notamment dans les villes qui font partie de l'Aire Métropolitaine de la capitale. Le Forum « espaces côtiers» a travaillé pour sa part sur les territoires de bord de mer ainsi que sur le littoral du fleuve Uruguay. Notons qu'en Uruguay, la remarquable dynamique et la concentration d'activités sur la bande territoriale de la Côte Sud donne une accumulation d'infrastructure, d'investissement et de population qui justifie son écartement comme domaine d'étude spécifique, différenciée des espaces ruraux ou des villes intermédiaires. Finalement, le Forum Grand Montevideo aborde la prospective de la capitale et son aire métropolitaine, en couvrant d'importantes surfaces de San José et Canelones qui conforment l'agglomération ainsi que les espaces ruraux interstitiels.

Ces Forums se sont tenus tout au long du Cycle et ont réalisé une approche prospective de chacune des quatre thématiques territoriales particulières à partir des deux axes qui définissent les macro-scénarii: l'économie et la population. Chaque Forum a été intégré par près de trente membres des institutions de l'Etat réunies qui appartiennent à la COTAOT/*Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial*, à l'académie, à la société civile et aux milieux entrepreneurs. Ils comptent avec un modérateur et deux rapporteurs, et se réunissent mensuellement.

Une matrice de travail a été proposée dans le Forum Global et adaptée par chaque équipe de modération aux particularités de chaque Forum. Cette matrice proposait une première session le jour de l'inauguration, une sorte de « *scanning* » de ce qui allait se passer dans les trois suivantes, en plongeant les équipes dans l'esprit et les objectifs du travail.

Des exercices de contact avec les méthodes et les concepts prospectifs qui seraient utilisés tout au long des Forums y ont été développés. La deuxième session s'est proposée d'identifier les tendances lourdes et les tendances émergentes en œuvre sur le territoire étudié, ainsi que les ruptures possibles. La troisième session a consisté à la détermination des variables-clés de chaque système et ses composants territoriaux. La dernière séance a été destinée à la construction de scénarios. Chaque Forum s'est posé trois questions :

- Que peut-il se passer sur l'aire territoriale en considération d'ici 2025 ?
- Quel est le futur souhaitable pour cette aire ?
- Comment agir aujourd'hui pour préparer l'horizon 2025 ?

Deux rapports sur économie et territoire ont alimenté les débats au sein des Forums. Ils ont été élaborés par l'économiste conseil, E. González Posse.

Le Forum Global

Le Forum Global, pour sa part, se réunit entre les séances des Forums thématiques et a pour objet la mise en relation des différentes expériences de chaque Forum, ainsi que le suivi du processus global. Ce Forum s'occupe du territoire national dans son ensemble, de son insertion régionale et globale. Il assure le pilotage de l'opération. L'idée initiale de convoquer à un « Conseil de notables » pour parrainer le Cycle et aider ce pilotage ne s'est pas concrétisée. C'est le Directeur de la DINOT à ce moment-là, qui s'est placé en tête de la démarche URUGUAY 2025.[196]. La Gestion de projet a été assurée par le comptable L. Fantini, engagé spécialement pour cette tâche par compétition. Son expérience dans l'équipe Neuquén 2020[197] fut un apport important. Des invités spéciaux s'incorporent au Forum Global pour participer de la discussion sur des thématiques spécifiques, comme l'économie, la gouvernance ou l'innovation.

Durant la durée de fonctionnement de ces Forums, une Université d'hiver en prospective stratégique a marqué un élan au processus. Cette activité a constitué un moment clé pour le développement du Cycle de réflexion. Un effort de synthèse en relation au matériel produit jusque-là a été réalisé. D'autre part, une série de débats avec des panneaux d'experts thématiques a alimenté le travail des Forums.

[196] F. Bervejillo a dirigé par exemple le groupe qui a produit la prospective territoriale du Plan des Eaux à CSI. Il est actuellement Directeur du Master d'Urbanisme et Aménagement du Territoire de la Faculté d'Architecture de l'Université de la République, créé l'année dernière à l'issu d'un accord entre l'Université et le MVOTMA. Il a été fondateur et directeur du Master en Développement Local à l'Université Catholique, où il a dicté pendant plusieurs années le cours de prospective.

[197] Démarche prospective réalisée en 1999 à Neuquén, Argentine, sous la direction de R. Martinez Guarino, prospectiviste uruguayen.

La prospectiviste G. Soulet a participé de l'Université comme consultant externe pour contribuer à l'évaluation du développement du Cycle et la conception des pas suivants. Au-delà de dicter une conférence, elle participe du Forum Global et réalise un commentaire sur chacun des rapports intermédiaires présentés en public.

Annexe 11 : Programa del Seminario de Prospectiva Estratégica

L'événement final de clôture du Cycle et les recommandations stratégiques en relation à la bonne gouvernance du territoire permet l'examen des enjeux principaux identifiés au long du travail et l'élaboration d'un ensemble de recommandations. Cette exposition des résultats du Cycle a consisté à l'affichage d'un agenda stratégique de thèmes territoriaux qui visait alimenter le débat électoral. Elle était censée mettre sur la table les questions du territoire, si souvent ignorées dans la politique uruguayenne.

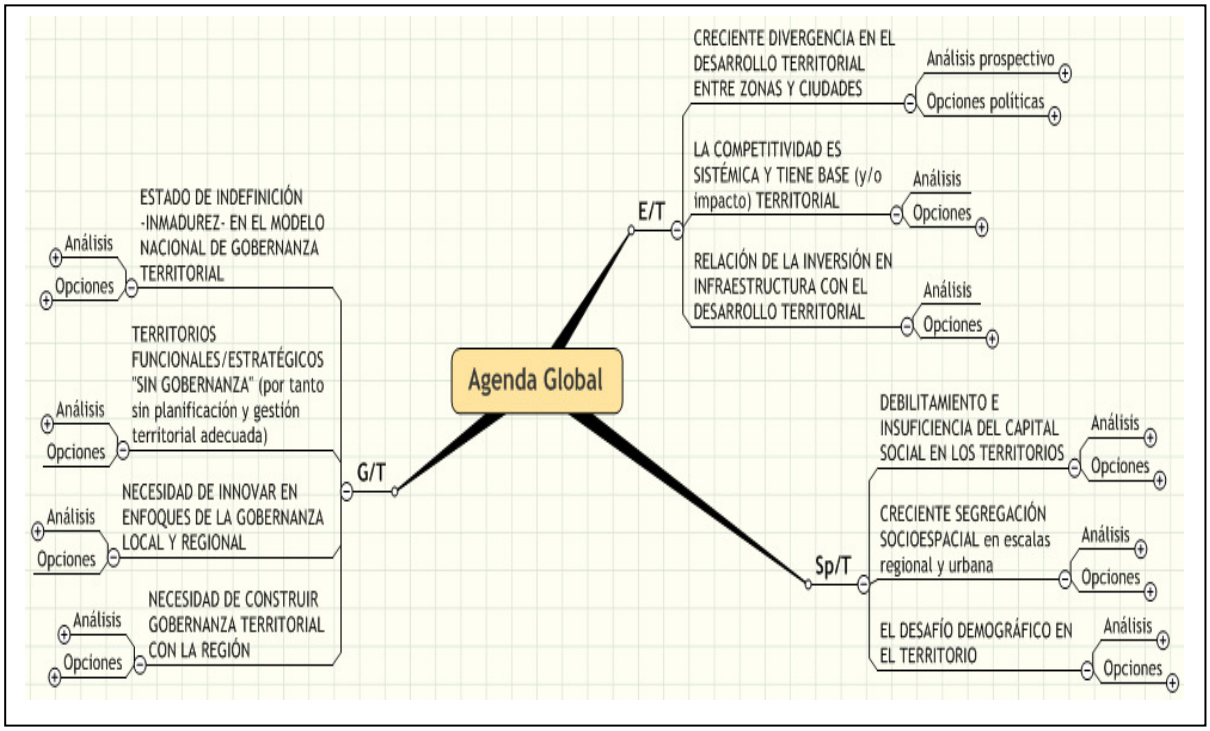


Figure 102 : Synthèse du travail du dernier Forum Global

Maintenant, faisons quelques remarques en relation à l'ingénierie institutionnelle du Cycle. Originellement, le Cycle a voulu compter sur la présence d'un certain nombre d'institutions qui sont impliquées dans le développement des aires sur lesquelles travaillent les Forums, qui connaissent ces territoires en profondeur et qui représentent une partie de la société civile organisée autour de ces thématiques.

La participation et l'engagement des *leaders* et des formateurs d'opinion liés à divers domaines institutionnels de l'Etat et de la société civile, ainsi que du domaine de l'entreprise, des espaces académiques et des agences de coopération liées avec les thèmes du Cycle a été recherchée.

Foro Gran Montevideo	Comisión Montevideo Siglo XXI; APPCU; Grupo Promotor de Montevideo, Mercociudades
Foro Espacios Costeros	ECOPLATA; FREPLATA; PROBIDES; Corporaciones de Turismo
Foro Espacios Rurales	MEVIR; IICA; FIDA-MERCOSUR; COFAC; PROBIDES; Gremiales Rurales
Foro Ciudades Medias	COFAC; Asociaciones Locales

Même si cet objectif n'a pas été accompli entièrement, ou du moins n'a pas été à la hauteur des attentes initiales, il est vrai que le soutien des partenaires a été important pour le bon développement de la démarche URUGUAY 2025. Leur appui n'a pas été économique mais fonctionnel. Il a consisté à permettre que certains de leurs fonctionnaires travaillent comme modérateurs et rapporteurs, et que d'autres participent des Forums thématiques, qui ont souvent fonctionné dans des horaires labourables. Les institutions qui se sont effectivement associées à l'exercice ont été toutes des institutions appartenant à la COTAOT, en particulier :

- La IMM, mairie de Montevideo
- La IMRN, mairie de Río Negro
- La IMC, mairie de Canelones
- ECOPLATA
- FREPLATA
- OPYPA-MGAP
- l'UDELAR/*Universidad de la República*, Université publique
- CEFIR

Voilà pourquoi nous caractériserons l'expérience URUGUAY 2025 comme un processus « descendant » du type *top-down* (F. Goux-Baudiment, 2001a). Ce n'est pas une communauté territoriale qui incite la démarche prospective. L'initiative part de l'autorité centrale –le MVOTMA- et invite à participer certains acteurs territoriaux.

Pour évaluer le *leadership* et la légitimité du commanditaire signalons que le MVOTMA est un Ministère jeune –il a été créé en 1989- qui compte avec des ressources limitées ; son pouvoir est très limité. L'Uruguay se caractérise par ailleurs, par la fragilité de la culture territoriale dans le développement des politiques et par la faible culture du territoire des acteurs publics en général.

La Loi d'Aménagement du territoire est en discussion au Parlement depuis 1999 sans avoir pu encore aboutir. Le manque d'un cadre légal d'action territoriale est un signal de cette faiblesse. L'autre signe clair de ce déficit est le manque de coordination des politiques sur le territoire et les résultats absurdes obtenus, comme conséquence de politiques publiques appliquées sans critères, en raison de la méconnaissance de leurs effets territoriaux[198].

En principe, Les résultats du Cycle URUGUAY 2025 devraient encadrer le travail de la COTAOT/*Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial*, espace de coordination interinstitutionnel qui regroupe tous les organismes qui ont mandat sur le territoire. Cette institution a pour objet de donner de la consistance aux politiques territoriales ainsi que d'accorder traitement aux conflits territoriaux. De façon plus générale, les résultats du Cycle ont pour but d'orienter l'action de la DINOT. Dans ce sens, la participation de nombre de fonctionnaires du Ministère et des organismes partenaires qui agissent sur le territoire –MTOP, IMM, IMC, IMSJ- permet de penser que l'esprit et les conclusions du Cycle vont être présents. Ne serait-ce que de manière interstitielle- dans ces institutions, en imprégnant le regard des cadres et des décideurs intermédiaires, et en améliorant leur capacité à incorporer le long terme dans leurs tâches et leurs décisions quotidiennes.

C'est pourquoi la légitimité du commanditaire peut se qualifier d'intermédiaire. Sa capacité de mettre œuvre les conclusions du Cycle est limitée, même si la DINOT est l'organisme chargé dans l'Etat uruguayen de s'occuper du territoire. Néanmoins, sa capacité à contrôler les processus à l'œuvre sur le territoire réel est limitée. On peut signaler que certains organismes importants, en tant que décideurs et concepteurs du développement –comme l'OPP- n'ont pas fait partie de la démarche.

[198] Dans ce sens, l'extension de la tâche urbaine sur les bords métropolitains sans services est conséquence, entre autres, de l'achat de terres pas chères par les autorités publiques et la construction de logement sociaux dans ces aires.

La communication et la pédagogie

J. Medina Vásquez (2000) soutient que la prospective a un rôle à jouer dans l'élévation du débat public. Dans ce sens, le Cycle URUGUAY 2025 a voulu mettre la question territoriale sur la table au moment des élections nationales, en alimentant le débat pré électoral. Les élections ont eu lieu en novembre 2004, et le Cycle a présenté ses agendas stratégiques par aire géographique en octobre.

Cependant, le sujet a eu une très faible répercussion dans les médias. Ceux-ci ont été invités à l'inauguration, au séminaire de prospective stratégique et à l'événement de clôture et l'équipe de presse du Ministère s'est occupée de « traduire » les documents produits par le Cycle à un format plus accessible pour la diffusion. Même si près de six journalistes ont participé des diverses activités, seulement deux notes ont été publiées dans la presse écrite, et le Cycle a eu à peine une référence dans un flash de télévision. La thématique n'a pas suscité l'écoute attendue par les organisateurs.

En relation à la pédagogie de l'exercice, signalons les trois moments de formation qu'a eu le Cycle. Le premier moment correspond, en novembre 2003, au séminaire régional de la DINOT "Modernización del Estado e Integración Regional". Une conférence de présentation de la prospective de la part de F. Goux-Baudiment et un atelier de prospective s'y sont développés. Cette approximation a été la première introduction au sujet et a mis en évidence plusieurs des difficultés qui s'afficheraient ensuite dans les Forums, ainsi également que plusieurs des acquis qu'affichera le Cycle.

Certaines difficultés d'animation ont eu lieu au sein de cet atelier. En effet, les outils de participation proposés ne se sont pas montrés appropriés à la conformation du groupe. Une quarantaine de personnes y assiste, dans la plupart des cas des professionnels universitaires, fonctionnaires de l'Etat ou académiciens. La question posée par, F. Bervejillo: « Quels sont les tendances lourdes que nous pouvons identifier sur notre territoire actuellement ? » n'a eu que de timides réponses. De jeunes participants -qui n'ont pas fait partie postérieurement des Forums, malheureusement- ont fait les remarques les plus intéressantes, Les professionnels plus âgés s'attenant plutôt à faire des commentaires «politiquement corrects ». Un tableau face au groupe avec une animatrice pour la synthèse, détermina un positionnement hiérarchique : la première file avec les experts français, les autorités municipales et les organisateurs, et derrière, le reste des participants.

La réunion commence par l'exposé, de E. González Posse sur son travail pour UTE. La participation de Y. Paris –qui a, pour sa part, réalisé la prospective du Pont Colonia-Buenos Aires en 1989- fut un apport intéressant, qui donna une certaine « vibration » au

débat. À ce moment l'approche uruguayenne des années 1990 est soulevée comme une projection –même si dénommée prospective- et la différence de l'approche prospective avec l'étude du futur comme continuité des tendances du présent est explicitée par F. Goux-Baudiment. Le regard français et son approche particulière dans l'étude du futur se dénote clairement.

La traduction consécutive de la conférence de F. Goux-Baudiment avait installé une limite entre le public et le conférencier, qui a pu être dépassée au sein de l'atelier de prospective dans la relation directe. C'est ainsi qu'après une certaine rigidité initiale, l'intervenante entre en jeu avec la technique « voyage sur mars » et brise la glace. Cet exercice nous a permis de comprendre le besoin de techniques d'animation pour dépasser la pensée tendancielle et mettre en mouvement la créativité des participants.

Cette approche suscite de l'enthousiasme dans le groupe et active soulève la conclusion apportée au panel final sur le « *besoin de promouvoir l'activité prospective en Uruguay et de former des cadres capables de la mener à bien, en utilisant l'expérience internationale en la matière*[199] ». Ce moment est donc important puisqu'il marque le début du chemin vers le Cycle National de Réflexion Prospective. Ce ne fut évidemment qu'une première approximation, mais elle nous donna des pistes sur plusieurs des difficultés que nous aurions à affronter à posteriori.

Le deuxième moment de formation correspond au séminaire de formation-action à la prospective territoriale animé par J. de Courson, qui fut organisé également par la DINOT avec l'appui de la coopération française. Ce deuxième moment de formation correspond à un enseignement plus structuré et formel, dont l'objectif affiché était de préparer les modérateurs des Forums pour l'exercice URUGUAY 2025 qui serait lancé le mois suivant.

Comme troisième moment de formation, il convient de signaler aussi les discussions au sein du Forum global. La participation de certains experts invités ont aidé à cadrer le travail sur certains sujets spécifiques.

L'échange entre les modérateurs et rapporteurs après chacune des sessions au sein de ce Forum a permis d'assurer une conduction et une orientation unique, ainsi qu'une synthèse des diverses approches comme construction collective.

[199] Rapport final du Séminaire.

Et la discussion sur les méthodes à utiliser au sein des Forums a également servi pour assurer une approche prospective efficace. C'est pourquoi nous le signalons comme une démarche pédagogique.

Le Forum Grand Montevideo

Passons maintenant à décrire le Forum Grand Montevideo, qui a constitué notre « terrain de recherche » et laboratoire de prospective participative en Uruguay. En relation à la composition du Forum signalons tout d'abord que l'inscription au Forum a été par invitation. Un courrier expliquant les objectifs et la dynamique du travail proposait l'inscription sur la base d'un CV et d'une lettre de motivation. Quelques sollicitudes non prévues sont arrivées et ont été admises dans leur totalité. Plusieurs critères initiaux pour les soixante invitations envoyées furent utilisés ; la véritable connaissance du Grand Montevideo de la part de l'invité a été évaluée, ainsi que son appartenance à l'une des institutions partenaires de l'opération.

