Département **S**ociété, **D**éveloppement, **U**rbanisation
(S. D. U.)

DEUX ETUDES SUR QUITO ET GUAYAQUIL Equateur

H. GODARD et J. VEGA

Documents de Travail

ORSTOM
INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT EN COOPERATION

INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT EN COOPERATION

DEUX ETUDES SUR QUITO ET GUAYAQUIL Equateur

H. GODARD et J. VEGA

Département "Société, Développement, Urbanisation

AXE 3 "URBANISATION ET SOCIETES URBAINES"

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 21

NOVEMBRE 1988

213, rue La Fayette - 75480 Paris cedex 10 - Téléphone (1) 48.03.77.77. - Télex ORSTOM 214627 F

Henry R. GODARD; Jeanett VEGA *

UNE IMAGE DE L'IMAGE DE QUITO (EQUATEUR)

RESUME

La carte lissée de la localisation des cartes postales en vente à Quito fait ressortir le poids du Centre Historique et des zones adjacentes. L'image touristique de la capitale est le "négatif" des fonctions de décision.
- CENTRALITE URBAINE - EQUATEUR - PERCEPTION URBAINE -

ABSTRACT

The isoligne's map of the post-cards location sold in Quito brings out the Historical Centre and the adjacent areas weight. The turistical picture of the capital is the fonctions of decision "negative".
- CENTRAL AREA - ECUADOR - URBAN PERCEPTION -

RESUMEN

El mapa de isolíneas de la localización de las postales vendidas en Quito permite destacar la importancia del Centro Histórico y de las zonas adyacentes. La imagen turística de la capital es el "negativo" de las funciones de decisión.
- CENTRALIDAD URBANA - ECUADOR - PERCEPCION URBANA -

"AIRES D'INFLUENCE" DES CARTES POSTALES: CRITERES D'ELABORATION DES CARTES LISSEES

La première étape fut consacrée au recensement, sans double compte, des cartes postales vendues dans les hôtels, les bureaux de poste situés dans les secteurs touristiques, les librairies principales, les magasins d'artisanat et à proximité des monuments -plus de 90 % des cartes postales en vente ont été prises en compte.

Les 86 cartes postales ont ensuite été classées par type (10 catégories) et par "grande" zone géographique (la ville a été découpée en cinq secteurs relativement homogènes[1]).

Enfin, la carte lissée a été élaborée après avoir déterminé des règles qui diffèrent en fonction de la localisation et de l'angle de prise de vue de chacune des cartes postales.

1. Cartes postales concentrées géographiquement -81,4 % des photographies concernent le Centre Historique, la Zone de Transition et une grande partie du quartier Mariscal Sucre.

- Niveau 1: des cartes postales sont localisées dans l'îlot considéré et/ou dans les îlots adjacents.

"Poids" A_{c1} affecté à l'îlot $c_1 = x_c + (x_1 + \ldots + x_n)/2$ où x_c = nombre de cartes postales localisées dans l'îlot et $x_1, \ldots, x_n$ = nombre de cartes postales localisées dans les îlots entourant l'îlot c_1. Le même calcul a été réalisé pour les îlots $c_2, \ldots, c_n$.

- Niveau 2: aucune carte postale n'est localisée dans l'îlot considéré ou dans les îlots adjacents.

$A_c = (A_1 + \ldots + A_n)/2$ où $A_1, \ldots, A_n$ = "poids" des îlots entourant l'îlot A_c (A ne peut pas être inférieur à 0,5).

Les mêmes règles ont été suivies pour élaborer la carte lissée des sièges bancaires.

2. Cartes postales isolées -elles ont été recensées dans une partie du quartier Mariscal Sucre et dans l'ensemble de la Zone Nord: deux cercles de 1 cm et 1,5 cm de diamètre (échelle 1/15 000) ont été tracés autour du point de prise de vue ("poids" respectif: 1 et 0,5).

3. Vues panoramiques -toutes les zones géographiques sont concernées: un rectangle prenant en compte le secteur photographié a été tracé. Aux premier et second plans ont été affectés les "poids" respectifs de 1 et 0,5.

IMAGE RELIGIEUSE ET MONUMENTALE: QUITO, PATRIMOINE CULTUREL DE L'HUMANITE

La carte lissée permet de dégager les deux traits les plus représentatifs de l'image quiténienne qui est proposée aux touristes nationaux et internationaux.
D'une part, 69,8 % des cartes postales vendues dans la capitale concernent la ville construite entre le XVIème siècle et le début du XXème (le secteur "colonial" rassemble 57,0 % des cartes et la Zone de Transition, dont l'extrémité nord marque la limite entre la "vieille ville" et la "ville moderne", en regroupe 12,8 %); la représentation cartographique permet d'isoler une large tache nord/sud, centrée sur la place de l'Indépendance -la traditionnelle place d'Armes de la colonisation espagnole autour de laquelle étaient concentrés les pouvoirs politique, administratif et religieux; l'intensité du phénomène diminue lorsque l'on s'éloigne du Centre Historique.
D'autre part, quelques taches, correspondant à des cartes postales isolées, sont dispersées dans le quartier Mariscal Sucre et dans la Zone Nord[2], qui rassemblent respectivement 11,6 % et 17,4 % des cartes postales recensées.