La diversité dans l'intégration du Forum ainsi qu'un certain équilibre dans la conformation finale du groupe a été visée, cherchant une synergie qui combine la tension entre la diversité de postures et l'ouverture vers l'opinion divergente. Une attention a également été mise sur l'âge des participants.

Cependant, l'objectif d'inviter à participer du Forum les individus qui, dans leur activité, réalisent des innovations ou sont promoteurs de changement, ainsi qu'un certain profil entrepreneur, n'a pas abouti. En effet, peu d'entre eux ont répondu à l'appel, comme sont les cas de la jeune compagnie aérienne UAir, l'entreprise de production audiovisuelle « *Salado* », le PTI/Parc Technologique Industriel de la IMM –pépinière d'entreprises-, Zonamérica –parc technologique et d'affaires et le Théatre Solís –théâtre municipal qui développait en ce moment un plan d'affaires assez novateur dans le milieu.

Annexe 12 : Invitation au Cycle National de Réflexion Prospective

Dans sa conformation définitive, le Forum Grand Montevideo fut composé par quarante-sept personnes au total, réunies dans des sessions mensuelles de près de trente personnes. La moyenne d'âge entre les femmes fut de quarante-deux ans, alors que la moyenne masculine fut de cinquante-trois ans.

La participation des femmes a doublé celle des hommes (trente-deux femmes contre quatorze hommes). Le quarante pour cent des participants du Forum prennent des décisions qui engagent le territoire. Un quart d'entre eux au niveau municipal et trois quarts au niveau national. Le trente-deux pour cent exécute des ressources publiques ou privées dans l'exercice quotidien de ses fonctions. Le quarante pour cent des participants a fait des études de post degré et le trente-huit pour cent d'entre eux sont architectes[200].

Ce profil signale une faible participation d'entrepreneurs, une participation limitée de décideurs de taille -puisque les décideurs présents sont des cadres intermédiaires-, une haute qualification académique et un certain déséquilibre dans les professions, sûrement due à la bonne convocation aux débats à partir du Master en Urbanisme et Aménagement du territoire[201] mais aussi par la thématique traitée, le territoire. Il faut savoir aussi qu'en Uruguay, les urbanistes proviennent de la Faculté d'Architecture. Cette composition du Forum donne sûrement une certaine tournure à la lecture du système analysé –le Grand Montevideo- puisque chaque acteur a une tendance naturelle à hiérarchiser son regard sur le système étudié.

D'autre part, le Forum Grand Montevideo a compté sur la participation de certains acteurs singuliers comme J-C. Gentile du mouvement de Software libre qui habite l'Italie ou encore F. Lema, chercheur de l'Institut Pasteur venant de la France -deux uruguayens « internationalisés » qui appartiennent à des réseaux d'action transnationale- ou M. Houssemanne, PDG de Gaseba –ancienne compagnie de gaz de l'Etat achetée par les Français-. Leur participation a assuré un regard autre, un peu décalé en relation au consensus qui incorpore des éléments intéressants à la production du Forum.

La conformation de l'équipe technique qui a assuré le fonctionnement et la modération du Forum est, pour sa part, aussi assez intéressante.

Elle rassemble les caractères exigés pour produire des ambiances d'innovation qui se façonnent dans les parcs d'innovation et d'entreprise (P.Valenti 2002); le regard inclusif, simultané et complexe du gestionnaire, le regard concret, ciblé et opératif du privé et le regard abstrait, conceptuel et systématique du chercheur.

---

[200] Extrait du rapport final Forum Grand Montevideo.

[201] Le Directeur de la DINOT à ce moment-là, F. BERVEJILLO, est l'une des figures académiques de référence dans ce domaine.

Le modérateur, A. Echaider, est fonctionnaire de la Mairie de Montevideo. Il y coordonne le « Plan Stratégique de Montevideo ». Il est président de la Commission de la *Rambla Sur* à partir de laquelle il a organisé la réalisation du livre « *Montevideo 2020 : el Montevideo que viene* ». J. Villamide est un entrepreneur privé, consultant sur des thèmes immobiliers, qui a fondé l'ISU/*Instituto de Suelo Urbano* institution privée qui étudie des thèmes liés aux politiques de création, utilisation et gestion du sol urbain. C. Nalerio, auteur de cette thèse, est enseignant et chercheur à l'Université, et développait à ce moment sa recherche en prospective territoriale. Elle fait également partie du Pôle MERCOSUR de l'Institut des Amériques. Elle a assumé le rôle de rédacteur du rapport final. C'est probablement cette conformation qui a assuré le bon fonctionnement, tant du Forum *présentiel*, que de la tâche postérieure d'élaboration de l'agenda stratégique. L'équipe de modération a en effet ajouté un surplus important au travail de base du Forum dans les rapports finaux, avec l'élaboration de cinq scénarii et un agenda de thèmes territoriaux.

Le mandat du Forum fut de promouvoir la discussion prospective de façon de construire une vision partagée d'un projet de territoire pour le Grand Montevideo. Le défi consistait à dépasser les visions sectorielles pour arriver à une élaboration collective qui reflète, non pas l'avis des institutions auxquelles appartenaient les membres du Forum, mais le fruit de la réflexion partagée des participants.
La capacité d'appréhension du complexe système métropolitain dans son ensemble était une condition pour réussir à concevoir des scénarii du système Grand Montevideo et non seulement urbains ou *montevidéens*. Comprendre les variations possibles de l'extension de l'aire métropolitaine comme bassin de vie dans les vingt prochaines années impliquait également d'identifier les « Composants Territoriaux » qui évolueraient comme des pièces cohérentes. Et imaginer ces mutations du territoire impliquait dépasser la pensée tendancielle. Cette compréhension permettrait d'identifier les actions nécessaires pour une gestion intelligente du territoire métropolitain dans l'orientation de son évolution.
Annexe 13 : Rapport final Forum Grand Montevideo

Pour décrire son fonctionnement nous signalerons d'abord que le Forum Grand Montevideo s'est réuni six fois dans des sessions de trois à quatre heures de durée. La participation peut s'évaluer comme satisfaisante puisque la moyenne de trente participants s'est soutenue jusqu'au dernier Forum, réalisé en novembre 2004.

Un compte-rendu de chaque session a été élaboré pour chacune d'entre elles et a consisté, plus qu'à une description du débat de chaque Forum, en un « rapport critique » qui cherchait à identifier des éléments déclencheurs de la réflexion et de la discussion de la session suivante. L'équipe de modération ajoute une certaine élaboration sur le matériel de base produit. Ce document a circulé à travers le groupe électronique forogranmontevideo@listas.hipatia.info, conçu comme espace de débat et de diffusion de l'information. Il n'a finalement servi que pour sa deuxième tâche. Une série de documents y ont donc circulé pour préparer les discussions[202]. Ce sont des documents produits par des membres du Forum, ou bien par des experts externes et considérés par l'équipe de modération pertinents pour alimenter le débat.

Le Forum 00 a exposé une esquisse de la méthodologie qui serait utilisée au long des quatre réunions suivantes. Un exercice court a proposé la production de trente images prospectives avec l'identification des événements et ruptures nécessaires pour y arriver. Le désir, la possibilité ou l'impossibilité rationnelles, l'imagination et le délire sont la source de ces images. Le Forum 01 a visé l'identification des invariantes, des tendances lourdes, des tendances émergentes en jeu sur le Grand Montevideo ainsi que des ruptures possibles en essayant de comprendre les degrés de maîtrise sur chacun d'entre eux. Les tendances et les ruptures s'organisent transversalement autour des catégories économie, population et territoire. Le Forum 02 analyse les possibles systèmes globaux où le Grand Montevideo pourrait se positionner. L'équipe de modération présente une liste initiale qui se complète au sein du Forum.

Ensuite un tableau se complète selon les catégories suivantes:

- Les facteurs qui incitent le positionnement du Grand Montevideo dans ce système
- Les facteurs qui freinent le positionnement du Grand Montevideo dans ce système
- Les impacts de ce positionnement sur l'économie, la population, le territoire
- Les impacts sur l'économie, la population, le territoire si ce positionnement n'a pas lieu

[202] D. VEIGA (1994) "*Condiciones socioeconómicas en el área metropolitana de Montevideo*", L. PORTO (2004) "*Diseño de una Estrategia de Desarrollo para el Uruguay*". *Borrador de circulación interna.* M. CECILIO y J. COURIEL (2004) "*Fragmentación socio-urbana en la aglomeración metropolitana de Montevideo*". J. DE COURSON (2004) "*Paris, Montevideo y regreso*". F. GOUX-BAUDIMENT (2001) « *Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional* »

Le Forum 03 aborde la construction de micro scénarii pour trois dimensions d'analyse : population et société, économie, institutions et gouvernance. Face à la difficulté de l'analyse morphologique du Grand Montevideo, l'exercice se simplifie en produisant un scénario optimiste –qui implique des ruptures ou la consolidation de tendances émergentes- et un scénario pessimiste –qui extrême les pires des tendances fortes ou émergentes. Dans le Forum 04 ces sous-scénarii ont été combinés pour obtenir les scénarii globaux pour le Grand Montevideo à l'horizon 2025. L'agenda stratégique n'a pas eu le temps d'être élaborée au sein du Forum. C'est l'équipe de modération qui accompli cette tâche.

Figure 103 : Présentation publique des modérateurs des Forums du Cycle URUGUAY 2025

Figure 104 : L'université d'hiver de prospective stratégique

Chapitre 4 – UN EXERCICE DE PROSPECTIVE STRATEGIQUE : le scénario normatif et l'agenda stratégique

Le troisième et dernier volet de notre démarche de prospective territoriale « le Grand Montevideo 2025 » est un exercice de prospective stratégique, c'est-à-dire particulièrement penché sur l'action. L'exercice vise répondre à la question : que pouvons-nous faire ? Un scénario normatif sert à formuler clairement l'objectif poursuivi. Il est construit sur la base des éléments souhaitables des futuribles retenus, combinés dans une topologie d'équilibre. Cette topologie assure que les échelles et le positionnement des rôles économiques compatibles pour Montevideo, soient convergents, dans la mesure où les contradictions (mises en évidence au long de l'analyse par scénarii contrastés dans le premier volet) sont résolues. Le scénario normatif sert donc à formuler clairement l'objectif poursuivi. C'est ainsi que l'agenda regroupe les problématiques qui vont conditionner le développement du Grand Montevideo et propose un ensemble de recommandations stratégiques pour répondre aux enjeux du territoire, et s'orienter vers le scénario souhaité.

Synthèse méthodologique et chronologique

3.- PROSPECTIVE STRATÉGIQUE.

Qu'allons-nous faire ?

Objectif de la démarche

Identifier une stratégie d'action à mettre en œuvre à partir d'aujourd'hui pour parvenir au scénario normatif en 2025, en évaluant les possibilités réelles.

Dénomination de la démarche et cadre institutionnel

Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025: *economía, población y territorio* » et travail pour cette thèse de Doctorat.

Qui

Equipe de modération du Forum Grand Montevideo constitué par A. Echaider, J. Villamide, C. Nalerio. Réinterprétation de l'Agenda stratégique et scénario normatif, et mise en forme de C. Nalerio pour la thèse.

Quand

Août 2004 à février 2005

Comment

Construction du scénario normatif[203] : « Montevideo radieux ». Définition des valeurs ciblées. Identification des éléments à relever des futuribles de la prospective exploratoire. Combinaison des éléments souhaitables entre eux, éliminant les contradictions et les conflits pour leur mise en œuvre : Construction d'une « équation de rôles convergents » pour le Grand Montevideo à l'horizon 2025. Formulation de sept recommandations stratégiques dans un « agenda de thèmes territoriaux ».

[203] Que l'on peut aussi dénommer stratégique ou souhaitable.

Figure 105 : Images produites pour l'audiovisuel de présentation publique de l'Agenda. Auteurs : A. Echaider, C. Nalerio

Description du scénario normatif : « Montevideo radieux »

Montevideo passe de son positionnement marginal à un changement compétitif. Son profil productif se diversifie dans des secteurs économiques convergents et synergiques. Montevideo est la Capitale permanente du MERCOSUR. La ville est au centre du système politico-institutionnel régional, mais aussi des économies d'entreprises qui s'y implantent. Ville universitaire régionale, le Grand Montevideo propose un système de formation basé sur la production et la concentration de connaissance et d'innovation. Par ailleurs de nombreux projets de coopération entre universités uruguayennes, européennes et américaines sont en cours. Les quartiers résidentiels du MERCOSUR s'implantent dans le Grand Montevideo, qui offre de nombreux services adaptés à cette mutation particulière de la ville (la culture, la santé, la restauration, etc.). La motivation principale de ce nouveau peuplement est la sécurité urbaine, bien que celle-ci soit aujourd'hui fragile. Le Grand Montevideo se transforme en centre de tourisme d'affaires, de santé, de loisirs, d'écotourisme de niveau international. Une nouvelle logistique se développe, prenant en compte les besoins de services de réparation et d'entretien, de génie industriel et commercial. Le développement de la production agricole, assure simultanément la protection de l'environnement.

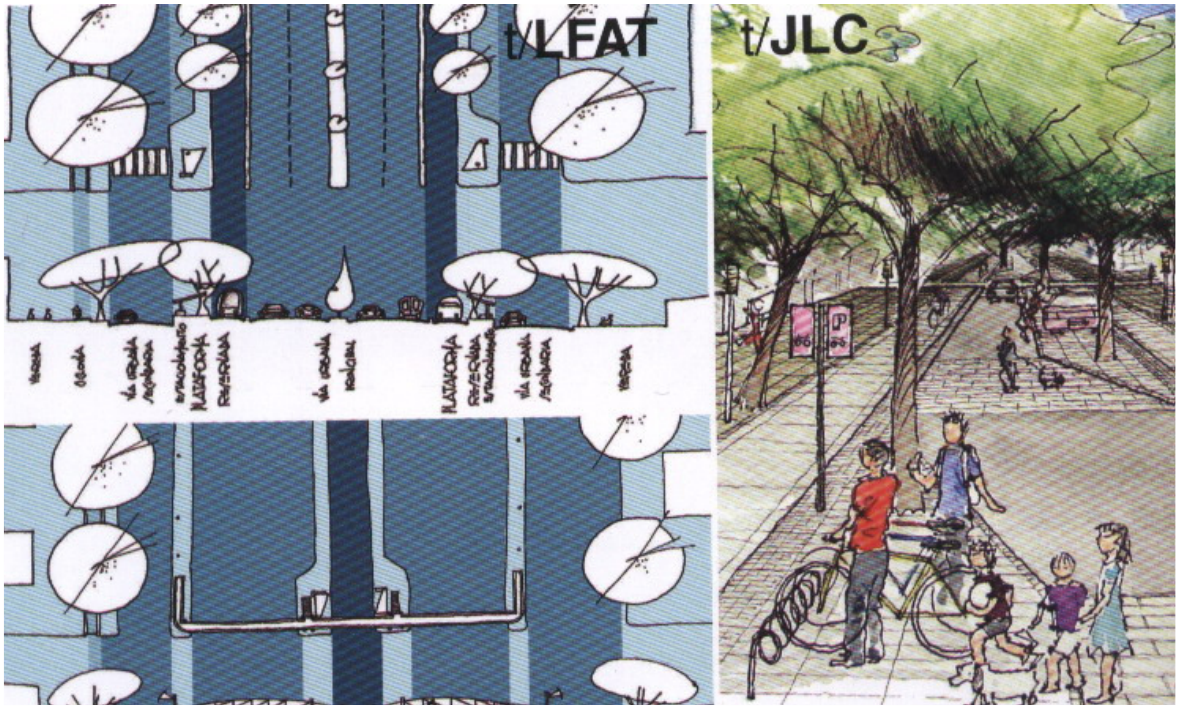


Figure 106 : Projet urbain de futur de l'Atelier Luis Felipe Alonso, de l'Espagne - Seminario Montevideo

L'agenda de thèmes territoriaux

	PROBLEME - MENACE	VISION DE FUTUR SOUHAITABLE	ENJEU POUR LES POLITIQUES D'ETAT DE BASE TERRITORIALE
	SOCIETE – TERRITOIRE		
1	Cercle pervers de croissante désintégration sociale et fragmentation socio spatiale (effet et cause de cette désintégration)	Territoire intégré et intégrateur, divers et sûr.	Construire une société et une ville intégrée en gérant à la fois la dimension sociale et territoriale et leurs relations
	ECONOMIE – TERRITOIRE		
2	Le Grand Montevideo n'a pas de stratégie de développement à long terme	Un développement métropolitain dynamique et compétitif soutenu par une économie diversifiée	Construire une vision partagée du développement métropolitain à long terme (national, régional et global) et promouvoir les activités stratégiques pour la construire
	ORGANISATION TERRITORIALE		
3	Le Grand Montevideo n'a pas de modèle territorial capable d'orienter ses transformations et sa gestion territoriale n'est pas coordonnée	Un territoire métropolitain bien organisé du point de vue spatial, soutenable et bien géré	Définir un modèle d'organisation spatiale pour le territoire métropolitain qui soit soutenable et cohérent avec la vision de développement prédite, et construire de nouvelles formes de gouvernance métropolitaine.
	CULTURE – TERRITOIRE		
4	La culture « entrepreneuse » a un poids insuffisant. Le capital social et d'entreprise est menacé.	Un territoire innovateur et entrepreneur.	Mettre en œuvre des politiques qui réussissent effectivement à rénover la culture du développement, promouvoir l'entreprise et l'innovation et à construire un capital social de base territoriale.
	DÉMOGRAPHIE – TERRITOIRE		
5	Vieillissement croissant de la population et continuité de l'émigration des jeunes cadres.	Un territoire riche en ressources humaines, qui offre une bonne qualité de vie. Quartier « haut » du MERCOSUR.	Mettre en œuvre des politiques qui contribuent à une démographie dynamique dans le Grand Montevideo. Produire les conditions pour l'attraction de la population régionale qualifiée.
	TECHNOLOGIE – TERRITOIRE		
6	Risque de retard dans la technologie des services (infrastructure et *infostructure* de la ville). Menace de dualisation : ville « connectée » et ville marginale.	Un territoire connecté, intelligent et intégré du point de vue technologique.	Mettre en œuvre des politiques pour multiplier la connectivité physique et digitale interne et avec le monde. Besoin de saut qualitatif dans l'accès social aux technologies de base de la société de la connaissance.
	IMAGE-TERRITOIRE		
7	Absence d'une vision et d'un projet métropolitain collectif. « Auto-image » fatiguée. Fragilité de l'image externe.	Un territoire enthousiaste qui se plaise à lui-même et reconnu dans le monde.	Rénover l' « auto-image » de Montevideo en intégrant les valeurs spécifiques de l'identité et du projet de futur. Communiquer au monde cette image rénovée.

Figure 107 : Tableau 1 : Les sept sujets stratégiques comme enjeux pour les politiques d'état. Source : Rapport final URUGUAY 2025. Traduction de l'auteur.

L'intégration socio-spatiale

La polarisation sociale et la fragmentation sont probablement l'un des problèmes centraux de la ville contemporaine en général et en particulier de la ville de Montevideo, qui s'est « latino américanisée » récemment. En effet, pendant longtemps l'Uruguay a fait preuve d'une intégration sociale remarquable. Le Forum Grand Montevideo propose comme premier point de l'agenda stratégique, de répondre à l'émergence sociale, comme un but et comme un moyen. En effet, la sécurité urbaine est l'un des facteurs de compétitivité territoriale en relation aux villes de la Région avec lesquels Montevideo est en concurrence ou envers lesquelles Montevideo se propose de se positionner comme attracteur résidentiel : Buenos Aires et Sao Paulo, mais aussi Porto Alegre, Pelotas, Asunción, Córdoba, Rosario, Curitiba ou Santiago de Chile.

La paupérisation de la société uruguayenne a eu comme résultat le clair développement de la violence urbaine. En termes relatifs, cette variable paraît encore contrôlable.

D'autre part, la des-économie produite par l'occupation informelle dans l'aire métropolitaine des périphéries sans services ni équipements est l'une des questions que la ville doit résoudre. Et ce n'est pas à peine une question d'intégration sociale ; une réponse « territoriale » proprement dite doit traduire les intentions sur la formalisation de la ville. Deux réponses sont proposées par l'Agenda : le repeuplement des aires intermédiaires –la couronne formée par la première périphérie urbaine- et le dialogue productif avec l'informalité, en essayant d'orienter la création de ville populaire et modeler l'auto construction de logement.

Tout parait indiquer l'importance particulière de cette valeur dans l'imaginaire *montevidéen*. Cette valorisation des choses est sûrement à l'origine de la grande qualité urbaine de Montevideo et des investissements issus de cette croyance..

Compatibilité et équilibre des rôles économiques convergents

« On ne peut pas tout faire, ni tout en même temps »[204].

Cette déclaration marque une avancée de la prospective stratégique dans l'analyse territoriale. En assumant le prix à payer et les décisions que cela implique. L'identification de certains rôles plus synergiques que d'autres, visant une répartition des bénéfices est visée sur la base d'une grille d'analyse.

Ce modèle permet de fixer un critère pour identifier quelles activités économiques promouvoir, accepter ou repousser. Traditionnellement, la politique publique en Uruguay a fait des choix sectoriels (E. González Posse, 2004) plutôt qu'intégrés, convergents ou complémentaires. La croissance économique n'a pas nécessairement impliqué le développement du système productif en général ni la redistribution de la richesse. Cette façon de proposer l'approche au profil productif de la ville est donc novateur en relation avec l'histoire du pays qui, par vagues, choisi une rubrique/item… qui devrait le sauver à tour de rôle.

[204] Extrait du rapport final du Forum Grand Montevideo, qui reprend les propos de E. GONZALEZ POSSE dans le deuxième rapport d'économie pour le Cycle.

Compte rendu final du Forum Région Montevideo, Page 40

ECUACIÓN DE ROLES ECONÓMICOS CONVERGENTES

Para identificar y jerarquizar estos roles y actividades se propone aplicar una grilla de ponderación multicriterio como la que sigue, o similar:
Capacidad de generar riqueza
Cantidad de empleos producidos
Calidad de los empleos producidos
Activación de capacidades endógenas
Activación de recursos disponibles
Inversiones requeridas a la sociedad
Inversión directa
Tecnología incorporada
Impactos ambientales y territoriales
Potencialidad de la actividad de desarrollo en el futuro
Sustento de la competitividad (¿coyuntural o de largo plazo?)
Inserción regional (complementariedad y acuerdos regionales)
Tipo de actor promotor
Tipo de actores que moviliza
Factor de multiplicación de la inversión directa
Capacidad de promover integración social o fragmentación

Modèle métropolitain et image du Grand Montevideo

Concevoir le Grand Montevideo comme une région fonctionnelle unique est essentiel pour pouvoir résoudre les problèmes posés à la métropole. Typique thème contemporain des conurbations métropolitaines, la question de l'intercommunalité est installée. Concevoir le Grand Montevideo comme un réseau de déplacement et de logistique, tout mode pour pouvoir résoudre le problème posé.

Compte rendu final du Forum Région Montevideo, Page 42

MODELO TERRITORIAL METROPOLITANO

Hoy la ropa no calza; hay un desencuentro entre el cuerpo territorial y la armadura institucional, que lleva a graves deseconomías, irracionalidades ambientales y absurdos de gerenciamiento que perjudican al habitante del Gran Montevideo. No le facilitan la vida.

L'esprit d'entreprise, l'innovation et la culture de changement

Une rénovation identitaire est proposée à partir de la construction d'un intangible essentiel de la transformation : une « *culture du changement* ». D'autre part, la création de « capital connaissance » à partir de l'accumulation de capital humain et capacité technique et le développement institutionnel spécifique pour ce but sont proposés comme stratégie pour engendrer l'innovation. Les règles du jeu actuelles (Porto, 2004) jouent contre l'esprit d'entreprise et l'innovation. Une politique engagée de transformation doit aussi aborder ces échelles. Une certaine idée de développement, axées sur le composant endogène, imprègne cette série de propositions.

Compte rendu final du Forum Grand Montevideo, Page 43

CULTURA DEL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN

Se debe crear "capital conocimiento" con la acumulación de (1) capital humano y capacidad tecnológica, (2) desarrollo institucional y (3) cohesión social.
1) Acumulación de capital humano y capacidad tecnológica con la generación de empleos de calidad que permitan que el capital humano que fue formado en Uruguay pueda desarrollarse y vivir en el país.
2) Desarrollo institucional con la construcción de una capacidad institucional específica para promover el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.
Articular el sistema educativo y la producción.
Activar las sinergias estratégicas entre agentes para producir competitividad sistémica: empresarios, universidades, centros tecnológicos, organismos financieros, sociedad civil, gobierno.
Generar espacios geográficos de interacción: parques de ciencia y tecnología, incubadoras de empresas y campus universitario de atractivo regional.
Crear un organismo transversal para interconectar los sectores involucrados (ciencia y tecnología, economía, educación, territorio, industria).
Desarrollar un nuevo tipo de gerencia pública, que articule actores y ayude tanto a generar la demanda de innovaciones cuanto a producirlas.
Circunscribir los sectores de acción para la excelencia eligiendo la especialización del territorio (no se puede ser bueno en todo). Producir políticas de innovación específicas por áreas de producción.
3) Desarrollo de políticas para superar la "brecha digital" interna que tenderá a acentuar la exclusión en la medida en que la sociedad se mueva a dos velocidades.
Se propone potenciar la capacidad endógena de "atarlo con alambre", pero hacerlo bien.
Que emprender sea fácil. No cargar los costos de la seguridad social al trabajo antes de que produzca riqueza... Crear empresas debe ser simple y accesible; las reglas del juego deben cambiar.
Se propone pasar de la "retrotopía" -como la ilusión de retornar a un pasado glorioso idealizado por falta de una "utopía de futuro", a una cultura de cambio. Una revolución debe romper con el presente, no con el pasado.
Pasar de querer "ser como"

antes
Irlanda
Chile
a una nueva forma de ser nosotros mismos.

Annexe 14 : Montevideo et retour. J. DE COURSON (2004)

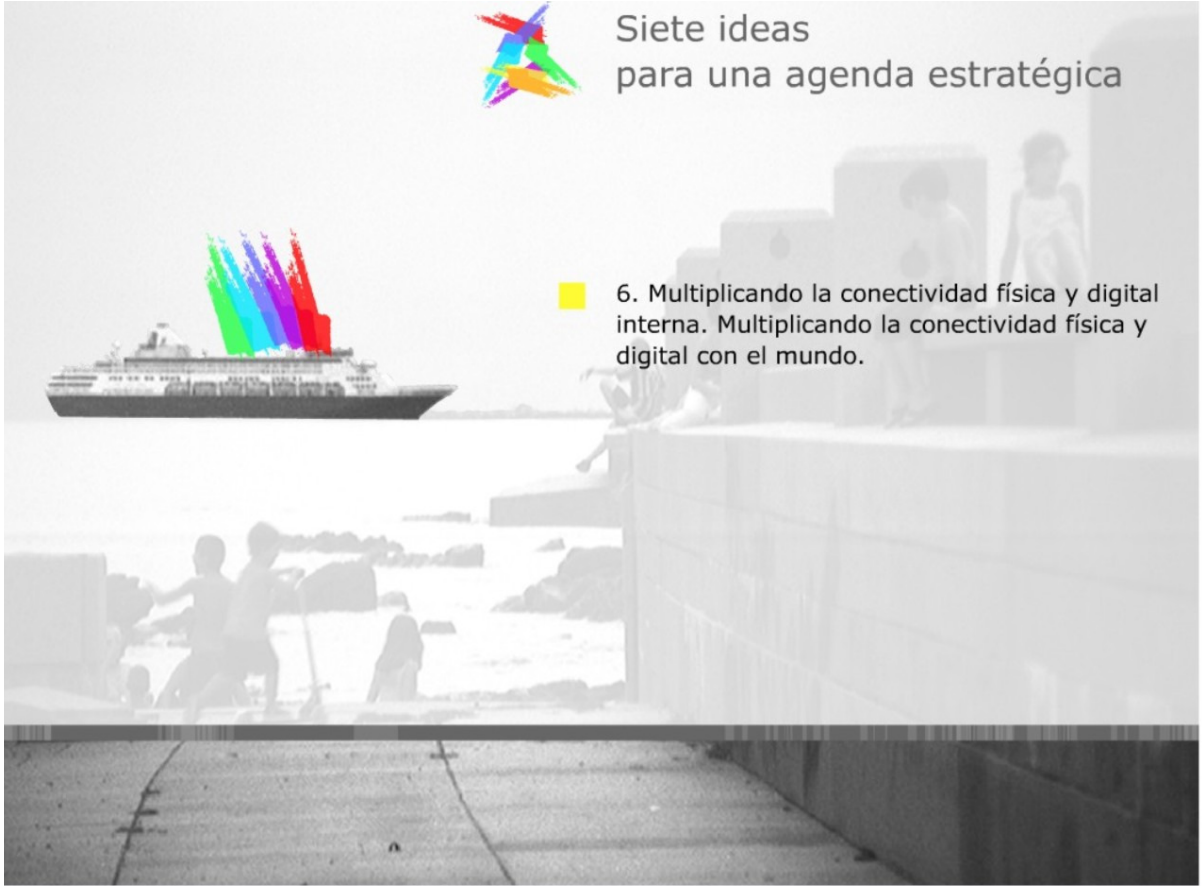
Dynamique et équilibre démographique

L'Uruguay se dépeuple. Six cent mille uruguayens –sur trois millions deux cent mille- vivent hors de l'Uruguay. La perte de population jeune et qualifiée constitue une tendance lourde de dévitalisation de la société uruguayenne. Ceci est grave, en particulier en raison de ses effets destructeurs sur le « capital connaissance » du pays. Cette tendance combinée avec le vieillissement de la population met en cause l'évolution démographique de l'Uruguay. La réactivation des liens entre l'Uruguay et sa diaspora est essentielle pour rééquilibrer les structures sociales et culturelles de la société. La récente création par le gouvernement entrant du « *Departamento* 20 » marque un signe de reconnaissance de cette nouvelle réalité. Par ailleurs le dynamisme du Brésil ne peut que perturber. En effet, le Brésil grandit près de trois millions d'habitants par an, soi la taille démographique de l'Uruguay …

Compte rendu final du Forum Grand Montevideo, Page 44

DINAMISMO DEMOGRÁFICO

El tipo y la cantidad de población que albergará el Gran Montevideo determinarán fuertemente las características y posibilidades de desarrollo del sistema. Hay que ganar en población joven y en densidad. Hay que ganar en población permanente y en población flotante. Gente que circule, conectada con el mundo, que viva acá.
Se propone abordar este desafío a partir de tres líneas de acción; la aplicación de una política de inmigración, el fomento de la natalidad y el desarrollo de un vínculo activo con la diáspora uruguaya.
Los límites del territorio son mentales.



Connectivité physique et digitale au monde

La dernière révolution planétaire ne porte pas sur la transformation des ressources et des modes de vie. La civilisation de la communication est un phénomène global et subtil. En effet, le passage technologique des messages écris aux signes numériques qui bouleverse aujourd'hui nos habitudes, n'est en fait que la partie immergée de l'iceberg de la nouvelle économie de l'information. Deux incidences immédiates : l'économie industrielle est contrôlée totalement par le développement des techniques de numérisation qui donnent une primauté absolue aux valeurs monétaires et financières. Le processus le plus spectaculaire est la dématérialisation de la monnaie. La seconde dimension, tout aussi pertinente au regard du problème qui nous préoccupe, est la transformation progressive et radicale des modes d'organisation des territoires. Cette révolution met à mal tous nos fondements d'organisation politique et en particulier la légitimité des organes de gouvernance. Montevideo possède quelques qualités pour devenir un pôle de référence international : petit pays disposant d'un potentiel de formation et de niveau culturel exceptionnel dans le cône sud. Ce scénario est le plus volontariste dans des conditions difficiles, mais réalisable grâce à nos atouts culturels.

Image de marque qui représente le modèle territorial

Le besoin de rénover l'image que Montevideo se fait de lui-même est une évidence. Il en est de même avec son image de marque extérieure, particulièrement fragile. En effet, ces référentiels « fatigués » exigent une reconstruction radicale. Cette réinvention doit relever des valeurs de son identité profonde et du projet de futur de la ville. Communiquer au monde cette nouvelle image, enthousiaste, d'un lieu qui se plaît à lui-même, sera moteur du changement qu'il se doit produire.

Chapitre 5 - Une lecture critique des résultats

Le livre censé être publié comme résultat du Cycle n'a pas compté sur le financement nécessaire. C'est pourquoi la bibliographie que nous avons étudiée est documentée dans le CD « *Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva "URUGUAY 2025: economía, población y territorio* » édité en mai 2005. Ce document fut distribué entre tous les participants du Cycle et les institutions partenaires de la démarche. Il contient les quatre rapports finaux des Forums, les deux rapports produits par E. González Posse sur l'économie de l'Uruguay 2025 et un agenda global de thèmes stratégiques pour le pays.

Le compte-rendu final

Le rapport final du Forum Grand Montevideo compte avec quatre-vingt dix pages – quarante cinq du document central et quarante cinq d'annexes. Même si la base de la réflexion est le travail du Forum au cours des cinq sessions qui ont eu lieu entre août et décembre 2005, l'élaboration au sein de l'équipe de modération a produit une synthèse qualitativement différente des premiers résultats obtenus lors du développement du Forum. Dans une lecture comparative des rapports intermédiaires correspondant à chacune des sessions et le rapport final, nous pouvons déduire que les débats ont alimenté l'élaboration des scénarii et l'agenda. Cependant, le rapport final montre une construction qui dépasse cette première approche. Une pensée stratégique y prend forme.

De ton plutôt « combattant », ce rapport final commence, dans son premier chapitre, par une espèce de manifeste, comme un exposé de motifs engagé. Le futur n'est pas fait ; il faut le construire. C'est l'appel au débat, avec une précision importante : le document est ouvert. Ce propos est clairement défendu dans le premier chapitre du rapport. Plusieurs tâches restent en suspens; le document est plus une série de questions que de réponses. Mais à partir de l'appropriation du pouvoir sur le futur. Le deuxième chapitre, « Analyse prospective », donne les clés pour la construction du chapitre trois, « Scénarii 2025 ». Les tendances fortes et émergentes y sont décrites, ainsi que les ruptures possibles. Ce chapitre traduit directement la production du Forum Grand Montevideo.

En effet, le diagnostic a été plus facile à développer que les scénarii et l'agenda stratégique. De plus, les premières sessions avaient plus « d'énergie » que les finales, au-delà de la difficulté qu'implique l'évolution dans la démarche prospective proprement dite.

La description d'une réalité connue en profondeur a été plus facile que l'identification des actions pour la transformer, et ceci dû notamment à la composition du groupe, de caractère plus académique que de décideur politique. Il est intéressant aussi d'observer combien la lecture du Forum est conservatrice : les ruptures considérées portent sur des processus déjà en route, qui ne sont pas considérés comme véritables processus en marche de la part des participants.

Les « Composants Territoriaux » ne purent pas êtres définis au sein du Forum. Encore une construction indépendante de l'équipe de modération. Une proposition peut-être trop complexe, marquée par une exigence technique trop pointue. La traduction territoriale des tendances sur les composants a également été réalisée à posteriori par l'équipe de modération.

Au sein du Forum, à peine deux scénarii furent construits : un pessimiste et un optimiste, à partir de trois relations de base : économie – territoire / population - territoire / gouvernance - territoire.