De multiples raisons expliquent la localisation de la tache principale centrée sur le périmètre historique: le poids de l'histoire et de la conquête espagnole; l'intérêt architectural des édifices religieux bâtis par les Espagnols; la renommée, à l'échelle latino-américaine, de l'"école quiténienne" qui adapta les tendances picturales et sculpturales espagnoles du XVIème siècle et influença les autres pays latino-américains au XVIIème siècle; la promotion du Centre Historique de Quito par l'UNESCO, en 1978, au rang de Patrimoine Culturel de l'Humanité; etc.

Contrairement à de nombreuses villes latino-américaines nées de la conquête espagnole, le Centre Historique de Quito, bien qu'affecté depuis quelques décennies par des problèmes inhérents à la croissance spatiale et démographique et aux profondes mutations socio-économiques de la seconde moitié du XXème siècle, se caractérise par la cohérence et la continuité architecturale à travers le temps et par la préservation de la plupart des édifices construits pendant la colonisation, malgré les catastrophes naturelles qui ont périodiquement affecté la capitale (éruptions volcaniques et tremblements de terre[3]).
Le modèle urbain des villes de la colonisation espagnole a été appliqué en 1534, année de la fondation de Quito. A l'origine, la ville occupait une superficie de 63 ha, dont 20 étaient affectés aux édifices religieux ou aux constructions dépendant des congrégations, 17 aux activités résidentielles, commerciales et de services et 26 à la voirie. L'architecture religieuse fut l'une des expressions de la période hispanique -construction de nombreuses églises et chapelles (environ 45), de monastères, d'infrastructures d'éducation et de santé,...- puisque l'évêché de Quito fut créé avant que la ville ne devienne le siège de la *Real Audiencia* en 1563.
Les constructions résidentielles et civiles des XVIIIème et XIXème siècles ont toujours respecté l'homogénéité architecturale du Centre Historique et se sont parfaitement intégrées au paysage urbain (Palais Présidentiel, ministères, Ecole Polytechnique, théâtre,...). En outre, la croissance spatiale et démographique resta modérée jusqu'à la fin de la première moitié du XXème siècle et les bâtiments construits depuis 1950 n'ont pas profondément bouleversé l'unité architecturale du Centre Historique.

Actuellement, l'Equateur est un pays dont le poids touristique est relativement peu important, contrairement à celui d'autres nations latino-américaines. Les îles Galapagos constituent l'un des attraits principaux de l'Equateur aux yeux de nombreux touristes nord-américains et européens; en général, ceux-ci vont acheter les productions de l'artisanat local au marché d'Otavalo (100 km au nord de la capitale), excursionnent jusqu'à Riobamba (160 km au sud de Quito) par l'"avenue des volcans" et visitent Quito et ses alentours (le monument de la *Mitad del Mundo*).
Les circuits organisés à l'intérieur de la ville (le même itinéraire est suivi par les touristes visitant la capitale sans guide) privilégient le Centre Historique: le secteur "colonial", deux églises, une rue "typique" et le Panecillo - colline dominant le centre. Dans le quartier Mariscal Sucre et la Zone Nord, les touristes parcourent l'avenue Amazonas, les "Champs-Elysées" quiténiens, et traversent les quartiers résidentiels et commerciaux qui bordent le parc de la Carolina[4].

Les cartes postales en vente dans la capitale privilégient donc ces aspects religieux (36,1 %), monumental (12,8 %) et panoramique (11,6 %)[5]. Quel que soit le secteur géographique considéré, les éléments les plus représentés sur les cartes postales sont les édifices religieux et les monuments -51,0 % dans le Centre Historique, 28,1 % dans la Zone de transition, 40,0 % dans le quartier Mariscal Sucre et 60,0 % dans la Zone Nord [6].
Le facteur religieux, qui a profondément marqué l'Equateur au moment de la conquête, reste fondamental. En effet, si les églises du Centre Historique et de la Zone de Transition sont des chefs-d'œuvre architecturaux, ce n'est pas le cas des édifices religieux de la Zone Nord; or, les sept taches isolées, localisées dans ce secteur sur la carte lissée, correspondent à une vue panoramique du parc de la Carolina, à des photographies de deux ronds-points au centre desquels ont été élevées des statues, d'un hôtel bâti dans les années cinquante et d'un axe de circulation à six voies et à trois photographies de deux églises d'architecture contemporaine.

Il est nécessaire de souligner le paradoxe suivant: le Centre Historique rassemble les édifices religieux et civils qui "doivent être vus"; la "ville moderne" concentre les fonctions de loisir et d'hébergement.

TRADITION ET MODERNITE: DICHOTOMIE SYMBOLIQUE

Cette représentation cartographique d'un élément spatialisé original, met en évidence, non seulement les attraits touristiques de la capitale, mais encore les disparités de la croissance urbaine et les mécanismes de ségrégation spatiale, fonctionnelle et résidentielle. En effet, le centre se comporte aujourd'hui comme une "charnière historique" entre les deux zones géographiques "modernes": d'une part, le nord, qui accueille les catégories aisées de la population qui ont quitté le Centre Historique par sauts successifs à partir des années vingt et les fonctions de décision privées et publiques qui ont délaissé le centre à partir des années soixante; d'autre part, le sud, sans aucune fonction de décision, qui rassemble les catégories moyennes et populaires de la population[7]. Cette ségrégation spatiale se lit nettement sur les cartes lissées: les larges taches orientées nord/sud, l'une centrée sur la Zone de Transition -pouvoir de décision bancaire-, l'autre sur le Centre Historique -localisation des cartes postales-, s'étendent exclusivement vers le nord de la capitale.

Jusqu'au début des années soixante, les sites touristiques, les fonctions de décision et les indispensables activités liées au tourisme (hôtels, restaurants, magasins d'artisanat, agences de voyages,...) se superposaient dans le Centre Historique .
Si les activités publiques et privées migrent vers le nord à partir de 1960, ce phénomène s'accentue dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Aujourd'hui, on observe donc, une délocalisation des pouvoirs de décision et des services étroitement liés au tourisme; si le Centre Historique rassemble toujours "ce qu'il faut voir", le quartier Mariscal Sucre et la Zone Nord rassemblent les lieux où l'on décide, où l'on dort, où l'on se restaure, où l'on achète et où l'on se divertit.

Les abords du périmètre historique se dégradent -taudification, dégradation et subdivision des immeubles autrefois occupés par les catégories aisées- et le Centre Historique se heurte à des problèmes structurels: concentration de strates défavorisées de la population; dynamisme commercial mal contrôlé par les pouvoirs publics (le Centre Historique qui regroupe la majorité des activités "informelles" devient le centre commercial des catégories populaires vivant dans la Zone Sud -les habitants de la Zone Nord disposent de leurs "propres" infrastructures commerciales qui sont adaptées à leurs ressources); spéculation sur les édifices dégradés; tracé originel de la voirie qui n'est plus adapté au trafic motorisé actuel (toutes les lignes de transport public intra-urbain traversent le Centre Historique, zone de passage "obligée" des autobus reliant le nord au sud de la capitale).
Ces problèmes, à l'origine du relatif déclin fonctionnel du Centre Historique, se sont aggravés à partir de 1972: en effet, la mise en exploitation des gisements pétroliers a provoqué de profonds bouleversements socio-économiques et a entraîné, la croissance du rôle de l'Etat, qui disposait de ressources financières accrues dans les années soixante-dix, l'accélération des transferts fonctionnels et l'extension de la superficie urbanisée de la capitale.

Les conséquences touristiques de ces mutations sont fondamentales. Le quartier Mariscal Sucre, essentiellement, et la Zone Nord, dans une moindre mesure, accueillent les sièges des compagnies aériennes, les agences de voyages, les restaurants, les bars, les discothèques, les magasins d'artisanat et les hôtels de luxe[8]. Les hôtels du Centre Historique ne sont plus adaptés aux conditions touristiques modernes -infrastructures insuffisantes pour accueillir les congrès et héberger les touristes aisés, absence d'aires de stationnement, architecture intérieure vieillotte,...-, sont éloignés des lieux de restauration et de distraction, et sont desservis par les processus de détérioration qui affectent ses abords et par l'atmosphère d'"insécurité", réelle ou supposée, qui est soulignée par l'ensemble de la presse.

La rupture, qui se lit aisément sur les cartes et le graphique -migration des activités centrales toujours plus au nord de la capitale[9] et concentration dans le Centre Historique des sites touristiques- est donc achevée. La carte de la localisation des cartes postales en vente à Quito n'est que l'un des éléments explicatifs des processus de déplacement des aires de centralité, étroitement liés aux impératifs de l'économie moderne et à la croissance spatiale et démographique qui s'est accélérée à partir du "boom" pétrolier.
Une question, à laquelle nous ne pouvons pas apporter d'éléments de réponse, mérite d'être posée: l'image de la "modernité quiténienne" s'étant affirmée à partir de 1972, pour quelles raisons les cartes postales représentant des éléments urbains des années soixante-dix et quatre-vingt sont-elles si peu nombreuses? En effet, si l'attrait touristique de Quito reste le Centre Historique, il est rare qu'une capitale ne cherche pas à dynamiser son image par la représentation d'édifices d'architecture contemporaine ou de vues panoramiques du quartier des affaires; or, bien qu'ils ne puissent ni ne doivent rivaliser avec les édifices historiques, certains bâtiments, publics ou privés,

sont très représentatifs des tendances architecturales post-modernes, non seulement "importées" des pays industrialisés, mais encore adaptées au milieu géographique local et aux matériaux de construction "traditionnels" (ladrillo[10], bois, etc.) .

* GODARD, H.R., géographe, ORSTOM Quito;
VEGA, J., ingénieur géographe, Instituto Geográfico Militar (IGM), Quito.

BILIOGRAPHIE

- ACHIG, L. -*El proceso urbano de Quito*.- Quito, CIUDAD, 1983, 107 p.
- GODARD, H.R. -Gestión del espacio urbano y sector privado: el caso de la banca quiteña (1950/1987).- *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines* (IFEA), Lima (17) 1, 1988, pp. 103-122.
- GOMEZ, N. -*Quito y su desarrollo urbano*.- Quito, Editorial Camino, 1980, 180 p.
- GONZALEZ de VALCARCEL, J.M. -*Restauración monumental y "puesta en valor" de las ciudades americanas*.- Madrid, Editorial Blume, 1977, 175 p.