La morphologie du système est développée à partir de la définition des facteurs déterminants de chaque sous-système. Des micros-scénarii sont construits sur cette base. Le chapitre trois décrit cinq scénarii possibles à l'horizon 2025 : « Montevideo à 25 Watts » « Montevideo en agonie » « Montevideo Université Régionale » « Montevideo Logistique » « Montevideo radieux ». Le chapitre quatre est un agenda stratégique de thèmes territoriaux. Il essaie d'identifier les problèmes, les dilemmes et les questions qui vont définir le futur du Grand Montevideo. À partir d'une série d'objectifs, les enjeux du territoire sont posés.

POBLACIÓN y SOCIEDAD

Volumen y Dinámica de Crecimiento (estructura etaria)
Grado de Integración Social
Capital Humano Activo – Interno
Macrolocalización Espacial
Distribución Social Urbana/Modelo Socio-Espacial Urbano
Desarrollo del Capital Social y Civil

ECONOMÍA

Tipo/Ritmo de Crecimiento Sostenido
Distribución del Ingreso y Empleo
Incorporación Tecnológica en el Conjunto de la Economía
Perfil Productivo (qué y cómo producimos)
Modos de Inserción Internacional
Estructura Territorial y Empresarial
Macrolocalización (economía dinámicas – economías recesivas)
Desarrollo de la Infraestructura

INSTITUCIONES y GOBERNANZA

Organización del Gobierno del Territorio / Relaciones entre niveles
Modelo de la Gestión Gubernamental
Relación ESTADO, ECONOMÍA y SOCIEDAD
Desarrollo Institucional en el Territorio / Microrregiones
VISIÓN PAÍS de largo plazo (Identidad y Pacto)

Figure 108 : Tableau élaboré au sein du Forum global pour orienter le travail des Forums

Les Facteurs clé sont ensuite définis par l'équipe de modération, comme réponse à la question : Quels sont les facteurs ou processus qui vont déterminer l'évolution du Grand Montevideo à l'horizon 2025 ?

La maîtrise sur les Facteurs et leur incertitude est également étudiée. La motricité – comme la capacité d'être moteur de la variable-clé qu'il compose- des facteurs qui déterminent chacune des variables-clés est analysée, en fonction de son importance relative et de la maîtrise endogène sur le facteur.

Le document produit parait de grande valeur pour plusieurs raisons.

D'une part, il constitue la première approche prospective proprement dite de la réalité de Montevideo et son aire métropolitaine réalisée en Uruguay. En effet, les études dites prospectives des années 1990 ne l'étaient pas pour autant. Même si elles ont pour mérite d'aborder l'agglomération métropolitaine comme un tout et de dévoiler sa structure interne et les interactions fonctionnelles en œuvre dans le Grand Montevideo, la considération des possibles mutations du système n'est pas considérée.

Dans le cas que nous analysons, le travail par scénarii contrastés -construits à partir des sous-scénarii par variables-clés à travers l'analyse morphologique du système- produit une analyse prospective et non pas rétro-projective. Cette analyse part de la compréhension du système et tient compte des tendances fortes et émergentes en action, ainsi que des ruptures possibles. Le territoire actuel est donc considéré dans sa complexité comme point de départ. Mais aussi les mutations envisageables au sein du système. Ce n'est donc pas une analyse tendancielle de l'évolution du Grand Montevideo –même si l'évolution tendancielle est l'une des dimensions considérées- mais une approche à partir des futuribles comme jeu d'hypothèses contrastées.

Extrait du rapport final du Forum Grand Montevideo

RUPTURAS

GRAN MERCOSUR

La consolidación y profundización del MERCOSUR aparece como una ruptura respecto a la situación actual, en que es apenas un acuerdo aduanero imperfecto.

Scénarioen el que Uruguay dispondría de nuevas oportunidades, tanto en el marco regional como en un intercambio más justo con el resto del mundo.

La incertidumbre respecto a que esta ruptura pudiera concretarse es elevada y es escaso el dominio que Uruguay, como socio pequeño del MERCOSUR, tiene sobre esta variable.

REFORMULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El uso más eficiente de los recursos públicos, evitar la duplicación de esfuerzos, acotar el "chacrismo" que contamina el accionar estatal, implica una reforma profunda del sector público.

La profunda crisis económica y social pudieran generar ls condiciones para que un cambio cultural tan profundo pudiera generarse en el estado y la sociedad uruguaya.

Queda flotando la interrogante de ¿cómo se construye una reforma del sector público?, ¿de abajo hacia arriba? ¿a partir de las cúpulas partidarias?

En este caso la incertidumbre de esta variable es muy elevada, pero el grado de dominio es importante, en tanto solo compete a actores del ámbito local.

PROYECTO PAÍS

Detrás de todas las rupturas positivas que se pudieran analizar, siempre se confluye en la necesidad de contar con un "Proyecto de país". ¿Qué queremos producir?, ¿en qué somos competitivos?, ¿cuáles son nuestras prioridades?, ¿cuáles son los objetivos del país en un horizonte de mediano y largo plazo?, ¿cuál debería ser nuestra política educativa en función de los objetivos elegidos?

El gran dilema es: ¿cómo se construye ese proyecto de país? No parecen existir dos opiniones respecto de la importancia que para el futuro del país tiene la existencia de un proyecto claro sobre la inserción del Uruguay en la región y el mundo, su rol en la era del conocimiento y tampoco en la necesidad de elaborar algunas políticas de estado en áreas clave, que se construyan con un adecuado consenso político.

¿Qué caminos que se deberán recorrer para alcanzar esos objetivos? ¿Qué papel deberá jugar la sociedad civil? ¿Qué deberá cambiar en el sistema político? ¿Cuál es la mejor forma de procesar el cambio cultural que estas reformas requieren?

Al igual que la anterior, la incertidumbre de esta variable es alta, pero su grado de dominio, en términos de la incidencia de factores endógenos, resulta también elevada.

Le cas uruguayen dans la construction sociale du futur

Passons maintenant à l'étude du Cycle National de Réflexion Prospective au regard du concept de « construction sociale » du futur que nous avons développé dans la première partie de la thèse[205].

L'analyse des comptes-rendus de chaque réunion du Forum Grand Montevideo ainsi que ceux du Forum Global permet de mettre en évidence, dans l'évolution des débats, le changement qualitatif qui a eu lieu entre le début de la démarche et sa finalisation. Dans ce sens, la comparaison des deux documents produits par l'économiste E. González Posse "*Características de la economía uruguaya y del área metropolitana*" en avril 2004, au début du processus et « *URUGUAY 2025 : prospectiva territorial en Uruguay* » à sa finalisation est un clair indicateur de cette évolution.

Annexe 15 : E. GONZALEZ POSSE (2004)"Características de la economía uruguaya y del área metropolitana". Primer Ponencia y Segunda Ponencia " Prospectiva 2025 de la economía uruguaya " Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, URUGUAY 2025. DINOT/MVOTMA. Montevideo

En effet, le premier rapport expose les mêmes caractéristiques que les prospectives réalisées en Uruguay dans les années 1990[206]. Elles constituent des prévisions plus que des prospectives, extrapolations retro-projectives qui ne considèrent pas la possibilité de mutation ou de changements qualitatifs du système. L'antécédent est évident et explicite ; les travaux réalisés par cet expert pour UTE[207], qu'il actualise pour alimenter le débat des forums. La pensée tendancielle a le dessus. En revanche, le dernier rapport qu'il présente montre un changement d'esprit, qui accompagne le processus collectif développé au sein du cycle. En effet, plusieurs éléments permettent d'associer ce document à une lecture prospective proprement dite.

---

[205] Voir page 63

[206] Analysées dans le chapitre 4 de la deuxième partie de la thèse, page 153.

[207] *UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1999) " Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo " Prospectiva realizada en el Convenio UTE-Universidad de la República. UDELAR, Montevideo*

Tout d'abord l'optimisme du futur apparaît nettement tout au long de l'analyse ainsi que dans les recommandations. Ensuite, les caractéristiques structurelles de l'économie uruguayenne sont identifiées, et clairement différenciées de ses caractéristiques conjoncturelles. Ensuite, la reconnaissance des tendances fortes et émergentes, des faits porteurs d'avenir et des ruptures possibles permettent une nouvelle lecture à partir d'un regard prospectif d'un vieux problème. D'autre part, c'est une visualisation qualitative et non pas quantitative qui est ciblée (le rapport n'aspire pas à quantifier les rythmes de croissance, à différence du premier rapport). Ensuite, étant donné le caractère périphérique de l'économie de l'Uruguay, de différentes évolutions externes sont considérées dans des scénarii contrastés pour l'économie internationale. Des scénarii résultants des diverses actions possibles de l'Uruguay face à chacune de ces variations externes sont construits. Finalement, la pondération des problèmes principaux, l'identification des forteresses et des faiblesses du pays pour l'action, et le type de recommandations proposées dénotent un esprit stratégique.

L'auteur décortique en particulier les possibilités d'action à partir du pouvoir public. Il argumente cet effort en démontrant l'influence déterminante de la politique publique dans le développement économique d'un pays comme l'Uruguay.

Force est de constater également que les rapports finaux des Forums ont signifié un saut qualitatif en relation à la production directe des Forums, qui peut se suivre dans la comparaison des comptes-rendus de chaque session, et la lecture des rapports finaux de chaque Forum. D'autre part, la « pédagogie sociale » que réclame J. Medina Vásquez (1997) comme préalable aux démarches prospectives donne ici ses premiers pas. Le Cycle National de Réflexion Prospective ouvre un premier espace de réflexion où se développe de façon systématique l'intelligence collective, sous les paramètres de la pensée prospective. Le développement du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 » a donné lieu à l'un de ces fondements nécessaires pour envisager une démarche prospective : l'appropriation du pouvoir sur le futur. Un certain processus s'est mis en marche. Même s'il n'en est qu'à ces débuts, le passage au cercle vertueux dont parle J. Medina Vásquez (1997) paraît activé.

La création d'un espace interdisciplinaire et interinstitutionnel a permis une lecture transversale de la réalité territoriale et non plus l'addition de savoirs partiels. Et cela signifie un résultat qualitativement différent de ce qui existe déjà. L'intégration entre décideurs, académiciens et acteurs sociaux, a permis la création d'une synergie qu'il est possible de réactiver, le cas échéant.

F. BERVEJILLO (2004) Discours final du Cycle National de Réflexion Prospective

"Presentamos estos resultados con gran satisfacción ya que este Ciclo, inédito en nuestro país, contó con la participación en los foros temáticos de un gran número de personas provenientes de múltiples instituciones y áreas de trabajo, así como la contribución de expertos uruguayos y extranjeros que dieron su aporte en los seminarios, parte importante también de la actividad.

Entendemos que esta producción sistematizada por los equipos de moderadores y relatores con la coordinación de la DINOT es una contribución sustantiva en el proceso de imaginación y construcción del territorio del futuro.

Estamos convencidos que el Ciclo alanzó además, su objetivo de constituir en Uruguay un núcleo de inteligencia colectiva, una red capaz de seguir promoviendo el análisis prospectivo como forma de apropiarnos del futuro y jerarquizar la agenda pública incorporando en ella una visión estratégica de largo plazo."

Conclusion de la troisième partie

En mettant la prospective territoriale à l'épreuve de la réalité uruguayenne, une approche singulière se manifeste, comme le démontre notamment la comparaison de la démarche URUGUAY 2025 avec la prospective pour la Communauté d'Agglomération de la Seine Saint Denis. La thèse met en évidence un certain nombre de particularités et d'innovations qui émergent des différentes pratiques qui accompagnèrent ce travail de recherche et qui ont permis de le prendre officiellement en considération, avec la réalisation du Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025. Il est important de rappeler les éléments clés de ce travail, et ce d'autant qu'il ne s'agit plus aujourd'hui d'un travail uniquement personnel, puisque au-delà des travaux techniques, documentaires et conceptuels, l'application des méthodes participatives très sud-américaines, issues de l'Education populaire et de la psychologie sociale, furent transposées et diffusées dans la démarche mise en œuvre avec la participation des autorités politiques territoriales. Signalons que plusieurs des décideurs de haut niveau de l'administration qui se mettra en place en mars de 2004, avec l'arrivée du nouveau gouvernement, ont participé du Cycle URUGUAY 2025[208], ce qui produit des conditions favorables pour le développement de la prospective dans le pays.

Le corpus de connaissance qui se décrit est construit de façon collective dans toutes ses étapes. D'abord dans l'atelier d'experts, réuni pour discuter et corriger les futuribles produits par l'auteur. Ensuite dans le Forum Grand Montevideo et le Forum Global du Cycle URUGUAY 2025 pour la discussion du scénario normatif et de l'agenda de recommandations stratégiques. C'est ainsi que les scénarios obtenus ne sont pas de simples descriptions d'un futur « fantastique ». C'est une approche responsable et professionnelle qui tient compte de ce qui aide et de ce qui freine le futur souhaité.

[208] Nous comptons parmi ces figures des personnalités comme J, Igorra –aujourd'hui vice ministre du MVOTMA/Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, F. Lema –conseiller du Ministre d'Education et Culture, J. Brovetto et président de la Commission Nationale de l'UNESCO, M-E. Laurnaga, responsable des politiques sociales de la OPP/Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Présidence de la République et Gustavo Bittencourt, conseillé en économie de ce même organisme.

C'est ainsi que la troisième partie de la thèse décrit la démarche méthodologique et conceptuelle d'une prospective territoriale appliquée à Montevideo, organisée en trois volets. Le premier volet (la prospective **exploratoire**) consiste à l'identification des futuribles à l'horizon 2025. Le deuxième volet (la prospective **participative**) explore les modalités d'enracinement de la démarche prospective dans la culture collective de cette grande agglomération, si singulière au regard de la culture générale de l'Amérique du sud. Le troisième volet (la prospective **stratégique**) construit un scénario normatif et les recommandations pour y aboutir.

Pour la construction du scénario normatif « Montevideo radieux » nous retiendrons les pistes que nous fournissent les futuribles identifiés.

Du scénario 1 « Montevideo logistique » : La position stratégique de Montevideo comme plateforme logistique est acquise au prix d'une dégradation du paysage, de certaines qualités urbaines de la capitale et de la qualité de vie de ses habitants. L'investissement exigé à la société pour la construction du port d'eaux profondes à La Paloma, du pont Colonia-Buenos Aires et de l'axe routier du Cône Sud ne produit pas les mêmes bénéfices pour tous. Nous retenons, pour le scénario souhaitable, le besoin de se méfier de la vision « productiviste » qui s'attache à la création de richesse au-delà de la cohésion sociale et au-delà de la conservation des valeurs du territoire uruguayen (ce qui est évident, si l'on adopte une approche basée sur le développement durable) mais qui, de plus, peut produire des descendants économiques dans l'avenir. Ces qualités doivent donc être sauvegardées comme valeur « future ».

Du scénario 2 « Montevideo cœur du MERCOSUR» : L'optimisation de la connectivité physique et digitale au monde est essentielle pour acquérir un statut auquel la ville aspire mais n'a pas. Ajouter à l'espace de « construction de l'information » la présence des acteurs économiques régionaux est nécessaire, pour produire un vrai centre d'affaires. Ici aussi, la menace de polarisation de la société est présente, et notamment la segmentation socio-territoriale, qu'il faudra compenser par des politiques spécifiques de mixité sociale dans la ville.

Du scénario 3 « Montevideo *hub* d'intelligences » : Pour réussir le saut vers la société de la connaissance il faut tirer parti des qualités latentes du Grand Montevideo, au regard des signes porteurs d'avenir existants aujourd'hui, comme l'installation de l'Institut Pasteur à Montevideo ou du Polo MERCOSUR de l'Institut des Amériques français. Les qualités nécessaires pour ce rôle, convergent avec celles du développement de l'économie symbolique et l'image de marque de Montevideo comme ville de la culture. Une fois encore, le danger de produire une société à deux vitesses doit être tenu en compte.

Du scénario 4 « Montevideo folklorique » : le besoin de construction d'un Projet de développement propre se met en évidence en raison des conséquences qu'implique « suivre le courant ». Nous retiendrons ici la possibilité de tirer parti de l'énergie du Brésil comme *globe-trader* continental et de s'associer à l'alliance Sud-Sud qu'il essaye de consolider : Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine.

Pour la construction du scénario normatif, une « topologie d'équilibre » de rôles économiques convergents est obtenue sur la base d'une grille multicritères. Car la ville doit trouver des moteurs économiques. La grille permet d'évaluer, d'une part, les rôles qui lui sont les plus bénéfiques pour les promouvoir (ceux-ci s'explicitent dans le scénario normatif). Elle permet aussi de dialoguer avec les initiatives privées qui lui sont proposées et qu'elle n'avait pas conçu initialement. La grille évalue la capacité de l'activité à produire de la richesse, la quantité et qualité des emplois produits, sa capacité à activer les qualités endogènes de la ville et les ressources déjà disponibles sur le territoire. Ensuite une pondération de l'investissement direct nécessaire et la partie que doit apporter la société locale. Finalement, l'impact urbain et environnemental de l'entreprise achèvent de définir sa convenance.

« Montevideo radieux » propose Montevideo comme véritable capitale du MERCOSUR. La ville est au centre du système politico-institutionnel régional, mais aussi des économies d'entreprises qui s'y implantent. Ville universitaire régionale, le Grand Montevideo propose un système de formation basé sur la production et la concentration de connaissance et d'innovation. De nombreux projets de coopération entre universités uruguayennes, européennes et américaines sont en cours. Les quartiers résidentiels du MERCOSUR s'y implantent. La ville se transforme en centre de tourisme d'affaires, de santé et de loisirs de niveau international. Une nouvelle logistique se développe, avec une activité modérée dans son extension sur l'aire urbanisée, développant les besoins de services de réparation et d'entretien de génie industriel. Le développement de la production agricole, assure simultanément la protection de l'environnement. C'est ainsi que le profil productif de la ville se diversifie dans des secteurs économiques convergents et synergiques. L'importance de l'esprit d'entreprise, de l'innovation et de la culture de la transformation est mise en avant. Des règles du jeu qui les supportent sont mises en place. Une valorisation sociale (et économique) du risque s'opère dans la société uruguayenne, d'identité renouvelée.

CONCLUSION GENERALE

Fenêtres et miroirs

Le fil argumentaire de la thèse a construit, pas à pas, la structure de pensée qui la soutient, et débouche naturellement sur les conclusions de cette recherche. C'est ainsi que la première partie de la thèse illustre à quel point l'échelle métropolitaine représente un espace territorial adéquat pour répondre à la globalisation : ainsi le Grand Montevideo offre-t-il, en Uruguay, un angle d'abord pertinent. Et cela, au moment même où le pays et la ville affrontent un tournant décisif dans leurs évolutions. La prospective appliquée au territoire métropolitain démontre pleinement sa pertinence. Car elle permet bel et bien d'aborder les deux enjeux centraux qui se posent à ce territoire : la question du développement et celle de la gouvernance.

La deuxième partie de la thèse met en évidence le déficit d'une claire vision prospective dans l'actualité. Indiquons, en l'occurrence, que nous avons tracé le détail, tout au long de la recherche, de comment la capitale condensait les processus du pays tout entier. La cité territoire conquérante, tel l'instrument de création du nouveau monde désiré, a occupé les bords du continent dès sa fondation. Montevideo est en effet placé à la charnière entre l'entrée du Río de la Plata et la métropole de l'autre côté de l'océan. Enclave géostratégique dans la « *Patria Grande* » l'Uruguay montre depuis sa naissance son potentiel et sa fragilité majeures. En effet, c'est cette histoire qui détermine le principal atout du pays –que la lecture du territoire explique- mais aussi sa faiblesse la plus importante : la raison de son existence est géopolitique. Alors que la carte du monde se redessine aujourd'hui, une opportunité s'ouvre à Montevideo, situé au cœur du MERCOSUR. Car un territoire qui sépare est aussi un territoire qui relie. En effet, la réalité globale exige la création de nouvelles articulations supra-nationales. Le MERCOSUR se doit de construire ces espaces de gouvernance novateurs.

Les résultats obtenus dans la troisième partie, qui présente l'aboutissement d'une démarche prospective s'inspirant des méthodes françaises, présentent des particularités propres à l'application de la discipline au contexte uruguayen. La prospective exploratoire a permis, de façon systématique, de balayer dans un premier abord le champ des possibles. Une équation de rôles économiques convergents –compatibles entre eux- permet de produire le scénario normatif « Montevideo radieux ».

La prospective participative mise en œuvre au sein du Cycle National de Réflexion Prospective « URUGUAY 2025 », a mis en mouvement une certaine intelligence collective, et l'un des aspects intangibles nécessaires au changement : la construction sociale du futur, dimension spécialement importante en Amérique Latine, et en particulier en Uruguay. Finalement, l'approche stratégique de la prospective émerge dans l'agenda des thèmes territoriaux issu de ce Cycle.

Développons avec plus de précision chacune de ces idées.

Le Grand Montevideo représente une échelle de réponse pertinente à la mondialisation en Uruguay. C'est en effet la seule ville de masse critique suffisante pour se positionner dans l'économie d'archipels de la Région MERCOSUR, et constitue l'une des possibilités de repositionnement de l'Uruguay au sein de ce bloc économique. Le Grand Montevideo et son extension sur la côte de l'Uruguay représentent l'espace d'accumulation de capital territorial le plus significatif du pays. Par ailleurs, le monde exige aujourd'hui de nouvelles instances de contrôle et de négociation à l'échelle planétaire. Le concept de « subsidiarité active » permet d'imaginer que le désir affiché de Montevideo de devenir la véritable capitale du MERCOSUR pourrait répondre à ce besoin supra-national. La recherche d'une nouvelle place sur l'échiquier mondial, laisse présager plusieurs scénarios de transformation, avec l'articulation d'espaces institutionnels et/ou marchands de pouvoir régionaux. Le Grand Montevideo offre donc un échelon adéquat pour le développement d'une nouvelle forme de gouvernance « vers le haut ». Et cette échelle est également adéquate pour le développement d'une nouvelle forme de gouvernance « vers le bas ».

Et finalement, la prospective se présente comme un passage obligé pour le Grand Montevideo, dans la mesure où la ville se trouve face à un carrefour historique. La rupture provient de la convergence de deux phénomènes. La mondialisation en est la donnée exogène, porteuse d'incertitudes et de changements. Et un facteur endogène répond au développement de l'histoire du pays. Car l'Uruguay vient de traverser un « trou noir » économique et social en 2002, avec l'une des crises les plus importantes de son histoire. Et cette crise interroge son modèle de développement.

Passons maintenant au développement des conclusions de la deuxième partie de la thèse.

L'histoire du pays montre qu'il y a une convergence entre les moments de gloire de l'Uruguay –du point de vue économique et culturel- et la précision et consistance des idées de futur présentes dans la société du moment. Les visions prospectives de la ville correspondant à ces étapes sont également précises et imagées. Nous faisons référence en particulier aux années 1930 et aux années 1950. L'histoire du futur, sur le territoire montre l'existence d'une relation directe entre les idées et la ville construite depuis sa fondation en 1724, en passant par les années dorées de la « *petite tasse en argent*». Cette histoire affiche une évolution où, dans certaines périodes (et notamment l'époque « *de las vacas gordas*[209]») Montevideo a une nette vision de soi-même et du futur auquel elle aspire, jusqu'au déficit de vision identifié dans le Grand Montevideo contemporain. En effet, l'étude met en évidence le manque d'une vision prospective partagée pour la ville-territoire.

En effet, la période actuelle foisonne d'images de futur, très souvent divergentes et non articulées en un discours cohérent. L'une des difficultés majeures que connaît l'Uruguay est d'ailleurs le nombre de référentiels implicites qui orientent l'action publique et l'action privée. Il lui manque un modèle de territoire et de développement explicite et partagé. On en veut pour preuve l'idée de Montevideo comme capitale du MERCOSUR. L'image de marque est constamment affichée et affirmée. Cependant, il n'y pas un Projet et une stratégie articulée pour cet objectif.

Ainsi la prospective territoriale apparaît-elle comme un outil efficace pour contribuer à la construction de ce Projet de ville-territoire. Car elle aide à repérer les facteurs d'évolution, les signes porteurs d'avenir, les germes de rupture ou d'inflexion, ainsi que les dysfonctionnements, pour parvenir à trouver des pistes qui aident à construire le Projet de futur manquant.

[209] Expression très utilisée en Uruguay, qui signifie en espagnol "l'époque des vaches grasses" et typifie la période où l'Uruguay fut riche et "accompli", comme nous l'avons signalé précédemment.

Nous avons ici une première piste d'intérêt pour de prochaines investigations : Quelle est la profondeur du lien entre la prospective territoriale et la mise en œuvre d'un véritable processus de développement, conçu, non pas comme un concept universel, mais répondant à une réalité concrète, d'échelle métropolitaine ou régionale ?

Comment la prospective contribue-t-elle, en particulier, à la création des qualités immatérielles nécessaires à ce développement ?

Et c'est ainsi que l'objet de la troisième partie de la thèse consiste à mettre à l'épreuve la prospective territoriale sur le Grand Montevideo. En effet, l'application de certains principes -une posture et certains des outils de l'Ecole française- dégage une approche prospective particulière, différente et enrichissante pour la prospective territoriale. Et cette discipline, encore « balbutiante », exige de nouvelles avancées, ainsi que l'invention d'instruments inédits. Une deuxième piste de recherche ouverte réfère donc plus particulièrement à la pratique de la prospective territoriale. Les explorations prospectives dans le Río de la Plata[210] paraissent de grande valeur. Elles exigent d'être développées pour pouvoir être appliquées dans d'autres réalités. En particulier, les techniques d'activation de l'intuition et du désir, qui permettent de combiner l'activité de l'hémisphère droit du cerveau, comme complément de l'hémisphère gauche, semblent avoir un intérêt remarquable. L'incorporation systématique du jeu et des formes de participation développées par l'Education populaire en Amérique Latine paraît donner des pistes de valeur pour approfondir la recherche.

En mettant la prospective territoriale à l'épreuve de la réalité uruguayenne, une approche propre s'est donc faite évidente. La thèse manifeste un certain nombre de particularités et d'innovations qui émergent de la pratique en Uruguay au long de la démarche URUGUAY 2025. Dans l'approche uruguayenne, la question physico-spatiale apparaît beaucoup plus présente qu'en France comme approche proprement « urbaine ». L'exploration « *projectuelle* » y est très présente[211].

[210] Dont l'accent méthodologique focalise l'importance des savoirs non-experts comme une source de connaissance.

[211] Une influence importante des architectes participants de la démarche se fait sentir, comme nous l'analysons page 311, dans la section « Architecture du Cycle URUGUAY 2025 ».

Cette approche incorpore l'invention de la forme encore inexistante et la matérialité de la ville dans la démarche. C'est notamment dans l'utilisation des Composants Territoriaux et les cartes de futur produites, les tableaux d'analyse de l'infrastructure et des services que cette matérialité prend forme. Au final, dans l'agenda stratégique, les recommandations font preuve d'une dimension spécifiquement physico-spatiale.

La troisième piste pour développer de nouvelles investigations apparaît dans cette démarche. Comment étudier les évolutions prospectives d'un territoire de façon systématique ? Comment ajuster l'innovation des "Composants Territoriaux", de façon de ne pas imprégner les résultats de la pensée tendancielle ? La recherche d'un système cohérent de description du territoire (capable de couvrir le scénario 00, les scénarii contrastés et le scénario souhaitable) qui incorpore les possibles « mutations » du système paraît de grand intérêt. Cette approche se montre d'ailleurs convergente avec certaines recherches en développement au sein du MOT/Master de *Ordenamiento Territorial* de la Faculté d'Architecture autour des « constellations urbaines ».

Signalons maintenant les acquis les plus importants apportés par la réalisation du Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025.

Tout d'abord, le Cycle apporte une réponse à la question : « Que peut apporter le territoire au développement ? ». En effet, l'ensemble de conclusions qui émanent du scénario normatif « Montevideo radieux » et de l'Agenda stratégique permettent une certaine approximation à cette problématique. Dans le domaine du *hardware* territorial, une plateforme de décollage est identifiée, et organise une stratégie de développement pour le Grand Montevideo. Cette qualité « intangible » converge avec la construction d'une identité uruguayenne renouvelée, qui permette de passer de la « rétrotopie » évoquée précédemment à la *proactivité*. Quelques recommandations stratégiques sont réalisées pour y arriver.

Néanmoins, la principale réussite du Cycle a été la construction d'une culture prospective partagée, et l'introduction de l'esprit prospectif dans les milieux institutionnels et intellectuels uruguayens. En effet, c'est la première fois qu'une démarche prospective, dans le sens du concept français, a eu lieu en Uruguay. Appelées « prospectives » -sûrement à cause de l'influence française dans la culture uruguayenne, les précédentes études menées au cours des années 1990 avaient plutôt consisté en études rétro-projectives ou prévisions. Le Cycle que nous analysons, a ainsi réussi à dépasser l'approche tendancielle de l'avenir. URUGUAY 2025 propose une nouvelle façon d'aborder de vieux problèmes, et produit des réponses innovantes, comme le démontre l'agenda stratégique issu de ce cycle.

Le deuxième élément de valeur est le changement de regard adopté. Passer du positionnement de l'intérieur de la crise à la réappropriation du pouvoir sur le futur comme espace de liberté, peut être considéré comme un saut qualitatif. Décaler le besoin de réponse à l'émergence sociale et à l'urgence issue de la crise, est une réussite qui mérite d'être signalée. Une sorte d' « *empowerment* » a lieu. La prospective se saisit comme instrument d'ouverture et de construction d'un futur différent du présent. Ceci s'aligne avec un certain « *zeitgeist* » qui accompagne les vents de changement en œuvre dans l'Uruguay du vingt-et-unième siècle, où une nouvelle élite politique doit trouver une façon différente de ses prédécesseurs politiques. Le Cycle URUGUAY 2025 a ainsi agi sur les valeurs, en consolidant la conviction que le cours des choses est transformable. Force est de constater, de plus, la réussite de la convocation des intellectuels les plus remarquables de l'*intelligentsia* uruguayenne. Des centaines d'acteurs ont été rassemblés, au nombre desquels de nombreuses personnalités notables. Même si ce ne sont pas les décideurs qui ont vraiment répondu à l'appel, il est vrai qu'un certain nombre de « penseurs » et de faiseurs d'opinion ont répondu présents.

Cependant, la réussite la plus importante du Cycle semble être la maturation qui a eu lieu entre le début et la fin de l'expérience. En effet, l'étude comparée du livre « URUGUAY 2025 », des rapports d'experts et des rapports intermédiaires du Forum Grand Montevideo, ainsi que le suivi des débats au sein du Forum global, permet d'observer que « l'esprit prospectif » est passé et a pris sa place dans la pensée des acteurs participants.

Signalons maintenant les principales contraintes et difficultés du Cycle.

Les résultats obtenus ont consisté essentiellement à la mise à jour et à l'explicitation d'enjeux déjà connus. Cependant, dans la mesure où un discours collectif partagé se construit, une valeur spécifique est acquise. Notamment, par le fait de produire une lecture transversale unique et non pas une accumulation de regards sur la ville. Il y a donc une vision intégrée à partir du territoire. Toutefois, l'inattendu n'apparaît pas au sein des Forums. Il y a bien une liste des idées et des défis qui circulent habituellement dans le milieu, mais pas de scénarios novateurs. La réflexion est plutôt en termes auto-référentiels, et ne considère pas vraiment la possibilité d'émergence d'une vision forte ou de changements qui révolutionnent la réalité.

Il s'agit toujours d'améliorer un peu ce qui va mal, et de mettre en valeur ce qui va bien. Ce qui a été dit au sein du Forum était ainsi assez prévisible.

Une dimension importante a manqué dans le développement du Cycle : le jeu des acteurs non institutionnels et, en particulier, les chefs d'entreprise. Du point de vue du rapport institutionnel, seul la hiérarchie intermédiaire a participé.

Signalons, pour finir, que l'approche épistémologique de la prospective proposée dans l'introduction a été abordée dans deux domaines. En premier lieu, dans le domaine de la pratique de la discipline. En l'occurrence, dans le volet de la prospective exploratoire, l'introduction à la deuxième partie de la thèse[212] s'efforce d'expliciter le système d'idées sur lequel se fonde la recherche. La démarche d'isoler le système de valeurs du chercheur –ici prospectiviste et animateur de la réflexion- permet d'encadrer l'exercice prospectif développé, au niveau « *axiologique* » exigé par M. Bunge. C'est-à-dire, l'ensemble de croyances et de jugements de valeurs en jeu sont mis en évidence, ce qui aide à comprendre la base idéologique qui soutient la production de connaissance prospective. Dans le volet de la prospective participative, la description du profil de l'équipe technique qui dirige le Forum Grand Montevideo et des participants de ce Forum, en fait de même pour l'encadrement des résultats du Cycle URUGUAY 2025. Ensuite, l'effort du Forum d'expliciter les sept objectifs visés par les recommandations stratégiques, assure la même transparence en relation à l'aboutissement de l'exercice.

[212] Voir "Les méthodes retenues" page 182.

En deuxième lieu, une approche épistémologique sur les catégories d'analyse de la prospective se développe au travers du questionnement de la pertinence des "Composants Territoriaux" comme matrice pour l'exploration des descendants du territoire actuel vers le territoire futur.

Nous ne connaissons pas encore les vrais impacts du Cycle National de Réflexion Prospective car l'expérience est trop récente. Comme résultats tangibles, le travail des Forum a fait émerger des premiers discours partagés sur le futur. Les attentes, quant à travail, étaient très ambitieuses.

Cela étant, comme dans toutes les démarches de prospective territoriale, c'est la création de réseaux et la mise en œuvre de synergies au niveau local qui importe au-delà de la production d'anticipation ou de scénarios précis.

Cependant, même si la valeur d'anticipation des scénarios produits est limitée, l'agenda du Forum Grand Montevideo et l'agenda général paraissent très pertinents et bien ciblés. La prospective relève, dans son application à la réalité uruguayenne, d'une valeur particulière comme réductrice d'incertitudes et se montre révélatrice de possibilités insoupçonnées initialement. La récupération de l'espoir quant au futur, de la valeur des processus collectifs et de l'action volontariste permettent d'envisager la prospective comme un levier qui mène de la rétrotopie régnante à la proactivité. La prospective a une influence sur l'agencement de ce que nous pourrions dénommer le « *software* territorial » ou la capacité de la ville à produire son propre développement. Ce qui est clair, c'est que l'identité d'un territoire se compose autant de son histoire que de ses idées de futur et de ses projets.

Ouvertures et questionnements sur la réalité uruguayenne

Le vrai défi de la prospective en Uruguay semble plus être l'aptitude à internaliser la dimension du temps pour transformer la réalité, et à agir, que la capacité à prévoir ou anticiper. Notons par exemple que J.P. Terra posait déjà dans les années 1980 le problème de la croissance démographique et de la reproduction de la pauvreté en Uruguay[213]. En effet, la reproduction sociale se situe, depuis lors, dans les secteurs les plus appauvris et démunis de la société uruguayenne ce qui détermine, historiquement, la transmutation de l'Uruguay classique. Mais ces remarques n'ont pas réussi à engendrer des réponses qui auraient permis une évolution différente de celle qui finalement a eu lieu. Aujourd'hui, c'est le 50% des enfants uruguayens qui naissent en dessous du seuil de pauvreté, face au 30% de ce temps-là.

Le besoin d'instruments d'animation pour soutenir la démarche prospective, exige la création de techniques qui s'ajustent à l'objectif annoncé en partant des caractéristiques culturelles de notre milieu.

Dans ce sens, les expériences explorées dans les ateliers de projet de la Faculté d'Architecture –vrai laboratoire d'expérimentation-, les pratiques développées en Argentine dans le CFI pour la création de la vision prospective de la *Región Centro* et le développement du jeu « *prospectivar* » évoqués précédemment, sont des recherches qui visent à répondre à cette exigence.

La méthodologie développée dans le Río de la Plata résout ainsi un certain nombre de problèmes soulevés par la pratique de la prospective territoriale.