Quito, septembre 1988

---

[1] Fonctionnellement, la capitale peut être divisée en cinq secteurs géographiques: la **Zone Sud** qui ne rassemble aucune fonction de décision; le **Centre Historique** qui concentrait jusque vers 1950 l'ensemble des activités publiques et privées; le quartier **Mariscal Sucre**, qui accueille depuis 1970 les activités appartenant au tertiaire supérieur qui ont quitté le centre; la **Zone de Transition** qui est intégrée fonctionnellement au quartier Mariscal Sucre; la **Zone Nord**, à l'extrémité du parc de la Carolina, qui tend à devenir, depuis quelques années, le nouveau centre directionnel.

[2] Les données statistiques se rapportent à la Zone nord "élargie"; en effet, si 15 cartes postales représentent des éléments caractéristiques du payasage urbain de la Zone Nord, 3 sont des vues du Pichincha -volcan actif dominant la capitale à l'ouest- et 2 représentent le monument équatorial (la *Mitad del Mundo*) situé à une quinzaine de kilomètres au nord du parc de la Carolina.

[3] Le tremblement de terre du 5 mars 1986 a endommagé certains édifices religieux de la période hispanique; ils sont peu à peu remis en état par l'Etat et les organisations internationales.

[4] Un plan touristique sommaire, distribué par les agences de voyages, limite la capitale au secteur que nous avons considéré comme central; celui- ci est compris entre le Panecillo au sud et le parc de la Carolina au nord. 19 dessins accompagnent ce plan: 15 représentent des églises et des monastères, 2 des rues caractéristiques de la période hispanique et 2 des éléments symbolisant les pouvoirs politique et financier (le Palais Présidentiel et la Banque Central). Aucun élément du paysage urbain des Zones Sud et Nord et du quartier Mariscal Sucre n'est représenté; l'édifice de la Banque Centrale, situé à l'extrémité sud de la Zone de Transition, est l'élément le plus éloigné du Centre Historique.

[5] Les autres cartes postales présentent des paysages naturels, des parcs, des places, des rues et des édifices privés ou publics.

[6] L'unique carte postale de la Zone Sud représente la statue d'E. ALFARO, Président de la République au début du XXème siècle.

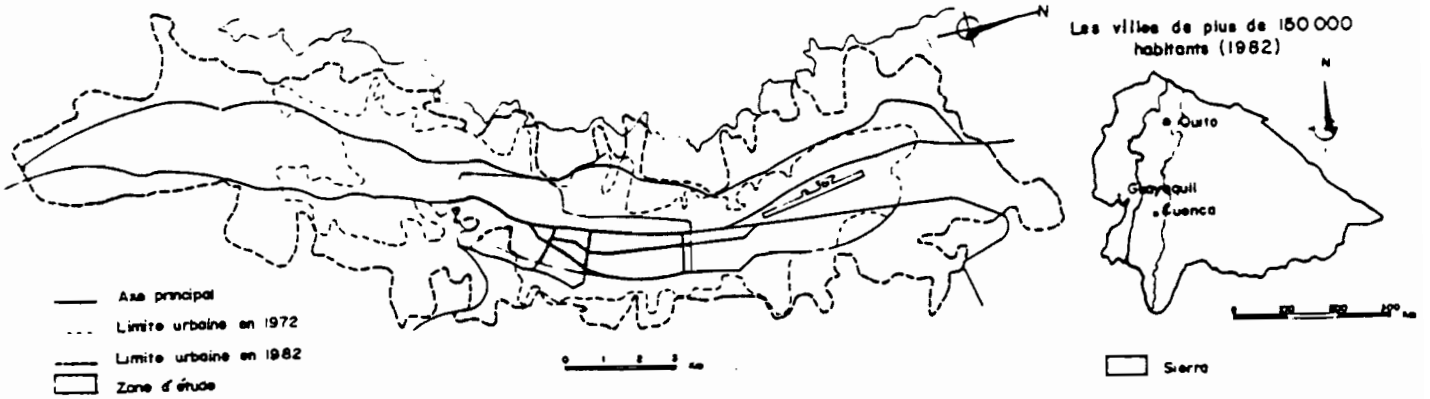
[7] Ce shéma ségrégatif de l'espace urbain est grossier; mais alors que certains secteurs de la Zone Nord sont occupés par de vastes quartiers populaires, la Zone Sud n'abrite aucun quartier résidentiel aisé et ses infrastructures et équipements sont déficients.

[8] De nombreux magasins d'artisanat et d'agences de voyages se sont d'abord installés dans le Centre Historique; aujourd'hui, quand ils n'ont pas été transférés dans le quartier Mariscal Sucre, un second magasin ou un autre bureau a été ouvert dans ce quartier.
La revue *Tiempo Libre*, l'*Officiel des Spectacles* quiténien, recense 110 restaurants; 8,2 % sont rassemblés dans le Centre Historique et la Zone de Transition, 66,4 % dans le quartier Mariscal Sucre, 24,5 % dans la Zone Nord et 0,9 % dans la Zone Sud.