D'une part, la production d'un Projet collectif avec l'utilisation des pratiques de l'Education populaire et de la Psychologie sociale permet une appropriation de la part des participants, et la production des conditions systémiques pour la transformation et le développement. C'est ce que S. Boisier (2007) dénomme le sous-système subliminal.

[213] TERRA, J-P. y colaboradores. (1989) « Creciendo en condiciones de riesgo. Niños en situación de pobreza en Uruguay ». CLAEH – UNICEF - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

D’autre part, cette pratique parvient à impliquer l’individu, à partir de l’expression de ses désirs et de ses souhaits personnels et ensuite la construction d’un scénario externe désiré et partagé, qui accueille l’ensemble de ces rêves. L’engagement avec les actions à entreprendre s’amorce dans cette démarche. Et le problème soulevé dans la première partie de la thèse, en relation aux difficultés d’un territoire par rapport à une entreprise, où une élite est en condition de prendre en mains le changement et de mettre en œuvre le résultat des réflexions, est réglé. Rappelons que l’origine des pratiques de la prospective territoriale est la prospective d’entreprise développée dans les années 1980 par la « deuxième génération » de prospectivistes en France.

Selon la conception de E. Barbieri Masini (2001), c’est la combinaison de trois éléments- l’influence sur les valeurs, l’approximation à une vision et la construction de société- qui constitue la base d’une vraie contribution à l’élaboration d’une vision de futur. Le Cycle National de Réflexion Prospective couvre ces trois éléments.

En premier lieu, l’influence sur les valeurs correspond au premier acquis signalé dans le développement du Cycle, en relation à l’acculturation à la prospective et à la reconquête d’une confiance dans le futur. En deuxième lieu, une approximation à la construction d’une vision s’opère à travers les scénarios produits, qui sont des récits de futurs possibles et non pas capricieux, mais issus d’une vraie connaissance du territoire en jeu.

En troisième lieu, la construction de société est assurée dans le Cycle parce qu’il a agit sur les systèmes de transformation, dans la mesure où ce n’est pas une simple observation du changement social qui s’est opérée, mais plutôt une construction de la capacité à le produire. C'est pourquoi nous pouvons conclure que le Cycle National de Réflexion Prospective URUGUAY 2025 a contribué de façon organique à la construction d’une vision du futur en Uruguay.

Reste à savoir s’il existera une continuité dans la démarche et si la prospective sera diffusée en Uruguay et utilisée pour la conception des politiques publiques, ou si elle restera simplement comme une pratique professionnelle au sein d’une élite engagée et un groupe limité d’acteurs.

Glossaire

Les expressions indiquées entre guillemets et en italique, sont des formules qui s'utilisent en Uruguay avec un sens particulier, qui ne correspond pas toujours à l'acception française.
Les expressions indiquées seulement entre guillemets sont des formules en langue étrangère (espagnol, anglais ou allemand).

Céphalocentrique
Néologisme utilisé couramment dans l'urbanisme uruguayen, pour dénommer le phénomène de centralité de la capitale en relation au territoire national.

(com. pers.)
L'expression « (com. pers.) » signifie « communication personnelle » et indique un échange oral avec l'auteur, sans publication de référence.

Cronyism
Terme anglais utilisé en Amérique du Sud pour désigner le concept de « copinage, favoritisme, entente »

Facteur clé
Clarifions que nous avons choisi de dénommer ce qu'en France est habituellement dénommé les "VARIABLES CLÉ" comme « FACTEURS CLÉ ». Ce choix répond au besoin de résoudre une problématique posée en Argentine dans la démarche prospective « Región Centro 2010 » que nous avons animé pour CFI. Au cours du processus de réflexion, un questionnement méthodologique a été posé autour du concept de variable clé ; le mot variable paraissait exiger une équivalence entre les facteurs choisis (un poid spécifique équivalent ou un certain nombre de caractéristiques qui permettent de les englober dans la même catégorie), ce qui dans le cas de l'exploration prospective mise en œuvre, n'a pas de sens. Rappelons que la définition des Facteurs clé (ou variables clé) correspond à la réponse à la question : « Quels sont les facteurs ou les processus qui vont conditionner l'évolution du système à l'horizon choisi ? ». Pour contourner cette difficulté et exprimer clairement la condition des variables recherchées, nous choisissons d'utiliser le terme FACTEUR CLÉ que nous avons garder depuis lors. Signalons que nous avons affronté plus d'une fois ce genre de questionnement méthodologique, notamment au long de la démarche Uruguay 2025. Il nous semble que la difficulté de réponse et de positionnement en relation à la nouvelle façon de poser les problèmes que nous abordons à travers les méthodes prospectives mène parfois quelques uns des participants –qui ressortent plutôt de « l'ego » de ces personnalités- à se « protéger » derrière le savoir déjà acquis quand la création d'une nouvelle connaissance parait difficile à assurer.

Ceci dit, le questionnement référé parait parfaitement pertinent. C'est pourquoi nous relevons l'observation et changeons la dénomination.

***Hardware* et *software* du territoire** (M. Lombardi, com. pers.).
Le *hardware* : espace physique de la ville, structuré par sa matrice géographique composé de son infrastructure, son infostructure et son patrimoine construit.
Le *software* : aptitude de la ville à produire sa propre transformation, par les instruments de gestion et de promotion qu'elle possède et les réseaux d'acteurs capables de promouvoir, d'induire ou de freiner le changement.

Infostructure
Terme provenant de l'urbanisme espagnol, qui sert à identifier les infrastructures dédiées à l'information et à la communication.

Involucion urbana generalizada
Signifie une modification régressive de la structure urbaine et correspond au titre du livre écrit par l'ITU/*Instituto de Teoria y Urbanismo* pour expliquer le phénomène.

ISI
La sigle ISI décrit le phénomène d'industrialisation par substitution des importations.

Planificación derivada
Expression issue de l'Urbanisme espagnol qui réfère à l'exercice de la planification de la part d'acteurs professionnels externes à la Mairie.

POT/Plan de Ordenamiento Territorial
Aussi dénommé "Plan Montevideo", c'est le Plan stratégique et régulateur de Montevideo.

Ville-territoire
Ensemble des espaces institutionnels et fonctionnels qui composent le territoire métropolitain, correspondant à une réalité qui fonctionne globalement, indépendamment du découpage administratif (M. Lombardi, com. pers.).

OPP/*Oficina de Planeamiento y Presupuesto*
Cet organisme est un service rattaché au Président de la République. C'est une sorte de « supra Ministère » où nombre de politiques d'Etat sont conçues et évaluées, ainsi qu'un certain nombre de décisions budgétaires. C'est un organisme très important dans la prise de décisions en Uruguay.

montevidéen
Habitant de Montevideo

Futuribles
« futurs possibles » issus des scénarii.

Ganadero
Éleveur de bétail sur des grandes plaines

SIGLES

AFE/*Administración de Ferrocarriles del Estado*

ANTEL/*Administración Nacional de Telecomunicaciones*

ANCAP/*Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland*

BHU/*Banco Hipotecario del Uruguay*

CEPAL/*Comision Economica para America Latina de las Naciones Unidas*

CEPT/Collège Européen de Prospective Territoriale

CNT/*Central Nacional de Trabajadores*, syndicat unique des travailleurs uruguayens.

DIACT/Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires

DINOT/*Direccion Nacional de Ordenamiento Territorial*

DNV/*Dirección Nacional de Vialidad*

ITU/*Instituto de Teoria y Urbanismo – Facultad de Arquitectura – Universidad de la Republica*

LATU/*Laboratorio Tecnológico del Uruguay*

MTOP/*Ministerio de Transporte y Obras Públicas*

MVOTMA/*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*

OSE/*Obras Sanitarias del Estado*

UTE/*Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas*

Bibliographie

Générale

BAUBY, P. (1998) “ Reconstruire l’action publique. Services publics, au service de qui ? ”. Syros, Paris

BUNGE, M. (1972 - reédition 1987) "La ciencia, el método y la filosofía". Siglo Veinte, Buenos Aires

BUNGE, M. (1972) "Teoría y realidad". Editorial Ariel, Buenos Aires

CALAME, P. (2003) “La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance”. Descartes & Cie, Paris

CARTER, R. (1998) “El nuevo mapa del cerebro”. Ediciones Galdós, Barcelona,.
CASTELLS M. (1996) " La Société en réseau. Volume 1: L’ère de l’information ". Fayard, Paris

CFA/Centro Franco Argentino de Altos Estudios UBA (2006) “ El espacio público de las ciencias sociales y humanas. El papel político y los paradigmas. Estudio comparativo Francia – América Latina”. UBA, Buenos Aires

EDWARDS, B. (1986) “Desenhando com o lado direito do cerebro”, Ediciones Ediouro S.A., Brasil

FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (1995) " La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel ". Éditions de l’Harmattan, Paris

GIDDENS, A. (1994) "Les conséquences de la modernité". L'Harmattan, Paris

JOBERT, B., MULLER, P. (1987) "L’Etat en action". PUF, Paris

MORIN, E. (1999) " Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur ". Editions du Seuil, Paris

MULLER, P., SUREL, Y. (1995) "L’analyse des politiques publiques" Montchrestien, Paris

NALERIO, Maicländ; NAVICKIS, Lilian (1999) “*El Diseño en Ingeniería con CAD y Maquetas potenciando las diferencias de los Hemisferios Cerebrales*” Ponencia en III Congreso Iberoamericano de Gráfica Digital SIGRADI, Montevideo

PORTNOFF, A-Y. (2003) “Sentiers d’innovation”. Futuribles Perspectives, Paris
PORTNOFF, A-Y. (2004) “ Le pari de l’intelligence. Des puces, des souris et des hommes ”. Futuribles Perspectives, Paris

Revue trimestrielle du CEPII ECONOMIE INTERNATIONALE (2005) “ L’économie mondiale 2005 ”. Éditions la Découverte, Paris

ROUVEYRON, J-C. (2001) “ Le guide de la Thèse. Du projet à la soutenance ” Maisonneuve & Larose, Paris

THOENIG, J-C. (1994) Synthèse Manageris 18b de juillet-août 1994 CNRS, Paris

VERLEE WILLIAMS, L. (1986) “Aprender con todo el cerebro”, Ediciones Martínez Roca,. Barcelona

WALLERSTEIN, I. (2003, 2005 pour l’Uruguay) “ La decadencia del poder estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico”. Ediciones Trilce, Montevideo

WOLTON, D. (2003) “ L’autre mondialisation ”. Éditions Flammarion, Paris

Amérique Latine

ASSIDON, E. (2000) “ Les théories économiques du développement ”. Editions La découverte & Syros, Paris

BLANQUER, J-M. (2000) “ Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle ” dans Pouvoirs 98

CABOT, J.E. (2002) “ Los imperios del futuro serán los imperios de la mente ”. Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller, Universidad de HARVARD.

GABETTA, C. (2006) "Utopiar" el MERCOSUR dans Le Monde diplomatique, edición Cono Sur Número 90, Diciembre. LMD edición Cono Sur

GALEANO, E. (1970) “ Las venas abiertas de América Latina ”. Ediciones Catálogos, Buenos Aires. Reimpresión 2006

GARRETON M-A (2000) “ Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo ”. Homosapiens, Rosario

OCAMPO, J. A. (2001) “ *La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI* ” dans Revista de la CEPAL, Santiago de Chile

MUSSET, A., SORIA, V. (2002) “ *Enjeux et limites de l’intégration régionale* ” dans Cahiers de l’IHEAL No 65. Edition INTAM, Paris

VARSAVSKY, O. (1982) “ Obras escogidas ”. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Uruguay

ABELLA, G. (2003) "La memoria invencible. Leyendas charrúas". Betumsan Ediciones, Montevideo

ACOSTA Y LARA, E. (1962, 2006) " La guerra de los Charrúas " Editions Cruz del Sur, Montevideo

ALTERNATIVES INTERNATIONALES (2005) "*L'Uruguay invente l'État-providence; une République éclairée*" dans Alternatives Internationales No 40

Anuario 2002-03 EL OBSERVADOR, Montevideo

AROCENA, J. (1995) " El desarrollo local. Un desafío contemporáneo " CLAEH/UCUDAL - Nueva Sociedad. Montevideo

BARRÁN, J. P. (1989) " Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1: La cultura bárbara (1800-1860) " Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo

BARRÁN, J. P. (1990) " Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2: El disciplinamiento (1860-1920) " Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo

BARRÁN, J. P. (1995) " Uruguay Siglo XX ". RAU Udelar, Montevideo
BITTENCOURT, G. (2003) " *Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas* " dans Semanario Brecha. Montevideo

CAETANO, G., RILA, J. (2005) " Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI ". Editorial Fin de Siglo, Montevideo

CHERONI, A. (1992) " *La revolución cultural positivista en el Uruguay* " Institut de Philosophie. Faculté des Humanités et Sciences, Université de la República Montevideo

DINOT-MVOTMA, (1996) " Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay ". DINOT-MVOTMA, Montevideo

FALIACHE, R. (2002) Direction de l'ouvrage "*Diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*" Comisión Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Montevideo

FOULQUIER, E. (2001) " L'Uruguay et son insertion régional : le rôle des ports dans la structuration des territoires " Thèse de Doctorat- Faculté de lettres et sciences humaines,Université de Nantes.
GALEANO, E. (1989) " El libro de los abrazos ". Ediciones Rosgal, Montevideo

GROS ESPIELL, H. (1994) " *El Uruguay y el Mercosur. El proceso que condujo al Tratado de Asunción* ", Montevideo

LIGRONE, P. (1996) “ Transformations territoriales du littoral Sud de L´Uruguay et les grands projets d´intégration régionale " Thèse de Doctorat - Université de la Sorbonne Nouvelle. IHEAL, Paris

LOUSTEAU, C. (1995) “ Influencia de Francia en la arquitectura de Uruguay ”. Trilce, Montevideo

METHOL FERRÉ, A. (1967) “ Uruguay como Problema ”. Editorial Diálogo, Montevideo

NAHUM, B. (2005) “ Breve historia ilustrada del Uruguay independiente ” Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo

Montevideo

ARANA, M., GARABELLI, L. (1991) “ Arquitectura renovadora en Montevideo ”. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo

ARTIGAS, A., CHABALGOITY, M., GARCÍA, A., MEDINA M., TRINCHITELLA, J. (2001). " *Transformaciones socio-territoriales del Área Métropolitana* " Revue EURE

BERVEJILLO, F. (2000) “ *La idea de partida* ” Observaciones en la presentación de J. Borja en la IMM de su libro "Local y Global; La gestión de las ciudades en la era de la información". Montevideo

BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999) " *Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo: Hacia la conformación de una Región Urbana de la Costa Sur* " V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca, México

BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M., (1997) " *Uruguay: la diferenciación territorial de la problemática del empleo en el Uruguay (1986 - 1995)* ” Montevideo

BERVEJILLO F., GARCÍA CHANS A-L., C. NALERIO (1999) Article non publié pour Revue ELARQA “ *El lejano oeste, un laboratorio territorial* ”

CARMONA, L. (2007) “ *Historia de miradas, prácticas y proyectos* ” dans Livre INNOBAHÍA. Polo Mercosur, Montevideo

CAPANDEGUY, D., SPRECHMANN, T. (1998) “ *Entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal* ” dans Revista Domino. Montevideo

CARMONA, L., GOMEZ, M.J. (1997) " Proceso urbano y planificador. Análisis de indicadores históricos de la planificación. Concreciones e ideas heredadas " Institut d'Histoire de l’Architecture, Faculté d'Architecture, Université de la República. Montevideo

CARMONA, L., GÓMEZ, M-J. (1999) “ Montevideo, proceso planificador y crecimientos ”. Editions de la Faculté d'Architecture, Université de la República. Montevideo

CECCARELLI, P., AVE, G., BERVEJILLO, F. (2003) "La *revitalización* de la Ciudad Vieja y del Centro de Montevideo" Cahiers IILA/Instituto Italo-Latino americano, Roma

LOMBARDI, M (1994) Prologue à la publication de l'Institut de Théorie et Urbanisme de la Faculté d'Architecture " Montevideo: una aproximación a su conocimiento ". Editorial Nordan Comunidad, Montevideo

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1998) " Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo – POT " (Plan Montevideo). Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO - Comisión financiera de la Rambla Sur (1998) " El Montevideo que viene ". Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo

ITU (1994) " Montevideo una aproximación a su conocimiento " Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - Universidad de la República Editorial Nordan-Comunidad. Uruguay, Montevideo

ITU (2007) " agenda metropolitana, vértice territorial – ambiental. ". Dernier brouillon avant publication. Convention OPP-UDELAR, Montevideo

KOHEN, M., NALERIO, C. (2001) "*Montevideo, ciudad y puerto siameses de espaldas*" dans Revista Aquapolis Ciudades-puerto, Venise

MARTÍNEZ GUARINO, R. (2004) "Gestión del territorio y desarrollo urbano. Alta simplicidad". Fundación 2020-IMM-UDELAR, Montevideo

NALERIO, C. (2002) "Montevideo cœur de l'intégration ; entre le désir et la possibilité" Mémoire de DEA – IHEAL, Université de la Sorbonne Nouvelle– Paris III, Paris

MEDINA, M. (2005) " Construir el futuro revalorizando el pasado: el turismo cultural, una alternativa de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo ". Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Director : Dr. Arq. Joaquín Sabaté, Co director : Dr. Arq. Pablo Ligrone

NALERIO, C. (2004) " El gran Montevideo en el horizonte 2025; estudio prospectivo para su desarrollo económico e inserción internacional ". CSIC/Comisión Sectorial de Investigación Científica – UDELAR/Universidad de la República. Llamado a Proyectos de Investigación – Jóvenes investigadores 2003, Montevideo

PROYECTO CITIES (1999) "Matriz de indicadores urbanos de Montevideo". IMM, Montevideo

RIVIÈRE D'ARC, H., MEMOLI, M. (2006) Direction de l'ouvrage " Le pari urbaine en Amérique Latine ; vivre dans le centre des villes ". Armand Collin, Paris