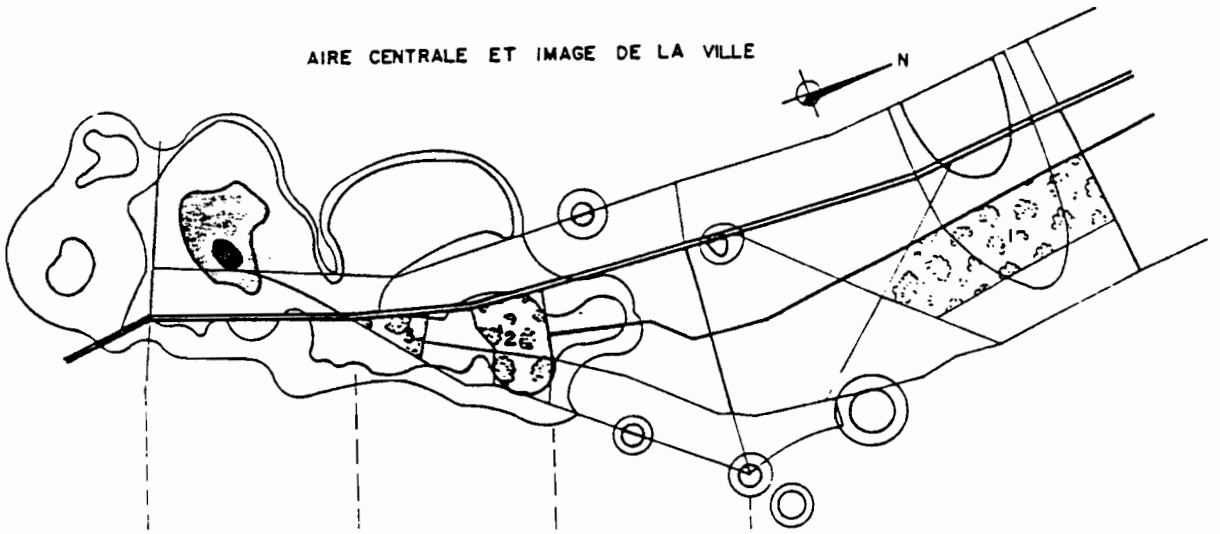
[9] L'extrémité nord du parc de la Carolina tend à accueillir depuis quelques années les sièges bancaires.

[10] *Ladrillo*: petite brique.

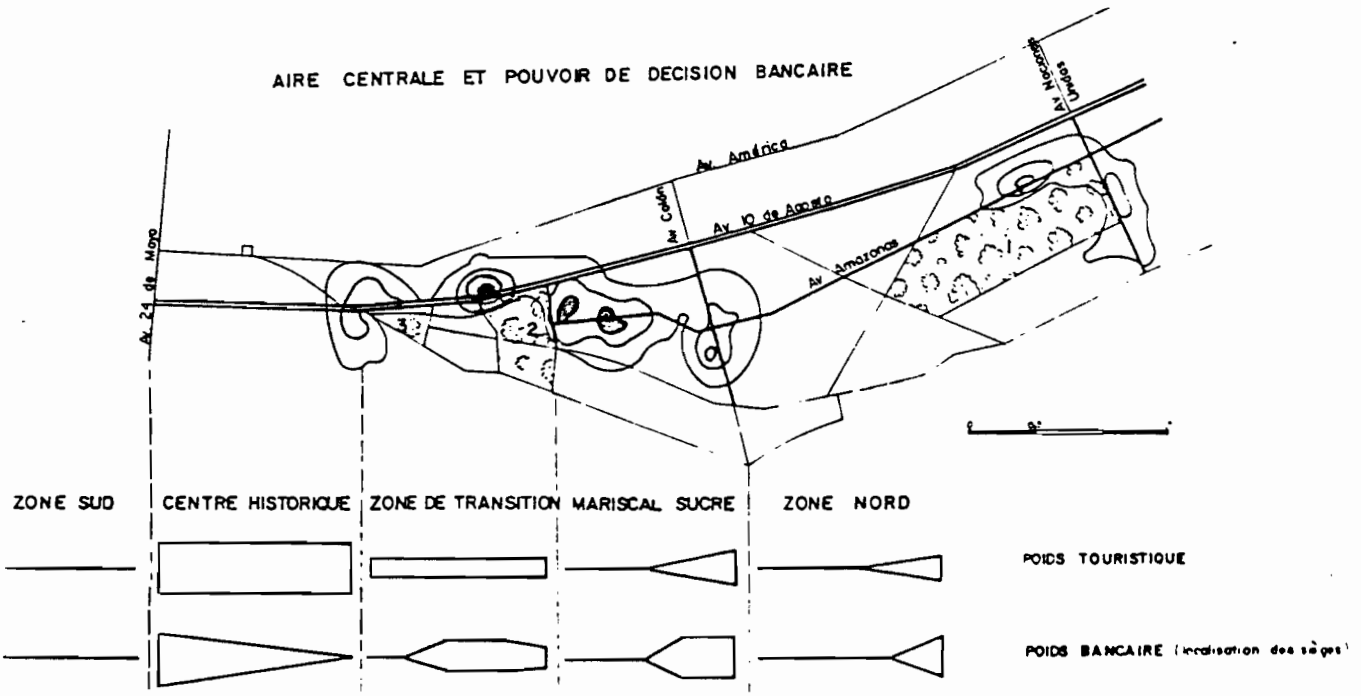
SITUATION DE QUITO ET LOCALISATION DE LA ZONE D' ETUDE



AIRE CENTRALE ET IMAGE DE LA VILLE



AIRE CENTRALE ET POUVOIR DE DECISION BANCAIRE



Ce schéma vise à exprimer les tendances et les dynamiques depuis les années cinquante. La largeur des flèches n'est qu'indicative (aucune quantification n'a été faite) et ses données statistiques. Le poids touristique ne prend en compte que l'aspect cartes postales (le quartier Mariscal Sucre, qui rassemble la plupart des hôtels, des restaurants, des discothèques est donc "sous - représenté")

- Le Panaméricains, "colonne vertébrale" de la capitale
- Axe fonctionnel
- Axe de passage

Parc
1 La Caroline
2 El Ejido
3 La Alameda

"POIDS" TOURISTIQUE
- 0,5 < 1
- 1 < 5
- 5 < 9
- > 9

"POIDS" BANCAIRE
- 0,5 < 1
- 1 < 2
- 2 < 3
- > 3

GODARD, H.R., géographe, ORSTOM, Casilla 6596 CCI, Quito, EQUATEUR

LES ORGANISATIONS POPULAIRES A QUITO ET GUAYAQUIL: FORCES ET FAIBLESSES DE CES "NOUVEAUX" ACTEURS URBAINS

En Equateur, les années cinquante se caractérisent par de profondes mutations structurelles et socio-économiques. A partir de 1972 -mise en exploitation des gisements pétroliers et accroissement des entrées de devises-, l'Etat joue un rôle de plus en plus important dans l'orientation de la politique économique; les migrations campagne/ville s'intensifient et la population rurale, chassée des campagnes par une réforme agraire qui se révèle être un semi-échec, vient grossir les effectifs des deux métropoles. La politique urbaine déficiente, les erreurs de la planification et le manque d'intérêt de l'Etat à l'égard des plus démunis, expliquent l'extension rapide des quartiers populaires. Les habitants tentent de résoudre, par leurs propres moyens, les problèmes les plus graves auxquels ils se heurtent (accès au sol et au logement, dotation d'infrastructures,...) et que l'Etat ne peut pas ou ne veut pas résoudre. Les années soixante-dix, voient les quartiers s'organiser et faire pression sur les autorités pour tenter d'apporter des solutions à leurs problèmes quotidiens.

Ces mutations ont d'importantes répercussions sur la croissance des deux agglomérations et sur la croissance quantitative puis la consolidation des organisations populaires.
Depuis les années soixante-dix, les quartiers populaires, -d'"invasion" à Guayaquil, d'extension récente à Quito-, se sont multipliés. En 1982, date du dernier recensement, environ 800 000 personnes vivaient dans ces quartiers à Guayaquil (68% de la population de l'agglomération) et plus de 340 000 à Quito (40%).
La dégradation des conditions de vie, les risques potentiels affectant les habitations (inondations, glissements de terrain,...), la difficulté accrue d'accès au logement, la carence des services,... expliquent le rôle croissant des organisations populaires qui font pression sur le pouvoir central et les autorités municipales afin que ces problèmes, de plus en plus aigus, soient résolus, du moins partiellement.

Il s'agit de faire le "bilan" actuel des organisations populaires en insistant sur leurs forces et leurs faiblesses et sur les aspects comparatifs: ces organisations sont-elles aussi dynamiques à Quito qu'à Guayaquil? Leurs objectifs et leurs stratégies sont-ils identiques? Quelles sont leurs perspectives d'avenir? Voici quelques-unes des questions auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse.
Nous aborderons, d'une part, la structuration des organisations populaires dans les deux métropoles en insistant sur les conditions locales d'accès au sol, les types d'organisations et leur évolution et les actions entreprises par les pouvoirs publics pour tenter de faire face à la demande populaire en matière d'habitat, et d'autre part, sur les aspects dynamiques de ces organisations -croissance, apogée et déclin- en fonction des processus de consolidation morphologique[1].

1. LA METROPOLE COTIERE: L'EXPRESSION DU "MODELE" DES AGGLOMERATIONS DU TIERS MONDE

1.1. Occupation et légalisation des terres

La Mairie a toujours tenté de contrôler les occupations de terres afin d'"organiser" la croissance urbaine et d'en tirer quelques ressources financières. Le système traditionnel de location des terres municipales (*entrega por arrendamiento y venta posterior*) -on ne peut donc pas parler d'"invasion"- fonctionna relativement bien jusque vers 1950/1960.
A partir des années soixante-dix, la Mairie perd totalement le contrôle de la croissance spatiale de l'agglomération en raison de l'importance des vagues migratoires.

Le texte le plus ancien traitant de la location des terres municipales date de 1932; il sera réactualisé en 1955. Une ordonnance de 1948 précise que le propriétaire d'un terrain doit le clore dans les six mois et construire dans les deux ans (zone urbaine) ou dans les cinq ans (zone suburbaine) qui suivent l'achat du terrain; il doit en outre construire une maison occupant au moins le tiers de la superficie du terrain[2].