SEMINARIOS MONTEVIDEO – Talleres de Proyecto Urbano (1999) “ Conectividad y paisaje en los bordes y la cuenca del Arroyo Miguelete ”. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo

SEMINARIOS MONTEVIDEO – Talleres de Proyecto Urbano (2003) “Accesibilidad, ciudad metropolitana, periferias, centralidades democráticas y espacio público ”. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo

SPRECHMANN, T., CAPANDEGUY, D. (1998) " *Montevideo: Entre el Cambio Competitivo y el Posicionamiento Marginal* " dans Domino 3, Montevideo

SPRECHMANN, T., CAPANDEGUY, D., AGUIAR, C. (2007) “ La ciudad celeste. Un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI ”. Fundación Colonia del Sacramento, Facultad de Arquitectura – UDELAR, Montevideo

SCHELOTTO, S. (2001) " *Diez reflexiones sobre el gobierno departamental* ” dans BRECHA Nº 42, Montevideo

VEIGA, D., RIVOIR, A-L. (2001): “ Fragmentación socioeconómica y pobreza: desafíos para la gobernabilidad urbana. El caso de Montevideo ”. Udelar, Montevideo

Urbanisme, territoire et architecture

AAVV (1989) “La Ciudad Hispanoamericana. El Sueño de un Orden”. CEHOPU, Madrid

ASCHER, F. (2001) "Les nouveaux principes de l’urbanisme. La fin des villes n’est pas à l’ordre du jour". Editions de l’Aube, Paris

ASCHER, F. (2000) "La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, faignons d’en être les organisateurs". Editions de l’Aube, Paris

BACHELARD, G. (1957) “ La poétique de l’espace ”. PUF, Paris

BARCELONA METROPOLIS MEDITERRÁNEA Cuaderno Central No 15 “ La ciudad ante el 2000 ”. Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona

BENKO, G. (1998) " La science régionale ". Que sais-je? PUF Nº 3355, Paris

BRUNET, R. (2003) « Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés ». Belin, Paris

BOISIER, S. (1998) “ El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinergético ”. ILPES/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Santiago de Chile

BOISIER, S. (2006) " Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorio l”. Editorial de Palos. Santiago de Chile

BORJA, J., CASTELLS, M. (1997) " Local y Global; La gestión de las ciudades en la era de la información ". Santillana Ediciones, Madrid

ÈCREMENT, B. (2007) « Territoire et communication ». IUP/Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12-Val de Marne. Ateliers d'initiation à la communication territoriale

FERNANDEZ COX, C. (1990)*"Hacia una Modernidad Apropiada"* en "Nueva Arquitectura en América Latina". Edicion G. Gili, España

FIORI, J., VAINER, C., MARICATO, E. (2000) " A cidade de pensamento único ". Editora Vozes, Rio de Janeiro

GUTIÉRREZ, R. (1984, 2005) " Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica ". Manuales Arte Cátedra, Madrid

JACOBS, J. (1984) " Cities and the Wealth of Nations ". Random House, New York

JENCKS C. (1977,1984) " Le langage de l'architecture post-moderne ". Denöel, Paris

LANDRIEU, J. (1999) "Aménager la ville de demain; une action collective". Editions de l'Aube, Paris

MALDINEY, H. (2002) " *Recueil : Le sens du lieu topos-logos-aisthèsis* ", Paris

MAUBANT, J-L. (2005) " Avenirs de villes / future for cities ". Éditions du Moniteur, Paris

NORBERG-SCHULZ, C. (1977) " La signification dans l'architecture occidentale ". Mardoga, Liège

PAQUOT, T. (1994) "Vive la ville!". Panoramiques-Corlet, Condé-sur-Noireau

PAQUOT, T. et al. (2000) "La Ville et l'urbain, l'état des savoirs". La Découverte, Paris

PAQUOT, T. (2005) "Demeure terrestre. Enquête vagabonde sur l'habiter". Editions de l'imprimeur, Paris

QUEIROZ RIBEIRO, L.C. (2000), Directeur de l'ouvrage " O futuro das Metropoles: desigualdades e governabilidade ". Editora Revan, Rio de Janeiro

RIVIERE D'ARC, H. (2001), Directeur de l'ouvrage "Nommer les nouveaux territoires urbains". Editions de la Maison des sciences de l'homme, UNESCO, Paris

ROUXEL, F. (1999) "L'héritage urbain et la ville de demain. Pour une approche de développement durable". Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement. Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris

SACHS, I. (1996), Directeur de l'ouvrage " Quelles villes pour quel développement ? " PUF, Paris

SASSEN, S. (1991 – 1996 pour la traduction au français) " La ville globale : New York, Londres, Tokyo ". Descartes & Cie, Paris

SCHNEIER-MADANES, G. (1995) " Portrait de ville : Buenos Aires ". Institut Français d'Architecture, Paris

SCHNEIER-MADANES, G. (1993) « *Histoire des villes* » dans " L'Amérique Latine, une histoire des villes ". UNESCO, RISC

URBANISME 335 (1999) " Le vingtième siècle : de la ville à l'urbain " janvier-février

VELTZ P. (1996) " Mondialisation villes et territoires. L'économie d'archipel ". PUF, Paris

VEGARA, A., DE LAS RIVAS, J-L. (2004) " Territorios Inteligentes ". Ediciones Nuevos horizontes del urbanismo, Fundación Metrópoli, Madrid

Prospective

ALONSO CONCHEIRO, A. (1994) "*Riflessioni sulla prospettiva*" dans Futuribili N°1

ALVERGNE, C., MUSSO, P. (2000) " Aménagement du territoire et prospective, chroniques d'un devenir en construction " dans Territoires 2020, n°1, juin

ARCADE J. (1998), " *Articuler prospective et stratégie. Parcours du stratège dans la complexité* ", TRP, dans Futuribles n° 8, LIPS, Datar, Commissariat général du plan, Paris

ASCHER F., BRAMS L., DELAMARRE A., LOINGER G., et ROCHEFORT M., ROMFORT A. de, THEYS J., WACHTER S. (1993) " Les Territoires du futur " DATAR, édition de l'Aube

BAILLY J-P. (1999) " Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique ". L'Aube, Paris

BARBIERI MASINI, E. (2001) " Penser le futur; l'essentiel de la prospective et de ses méthodes ". Editorial Dunod, Paris

BERGER, G. (1957) " *Sciences Humaines et prévision* " dans Revue des Deux Mondes, 1er Février, Paris

BERGER G. (1957) " *Prospective* " dans La Philosophie, Retz, coll. Les idées, les œuvres, les hommes, Paris

BINDE, J. (2000), Directeur de l'ouvrage " Les clés du XXIe siècle ". Éditions UNESCO-SEUIL, Paris

CAZES, B. (1997) " *Sur les origines du mot prospective* ", dans Futuribles, décembre

CAZES, B. (1997) (2004) " *La prospective : un objet vénérable aux nombreuses identités* " dans Revue URBANISME No 334

COLLECTIF (2000) « Décision, Prospective, Auto-organisation. Mélanges en l'honneur de Jacques Lesourne ». Dunod, Paris

DATAR (2002a) " La prospective territoriale " La documentation Française, Paris

DATAR (2002b) Revue Territoires 2020 No 6

DE COURSON J. (1999), « La Prospective des territoires, concepts, méthodes, résultats » éditions du Certu.

DE COURSON, J. (2005) " L'appétit du futur. Voyage au cœur de la prospective ". Éditions Charles Léopold Mayer, Paris

DECOUFLE, A-C. (1972) " La prospective ". Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris

DECOUFLE, A-C. (1975) " L'an 2000, une anti histoire de la fin du monde ". Éditions Gallimard, Paris

DE JOUVENEL, B. (1964) « L'art de la conjecture ». Le Rocher, Monaco

DE JOUVENEL H., ROQUE M-A. (1994) « Catalogne à l'horizon 2010 ». Economica, Paris

DE JOUVENEL, H. (1993) " *Sur la démarche prospective* " dans Futuribles, N° 179, septembre

DE JOUVENEL H. (1999) " *La démarche de prospective, un bref guide méthodologique* " dans Futuribles n° 247, novembre.

DE JOUVENEL, H. (2004) " Invitation à la prospective ". Futuribles perspectives, Paris

DESTATTE P., Directeur de l'ouvrage. (2001) " Évaluation, prospective et développement régional ". Institut Jules Destrée, Wallonie

DESTATTE, P. (2003) " Exposé-rapport au séminaire Prospective INFO : La prospective territoriale, outil d'aide à la planification spatiale/La prospective territoriale, outil de gouvernance " réalisé à la Datar le 18 septembre 2003, Paris

DURANCE, P. (2005) article non publié " *La prospective : mariage entre passion et raison* "

FUNDACIÓN BARILOCHE (1977) " ¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano ". Fundación Bariloche, International Development Research Centre, IDRC, Ottawa

FUTURIBLES (1977), " Théories et méthodes de prospective ", numéro spécial.

GAUDIN T. (1993), Directeur de l'ouvrage « 2100, récit du prochain siècle ». Payot, Paris

GAUDIN T. (1994) « L'Aménagement du territoire vu de 2100 ». L'Aube, Paris

GAUDIN T. (2005) « La prospective » Que-sais-je, n°3737. PUF, Paris

GUILLEBAUD, J-C. (2003) " Le goût de l'avenir ". Éditions du Seuil, Paris

GODET M. (1991) « L'Avenir autrement » Armand Colin, Paris

GODET M. (1997) « Crise de la prévision, essor de la prospective, exemple et méthodes ». Puf, Paris

GODET, M. (2001) " Manuel de prospective stratégique. Tome 1: D'une indiscipline intellectuelle ". Editorial Dunod, Paris

GODET, M. (2001) " Manuel de prospective stratégique. Tome 2: L'art et la méthode ". Editorial Dunod, Paris

GODET, M. (2002) " A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica" Cadernos do CEPES, Lisboa

GODET M. (2003) « Le Choc de 2006. Démographie, croissance, emploi. Pour une société de projet ». Odile Jacob, Paris

GODET, M. (2004) Préface au livre de G. LOINGER et C.SPOHR, " Prospective et planification territoriales: états des lieux et propositions ", Paris

GOUX-BAUDIMENT, F. (2001 a) " Quand les territoires pensent leurs futurs ". Editions de l'Aube, Paris

GOUX-BAUDIMENT, F. (2001 b) " *Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional* " dans site du réseau de prospective régionale FOREN (Foresight for Regional Development Network), Commission Européenne

GOUX-BAUDIMENT, F. (2004) " *Prospective et innovation : fertilisation croisée* " dans le livre de CHRISTOFOL H., RICHIR S., SAMIER H. " L'innovation à l'ère des réseaux ". Hermes Sciences Publishing, Londres

GOUX-BAUDIMENT, F., HEURGON, E. LANDRIEU, J. (2001 c) " Prospective d'un siècle à l'autre - expertise, débat public : vers une intelligence collective ". Éditions de l'Aube, Paris

GUIGOU, J-L. / Datar (2000) " Aménager la France de 2020; mettre les territoires en mouvement " La Documentation Française, Paris

HATEM, F. (1993) " La prospective, pratiques et méthodes ". Economica, Paris

LANDRIEU, J. (2000) " *Les mouvements du silence. À l'écoute des possibles* ". Repères prospectifs Hors Série, juin. Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, Paris

LANDRIEU, J. (2004) " *Entretien avec Josée Landrieu* " dans Revue Urbanisme Nº 334

LESOURNE, J. (1979), Directeur de l'ouvrage Interfuturs " Faces aux futurs. Pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible ". Éditions de l'OCDE, Paris

LESOURNE J. (1985) « La fin des habitudes. Les mille sentiers de l'avenir ». Seghers, Paris

LOINGER, G. (2001) " *La prospective régionale et locale : enjeux et débats*" dans la revue Pouvoirs Locaux, Nº 50, III– Les cahiers de la décentralisation. La Documentation Française, Paris

LOINGER, G. (2002) " Introduction à la prospective territoriale ". GEISTEL/Groupe d'Etudes International sur les Stratégies Territoriales de l'Economie Locale, Paris

LOINGER, G., SPOHR, C. (2004) " Prospective et planification territoriales: états des lieux et propositions ". Notes du CPVS, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Paris

LOINGER G. (2004) Direction d'ouvrage « La prospective régionale, de chemins en desseins ». L'Aube, Paris

LUGAN J-C. (2005) Lexique systémique et prospective CERS Midi-Pyrénées

MASSE P. (1965) « Le Plan ou l'Anti-hasard ». Gallimard, Paris

MARTÍNEZ GUARINO, R. (1996) " El Neuquén 2020: crisis y oportunidad. Documentos preliminares al debate ". Impresos Imagen gráfica, Neuquén

MARTÍNEZ GUARINO, R. (1997) " El Neuquén 2020 y la planificación microrregional de cara al siglo XXI ". Ediciones de COPADE, Neuquén

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., BEHRENS, W. (1972) " Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad ". Colección Popular, Fondo de Cultura Económica, México

MEDINA VÁSQUEZ, J. & ORTEGÓN, E. (1997), Directeur de l'ouvrage "Prospectiva: Construcción social del futuro". ILPES/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Universidad del Valle, Cali

MEDINA VÁSQUEZ, J. (1999) " *La función de pensamiento a largo plazo: acción y redimensionamiento institucional* " para el Seminario de Alto nivel sobre las funciones de planificación, CEPAL/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ILPES/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 7 y 8 de octubre.

Millénaire 3 (2000), " Une agglomération compétitive et rassemblée. De la démarche prospective au projet d'agglomération ", cahier n° 21 (supplément), Le Grand Lyon, septembre.

MOUSLI, B., ROËLS, C. (1995) " *Futuribles : Naissance et histoire d'une revue de prospective* " dans La Revue des revues Nº 20, Paris

PLASSARD, F. (2002) " *Une approche rétrospective de la prospective* " dans Geocarrefour, Revue de Géographie de Lyon vol 77 Nº2

PLASSARD, F. (2003) " Rétrospective de la prospective : la prospective dans le domaine des transports. Recherche critique ". Ministère de l'Equipement, Paris

RALLET, A. (2001) " *Pertinence et impertinence du territoire pour la prospective économique* " dans la Revue Pouvoirs Locaux No 50 III– Les cahiers de la décentralisation. La Documentation Française, Paris

REVUE POUVOIRS LOCAUX No 50 III (2001) – Dossier " Prospective territoriale " Les cahiers de la décentralisation. La Documentation Française, Paris

SCOLNIK, H. (2004) " *Una perspectiva histórica personal del Modelo Bariloche* ". Introducción a la Segunda Edición

STEVENS, J-F. (2000) " Petit guide de prospective. Nord-Pas-de Calais 2020 ". Editions de l'Aube

SAVY, R. (2001) " *La région et la prospective territoriale : un mariage de raison* " dans la revue Pouvoirs Locaux, Nº 50, III– Les cahiers de la décentralisation. La Documentation Française, Paris

TOFFLER, A. (1980) " La troisième vague ". Éditions Denoël pour la traduction française, Paris

URBANISME Nº 334 (2004) Dossier " Tendances 2030 "

2001 PLUS – Veille internationale No 64 (2004) " Quand les villes pensent leurs futurs ". Centre de Prospective et de Veille Scientifique. Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, Paris

Prospective en Uruguay

A. ECHAIDER directeur de l'ouvrage (1999) « El Montevideo que viene ». Comision Financiera de la Rambla Sur, IMM, Montevideo

BÉRTOLA, LUIS Directeur de l'ouvrage (2005) " Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: diagnóstico, prospectiva y políticas "

COMISIÓN NACIONAL PARA EL PUENTE COLONIA-BUENOS AIRES (1993). Prospectiva " Estudio de impacto socio-económico-ambiental del puente Colonia-Buenos Aires ". Tomo 3 "OPCIONES E IMÁGENES – ESCENARIOS". DINOT, MVOTMA, Montevideo

CSI-SOGREAH (1999-2001) " Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área. Metropolitana /PDAPM ". OSE/Obras Sanitarias del Estado, Montevideo

DINOT/MVOTMA (2004) " *Informes del Foro Temático Gran Montevideo* " Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, Montevideo

GONZALEZ POSSE, E., PATIÑO E. (1994) " *Análisis prospectivo de la economía uruguaya. Resultados del convenio UTE-Universidad* " dans Revista Quantum vol. 1, No 3, Montevideo

GONZALEZ POSSE, E. (2004) " Características de la economía uruguaya y del área metropolitana " Primer Ponencia Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, DINOT/MVOTMA. Montevideo

GONZALEZ POSSE, E. (2004) " Prospectiva 2025 de la economía uruguaya " Segunda Ponencia Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, DINOT/MVOTMA. Montevideo

GRUPO DE REFLEXAO PROSPECTIVA SOBRE O MERCOSUL, coordonné par C. HUGUENEY FILHO et C-E. CARDIM (2002) " Reflexao prospectiva sobre o Mercosul ". Coleçao Países e Regioes. Ministerio de Relaçoes Exteriores. BID, IPRI/FUNAG, Brasilia

GROMPONE, J. (2001) " La danza de Shiva; la construcción del futuro ". La flor del Itapebí, Montevideo

MEC DINACYT – Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2000) "Uruguay en la encrucijada. Visión para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Una estrategia para construir el futuro "

PORTO, L. (2004) " *Diseño de una Estrategia de Desarrollo para el Uruguay* ". Article non publié, Montevideo

SOGREAH (2002) " Estudio de alternativa del eje vial para la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur ", Montevideo

TERRA, J-P. y colaboradores. (1989) " Creciendo en condiciones de riesgo. Niños en situación de pobreza en Uruguay ". CLAEH – UNICEF - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1999) " Proyección de la demanda de energía eléctrica de largo plazo " Prospectiva realizada en el Convenio UTE-Universidad de la República. UDELAR, Montevideo

UM/UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO (2003) " Prospectiva Tecnológica - Transporte y Logística URUGUAY 2015 " Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico – MEC. OPP/Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República - Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. OPP, Montevideo

Développement

ALCALDE, J. (1998) « La idea de desarrollo del Tercer Mundo. La visión inglesa y norteamericana. 1900-1950 ». Universidad del Pacífico, Lima

BARAN, P. (1957) « The Political Economy of Growth ». Montthly Review Press. USA ,.