---

[1] Les graphiques annexés (A1 à A6) illustrent le texte. Les huit zones d'étude ont été sélectionnées en fonction de leur relative homogénéité, de leur localisation géographique et de leur date de formation.

QUITO		GUAYAQUIL	
Le centre taudifié		Le centre taudifié	
La Ferroviaria	1948	Mapasingue	1970
Le Comité del Pueblo	1974	Le Guasmo central	1977
Le Comité de Lucha de los Pobres	1983	Les Lomas de Mapasingue	1980

[2] CARRION, D.; VILLAVICENCIO, G., (05), 1982, p. 32.

6

A partir des années cinquante, les pouvoirs municipaux sont dépassés par l'ampleur de la croissance démographique. L'unique alternative des secteurs populaires est donc, soit de s'installer dans le centre taudifié qui est de plus en réduit spatialement en raison de la politique "sauvage" de rénovation, soit d'"envahir" des terres appartenant à l'Etat, à la municipalité ou à des particuliers; les habitants pourront obtenir les titres de propriété lorsque les autorités municipales auront promulgué un décret légalisant ces "invasions".

La terre n'étant jamais gratuite -la municipalité la vend 10 Sucres/m^2 (3)-, il est préférable de parler d'occupation que d'"invasion" comme le fait remarquer G. VILLAVICENCIO.
Envahir est une œuvre coûteuse, et légaliser le lot occupé est un processus long, contraignant et onéreux. Le *posesionario*[4] doit payer le leader qui organise l'occupation (5 000 à 10 000 Sucres), le personnel chargé de défricher et de délimiter les terrains -c'est le "droit d'occupation"- et acheter les matériaux nécessaires à la construction de l'habitation (15 000 à 20 000 Sucres). De plus, le remblayage d'un lot coûte environ 15 000 Sucres (4 000 Sucres pour transporter les matériaux et ... 11 000 Sucres de bénéfice net pour le camionneur). Lorsque le décret de légalisation est publié, il est nécessaire d'acheter le terrain à la municipalité (10 Sucres/m^2 lorsque la superficie du terrain ne dépasse pas 200 m^2) et de faire les démarches souvent longues et parfois décourageantes (10 000 Sucres environ dans le Guasmo, quartier populaire qui rassemblait près de 170 000 habitants en 1982)[5].

Les propriétaires terriens favorisent ou provoquent souvent l'invasion partielle de leur terrain afin de contraindre la municipalité à l'achat; cette recherche de l'expropriation leur permet, d'une part, de tirer un bénéfice non négligeable de terres marécageuses sans aucune valeur agricole, et d'autre part, de valoriser la partie non envahie grâce aux travaux d'infrastructure réalisés par le gouvernement central ou la municipalité[6].
Après la lutte pour la légalisation, le secteur non envahi peut être conservé par le propriétaire (dans ce cas une nouvelle tentative d'invasion sera sévèrement réprimée) ou vendu, du moins partiellement, à l'*Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* (IESS), au *Banco Ecuatoriano de la Vivienda* (BEV),... qui réaliseront des programmes d'habitat destinés aux catégories moyennes. Ce système d'invasion/expropriation/vente partielle fut, et est toujours, la "règle" dans la plupart des quartiers populaires guayaquiléniens (A1).

1.2. Populisme et clientélisme

A Guayaquil, l'ampleur des occupations "illégales" est intimement liée au populisme dont l'un des slogans électoraux, base historique de ces partis politiques, est l'occupation des terres.
Si V. IBARRA a tiré une grande partie de sa puissance des quartiers populaires, il faut attendre les années cinquante pour voir un parti structuré et non pas une personnalité charismatique s'appuyer sur les strates les plus défavorisées[7].
O. HURTADO, Président de la République de 1981 à 1984 souligne que:

> "Alors que d'autres partis politiques cherchent à organiser la "classe ouvrière" dans un pays où le prolétariat est quantitativement et qualitativement faible, les caudillos populistes voient clairement que la force populaire est concentrée parmi les marginaux; ils se consacrent corps et âme à leur mobilisation"[8].

Ces partis politiques favorisent les occupations de terres en promettant l'obtention des titres de propriété et la "donation" de celles-ci ...à 10 Sucres/m^2 en échange de l'appui électoral.
Les nombreux comités politiques et organisations populaires qui se créent au moment des élections disparaissent bien souvent, soit après l'obtention des titres de propriété, soit après les élections.

1959 est une date clef dans l'évolution des relations urbaines guayaquiléniennes en raison des violents affrontements qui s'y déroulèrent. Il devenait nécessaire de prendre en compte les "nouveaux" acteurs sociaux -catégories et quartiers populaires- afin que de tels mouvements ne se reproduisent plus.
La Révolution cubaine et l'agitation populaire "nécessitent" un contrôle social et politique de la part de l'Etat qui doit "satisfaire" certaines demandes issues des quartiers les plus défavorisés: ce sera le rôle des partis populistes, de l'Action Civique et des organismes d'aide étrangers, confessionnels ou non.
Le Bataillon Communal de Développement, créé dans les années soixante dans le Suburbio, le plus vaste quartier popu-

---

[3] En novembre 1983, 1 Franc équivalait à 10 Sucres et le salaire minimum mensuel était fixé à 7 400 Sucres; en juillet 1988, 1 Franc équivalait à 80 Sucres et le salaire minimum atteignait 19 000 Sucres.