CARDOSO, F-H., FALETTO E. "Dependencia y Desarrollo en América Latina ». Siglo XXI Editores. Tercera Edición. México, 1971.

CEPAL (1991) « Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina ». Santiago de Chile

FURTADO, C. (1970) "Desarrollo y subdesarrollo ». Editorial Universitaria. Buenos Aires,

HIRSHMAN, A. (1973) « La estrategia del desarrollo económico". FCE., México

LATOUCHE, S. (2004) " Survivre au développement " Éditions des milles et une nuits, Paris

LE LANN, E. (2004) " Progrès et décroissance. Penser en citoyen du monde ". Éditions Bérénice, Paris

LECHNER, N. (1999) « *Desafíos de un desarrollo humano: individualización y Capital Social* ». Contribución al Foro Desarrollo y Cultura organizado por Science Po para Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Paris

MAX-NEEF, M. "Desarrollo a Escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones ». En http://www. Userina.

OCAMPO, J. A. (2001) "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI" dans Revista de la CEPAL. Santiago de Chile

OCAMPO, J. A. (2001) "Retomar la agenda del desarrollo". Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile

PEEMANS, J-P. (1996) « Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas » dans « El nuevo orden global dimensiones y perspectivas ». Colombia

PREBISCH, R. „Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano ». Colección Cuadernos de América. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay, 1967.

RIST, G. (2001) " Le développement ; histoire d'une croyance occidentale ". Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris

ROSTOW, W. (1962) "The stage of economic growth. A non communist manifest ». Usa

SEN, A. (1983) « Los bienes y la ge*nte* ». dans Comercio Exterior, vol 33. núm. 12. México,

STIGLITZ, (2000) " La grande désillusion ". Éditions Fayard, Paris

KLIKSBERG, B. (compilador) (2002) « Etica y Desarrollo: la relación marginada » El Ateneo, Buenos Aires

TOURAINE A. (1995) « ¿Qué es el Desarrollo? » PUCP. Lima,

VALCÁRCEL. M. (2006) " Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo ". Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

VASQUEZ BARQUERO, A. (2006) « *Desarrollo Endógeno* » dans Comunidad (VG) Mayo

Table des annexes

Annexe 1 : A. PELLEGRINO (2003) "*Caracterización demográfica del Uruguay" Capítulo IIIb4 : la emigración*..... 9

Annexe 2: Projet « Etude prospective Montevideo métropolitain à l'horizon 2025 »..... 24

Annexe 3: NALERIO, C. (2003) "*La Región Montevideo al horizonte 2025: estudio prospectivo para su desarrollo y su inserción internacional*". Extrait. 26

Annexe 4 : Définition de « futur ». Mots-clé du CEPT/Collège Européen de Prospective Territoriale 37

Annexe 5 : Comparaison de l'expérience URUGUAY 2025 et la Prospective pour la Communauté d'Agglomération Plaine Commune. 178

Annexe 6 : Liste des variables internes et externes au système utilisés pour élaborer la Matrice d'analyse structurelle 265

Annexe 7 : Matrice d'analyse structurelle 266

Annexe 8 : Ordre des variables selon leur indice d'influence 266

Annexe 9 : La morphologie du système 277

Annexe 10 : Compte-rendu du séminaire de formation-action à la prospective territoriale, L. Fantini..... 310

Annexe 11 : Programa del Seminario de Prospectiva Estratégica..... 313

Annexe 12 : Invitation au Cycle National de Réflexion Prospective 318

Annexe 13 : Rapport final Forum Grand Montevideo 320

Annexe 14 : Montevideo et retour. J. DE COURSON (2004) 337

Annexe 15 : E. GONZALEZ POSSE (2004)"Características de la economía uruguaya y del área metropolitana". Primer Ponencia y Segunda Ponencia " Prospectiva 2025 de la economía uruguaya " Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, URUGUAY 2025. DINOT/MVOTMA. Montevideo 347

Table des illustrations

Figure 1 : Projet de futur pour Montevideo métropolitain de l'Atelier L. A. Teixidor - *Seminario Montevideo* .. 18
Figure 2 : Schéma du modèle de recherche. Élaboration de l'auteur. 23
Figure 3 : Projet urbain de futur de l'Atelier J. Moscato (auteur du Projet urbain de Puerto Madero à Buenos Aires) de l'Argentine, *Seminario Montevideo*..... 31
Figure 4 : Projet urbain de futur pour Montevideo de l'Atelier N. de Vries de la Hollande au *Seminario Montevideo*. 36
Figure 5 : Projet de futur pour le Cerro. Atelier Fernando Bajo de l'Espagne - *Seminario Montevideo* 49
Figure 6 : Projet de futur pour la baie de Montevideo. Atelier Fernando Bajo de l'Espagne - *Seminario Montevideo* 61
Figure 7 : Le 50% des enfants uruguayens naissent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvraté, et grandissent dans les « asentamientos irregulares », bidonvilles de nouvelle génération. Une tendance émergente dangeureuse pour le Grand Montevideo. Photographie de R. Villarmarzo 69
Figure 8 : Projet urbain de futur pour la Baie de Montevideo de l'Atelier Abalos y Herreros de l'Espagne - *Seminario Montevideo.* 77
Figure 9 : Projet urbain de futur de l'Atelier Nathalie de Vries de la Hollande, *Seminario Montevideo* 80
Figure 10 : Densité d'habitants sur la terre. La puissance des mégalopoles voisines (Rio de Janeiro et Sao Paulo au Nord, Buenos Aires au Sud) contraste avec la basse densité de l'Uruguay qui se visualise à peine. 87
Figure 11 : Vue satellite de l'Uruguay et du Rio de la Plata 87
Figure 12 : Vue satellite de la côte de l'Uruguay, où la silhouette de Montevideo se distingue clairement. 87
Figure 13 : Carte de l'Uruguay avec l'emplacement de sa capitale, Montevideo. Le Nord est en bas à droite et l'echelle graphique en haut à droite. Les echelles sont à peine visibles car les cartes que nou exposons ont été réduites pour pouvoir les inclure dans le texte. Les cartes originales sont de taille A0, A1, A2 ou A3.88
Figure 14 : Vue satellite du Grand Montevideo 88
Figure 15: Les métropoles de l'Amérique du Sud. Source: POT..... 92
Figure 17 : Carte de l'Uruguay. Le Nord en bas à droite et l'echelle graphique en bas à gauche. Les echelles sont à peine visibles car les cartes que nou exposons ont été modifiées pour pouvoir les inclure dans le texte. Les cartes originales sont de taille A1, A2 ou A3. Source : *Instituto geografico militar* 96
Figure 18 : Un « *Rascamar* » ou "gratte-mer" pour Montevideo. Dessin de le Corbusier depuis l'avion, lors de sa visite en 1929..... 101
Figure 19 : Montevideo cité-forteresse lors de sa fondation (origine inconnue)..... 103
Figure 20 : Modernité appropiée dans la ville de Montevideo..... 104
Figure 21 : Construction de la Rambla Sur. Photographie de 1930. Souce : Archivo municipal de fotografía .. 106
Figure 24 : Vue sur la ville de Montevideo sur fond du Cerro qui montre une importante circulation de bateaux dans le port. Le premier quai en pierre y sera construit en 1781. (origine inconnue)..... 115
Figure 25 : Le théatre Solís en reconstruction; un symbole encore puissant de l'identité nationale. Photographie contemporaine. Source : *Archivo municipal de fotografía* 118
Figure 26 : Carte de Montevideo de 1830. À gauche, le damero de la cité coloniale et à droite, l'extension de la Ciudad Nueva 119

Figure 27 : Le Cerro de Montevideo au coucher du soleil, symbole qui figure sur le blaison de la ville pour illustrer son pouvoir et son indépendance. Photographie de V. Pastore 121
Figure 28 :J. Batlle y Ordóñez, président de l'Urugay de 1903 à 1906 et de 1913 à 1916 123
Figure 29 : Le centre de Montevideo en 1922, qui montre la ville cosmopolite et animée. Source: *Archivo municipal de Fotografía* 124
Figure 30 : Le Palacio Legislativo et l'Avenue Agraciada. Source : Archivo municipal de fotografía 127
Figure 31 : Le stade Centenario fut construit à l'occasion de la première Coupe du monde de football a eu lieu en Uruguay en juillet 1930, gagnée par son équipe. Source : Archivo municipal de fotografía..... 127
Figure 32 : Carte du Plan del Centenario, première prospective urbaine de Montevideo réalisée en 1930. 128
Figure 33 : Bâtiment de la Aduana de Montevideo à gauche, et à droite, la nouvelle typologie Art déco version uruguayenne 130
Figure 34 : Industrie de transformation de la viande. Frigorifique Anglo..... 131
Figure 35 : La baie de Montevideo au coucher du soleil. La beauté demeure, mais la décadence commence… Photographie de P. Navajas 132
Figure 36 : Plan Piloto Pro Ciudad Vieja 136
Figure 37 : Bâtiment « Panamericano », paradigmatique de l'architecture international à Montevideo. La croissance en hauteur sur le bord de mer modifie le profil de la ville. Photographie de P. Navajas 140
Figure 38 : Aire métropolitaine de Montevideo dans les années 1960. Source : ITU..... 142
Figure 39 : Les accès à Montevideo. Une infrastructure fondamentale, qui détruit le Parque Capurro et ouvre la vue sur la baie de Montevideo dans la zone de contact avec la ville historique. 147
Figure 40 : Carte synthèse du POT, une image prospective de la ville 148
Figure 41 : L'Axe routier du Cône sud, important projet de connexion des pays du MERCOSUR 159
Figure 42 : HIDROVIA : Réseau fluvial qui irrigue l'ensemble des pays du MERCOSUR et converge, par le Rio de la Plata, au port de Montevideo. Cette infrastructure de connexion est l'une des concressions les plus importantes de l'intégration physique. Le Nord est en bas à droite et l'echelle graphique au centre. Source : A. Schweitzer (2001). Atlas du MERCOSUR. CREDAL-CNRS, IHEAL 164
Figure 43 : couverture du Plan Montevideo, qui assure une nouvelle matrice d'évolution urbaine pour la ville 166
Figure 44 : *La Región Metropolitana de la Costa Sur en el contexto regional*. Le Nord en bas à droite et l'échelle graphique en bas à gauche. Les échelles sont à peine visibles car les cartes que nous exposons ont été sensiblement réduites pour pouvoir être inclues dans le texte. Les cartes originales sont de taille A1, A2 ou A3. Source: *Agenda Metropolitana*, travail de BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999) 188
Figure 45 : Aire Métropolitaine et Région Métropolitaine. Source: *Agenda Metropolitana*, travail de BERVEJILLO, F., LOMBARDI, M. (1999)..... 189
Figure 46 : Densité de population dans l'Aire Métropolitaine de Montevideo. Source: *Agenda Metropolitana* 192
Figure 47 : Conurbain et centralités. Source : *Agenda Metropolitana* 192
Figure 48 : Densité de logement. Source : *Agenda Metropolitana* 193
Figure 7 : Montage des "Composants Territoriaux" sur la photo aérienne du Grand Montevideo. Cette carte n'a pas d'échelle graphique car c'est un photomontage réalisé à partir de google earth, qui a pour but de montrer la délimitation des Composants Territoriaux sur la base physique. Le Nord est en bas à droite. 201

Figure 11 : Photographie aérienne du Composant CT1 habitat productif ZONE CENTRALE et CT13 Composant productif PORT ET LOGISTIQUE BAIE . Source : google earth. 202
Figure 8 : Le centre de Montevideo depuis la Baie. Photographie de P. Navajas 205
Figure 9 : La *Plaza Independencia*, articulateur entre la *Ciudad Vieja* et la *Ciudad Nueva*, dans le centre de Montevideo. Photographie de P. Navajas. 206
Figure 10 : Le port de Montevideo, donnant le dos à la Ciudad Vieja. Photographie de P. Navajas 208
Figure 22 : CT2 Composant habitat - CÔTE DE MONTEVIDEO 209
Figure 12 : Punta Carretas. Photographies de V. Alongi 211
Figure 13 : Parque Rodó, parc sur la Rambla de Montevideo. Photographie de V. Alongi. 212
Figure 14 : Punta Carretas Shopping. Photographie de V. Alongi 212
Figure 15 : Yatching Club, port du Buceo. Bâtiment paradigmatique de la « *modernidad apropiada* » des années '30. Photographies de V. Alongi 213
Figure 16 : Le port du Buceo depuis la Rambla. Photographie de V. Pastore 213
Figure 17 : Quartier Malvin. Photographies de V. Alongi 213
Figure 18 : La place Gomensoro, à Pocitos. Photographies de V. Alongi 213
Figure 19 : Le port du Buceo à vol d'oiseau. 214
Figure 20 : La plage Pocitos en été. Photographie de V. Alongi. 214
Figure 21 : Quartier Carrasco. Photographies de V. Alongi 214
Figure 26 : Composant CT03 ZONE INTERMÉDIAIRE et Composant CT04 PÉRIPHÉRIES URBAINES NORD ET EST 215
Figure 23 : *Isla* Libertad. Photographie de I. Franco 218
Figure 24 : centrale thermo – électrique Batlle. Photographie de P. Navajas 219
Figure 25 : Raffinerie de pétrole ANCAP. Photographie de P. Navajas. La tour des Télécommunications de l'architecte. C. Ott. Photographie V. Pastore. 219
Figure 27 : Variation en pourcentage de la population par *Centro Comunal Zonal*, unité administrative de gestion municipale, dans la période inter recensement (1984-1996). Source : INE/*Instituto Nacional de Estadística* 222
Figure 28 : Le quartier Lezica. Photographies de V. Alongi 223
Figure 29 : Station Colón. Photographie de V. Pastore 223
Figure 30 : Station Sayago. Photographies de V. Alongi 223
Figure 31 : friche industrielle: ancienne industrie de la Bière. Photographie de V. Alongi 224
Figure 32 : Cerrito de la Victoria. Photographie de P. Navajas 224
Figure 43 : Photographie aérienne du Composant CT05 PÉRIPHÉRIE URBAINE OUEST. Source : google earth. 225
Figure 33 : Playa Pascual, à Punta Yeguas. Photographie de A-L. García Chans. 228
Figure 34 : Le *skyline* de Montevideo depuis le Cerro. Photographie de F. Bervejillo 228
Figure 35 : Le Cerro de Montevideo vu depuis la Ciudad Vieja. Photographie de V. Pastore 228
Figure 36: Croissance de la ville informelle à l'Est de Montevideo, période 1985-2003. Les couleurs différencient les différentes étapes de croissance. Source : Arq. I. Roche-ITU 230
Figure 37 : *Plan de Saneamiento de Montevideo*. Source : IMM 230

Figure 38: localisation du CTM, Centro de Transporte y Logística de Montevideo. Source : CTM 231
Figure 39: vue aérienne du Projet "*Emprendimiento urbano Punta Yeguas*". Source : Bellaventura..... 232
Figure 40 : Bidonville au Cerro Norte. Photographie de V. Pastore 233
Figure 41: La plage du Cerro en été, après les travaux de construction de sa *Rambla*. Photographie de V. Alongi 233
Figure 42 : La rue Rusia au Cerro, montre le tissu typique de la ville ouvrière. Photographie de V. Alongi 233
Figure 45 : Photographie aérienne du Composant CT06 COULOIR METROPOLITAIN COSTA DE ORO. Source : google earth. 234
Figure 44 : Schéma de présentation du Costaplan. Source : DINOT, MVOTMA 236
Figure 47 : Photographie aérienne du Composant CT07 COULOIR METROPOLITAIN NORD-EST. Source : google earth. 237
Figure 46 : vue des friches de Pando. Photographie de V. Pastore 239
Figure 49 : Photographie aérienne du Composant CT08 COULOIR METROPOLITAIN NORD. Source : google earth. 240
Figure 48 : Projet de récupération des centralités secondaires « En train de changer ». Projet gagnant de la Biennale de Sao Paulo en 2005. Auteurs : F. Aguirre / F. Castillo / A. Brusone / A. Puentes / S. Raggio / T. Ferreyra / X. Sellanes / M. Lopez / V. Echer / V. Berneche / G. Cadenasi / A. Airola / V. Pastore 242
Figure 51 : Photographie aérienne du Composant CT09 COULOIR METROPOLITAIN OUEST. Source : google earth. 243
Figure 50 : *Humedales del Santa Lucia* 246
Figure 52 : Composant CT10 RURAL OUEST..... 247
Figure 54 : Photographie aérienne du Composant CT11 RURAL NORD. Source : google earth..... 250
Figure 53 : Le camino Ferrés. Photographie de A-L. García Chans. 251
Figure 55 : Club de canoë servant les *countries*, au Nord de la route inter balnéaire. Photographie de V. Pastore 253
Figure 56 : les bidonvilles entourent les countries. Urbanisation fermée « jardines de Carrasco », à Canelones. Photographie de V. Pastore 253
Figure 57 : L'expansion du port sur le bord « souple » de la ville. Photographie de V. Pastore..... 255
Figure 58 : La tour des Télécoms. Photographie de P. Navajas..... 256
Figure 59 : Carte de Zonamérica. Source : page web www.zonamerica.com..... 258
Figure 50 : Présentation publique des modérateurs des Forums du Cycle URUGUAY 2025 323
Figure 51 : L'université d'hiver de prospective stratégique..... 323
Figure 52 : Images produites pour l'audiovisuel de présentation publique de l'Agenda. Auteurs : A. Echaider, C. Nalerio 327
Figure 53 : Projet urbain de futur de l'Atelier Luis Felipe Alonso, de l'Espagne - *Seminario Montevideo* 329
Figure 54 : Tableau 1 : Les sept sujets stratégiques comme enjeux pour les politiques d'état. Source : Rapport final URUGUAY 2025. Traduction de l'auteur. 330
Figure 55 : Tableau élaboré au sein du Forum global pour orienter le travail des Forums 344