[4] *Posesionario:* occupant ne possédant pas le titre de propriété du lot sur lequel il est installé.

[5] AGUIRRE, R., (01), 1984, p. 73.

[6] L' architecte G. CUBILLO, fondateur du Département de planification urbaine de la municipalité de Guayaquil (1952/1953) confiait à la revue *Trama* en 1979:

> "Ces terrains, dont un propriétaire possède les titres de propriété, sont affectés par les inondations et ne valent pas un Sucre... Les habitants qui envahissent les terrains constituent un comité de quartier et font pression sur les politiciens corrompus... A ce moment survient le propriétaire qui clame: "invasion de la propriété privée! Qu'on les chasse!"... Les occupants crient: "expropriation!" Finalement, la solution magnanime suivante est trouvée: la municipalité achète ces terrains sans valeur (25 à 30 Sucres/m^2) puis les "donnent" aux occupants". (TRAMA, (14), 1979, pp. 2-3). (Les traductions sont de l'auteur).

[7] Il s'agit de la *Concentración de las Fuerzas Populares* (CFP).

[8] HURTADO, O., (12), 1983, p. 232.

laire de l'époque, est chargé de remblayer, d'organiser des clubs de jeunes et de femmes, mais aussi de contrôler la population et d'éviter les affrontements[9].
Si de 1960 à 1974, l'Etat investit dans les quartiers populaires en fonction de ses maigres ressources, entre 1974 et 1977, les réalisations se font plus nombreuses grâce à la rente pétrolière.
A partir de 1977 -aggravation de la crise économique, municipale et urbaine-, l'absence de "solutions nouvelles" laissent le champ libre aux "nouveaux" populistes: à l'échelle du quartier, des leaders, dont le charisme impressionne la population, s'affirment; à l'échelle de la ville ou de la nation, le Maire ou le Président de la République élus poursuivent les traditions populistes.
Les organisations populaires sont aussi liées à un populisme "étranger" fortement connoté idéologiquement; environ 80% des organisations du Guasmo appartiennent à l'*Integración de Organizaciones Comunitarias del Guasmo* (IOCG) "contrôlée" par le *Plan Padrino*, issu de *Punto IV*, qui construit des centres communaux et des collèges, remblaie des îlots avec l'aide de l'Etat, de la Mairie, du Conseil Provincial, de la Curie,... (document de travail de M. ARTEAGA).

Les dirigeants des quartiers d'invasion guayaquiléniens cherchent à obtenir des fonds de n'importe quel parti. La population ne vote généralement pas pour un système ou un parti politique mais pour une personnalité charismatique. Ainsi s'explique, du moins partiellement, l'élection, en 1984, d'A. BUCARAM à la Mairie de Guayaquil[10] et de L. FEBRES CORDERO à la Présidence de la République (il a séduit la population de Guayaquil par son franc-parler et ses promesses "Pain, Toit et Emploi") et d'E. BUCARAM aux élections municipales de 1988.

L'ébauche d'évolution chronologique des organisations populaires que nous présentons ci-dessous, très succincte, devrait être précisée et affinée par des enquêtes spécifiques. En effet, si à Quito, les chercheurs du Groupe de Recherche CIUDAD ont travaillé sur ce thème, à Guayaquil, aucune œuvre de synthèse n'existe.

* **1950-1960.** Les organisations populaires sont "informelles"; si elles sont "autorisées" par les pouvoirs publics, elles ne sont pas reconnues officiellement. Les migrations milieu rural/Guayaquil s'intensifient et les nouveaux citadins s'unissent; l'unique but des organisations populaires est l'occupation puis la légalisation des terres situées dans le Suburbio.

* **1960-1970.** L'union "spontanée" des habitants des quartiers populaires fait place à l'union "organisée" par les partis populistes qui considèrent ces secteurs comme des "banques de votes". Le *Frente de Barrios Suburbanos* (FBS), manœuvré par la CFP est une confédération "fictive", très utile en période électorale.

* **1970-1980.** La municipalité et l'Etat tentent de contrôler la croissance démographique et urbaine et les invasions qui se multiplient. Trois institutions, dépendant du pouvoir central et de la Mairie sont créées pour œuvrer dans les quartiers les plus démunis. Les organisations populaires se structurent et s'unissent au sein de l'*Organización de Barrios Asociados del Ecuador* (OBAE), liée à la gauche chrétienne, et du *Frente Unido de Barrios Suburbanos* (FUBS), qui est lié aux partis de gauche et auquel participent des professeurs et des étudiants de l'Université Centrale.

* **1980-1988.** Il semble que l'on revienne à la situation des années cinquante. Le clientélisme, l'union ponctuelle aussi rapidement conclue que rompue et les intérêts personnels et électoraux dominent. Les leaders de quartier, souvent liés à des partis politiques qui les manipulent et desquels ils tirent des bénéfices immédiats et la population, sont "assistés" par les partis et/ou les communautés religieuses; la situation est très différente à Quito.

2. LA CAPITALE: L'EXPRESSION DES ORIGINALITES DE LA *SIERRA* [11]

2.1. Variété des formes d'accession au logement

Dans les quartiers d'extension récente qui se sont considérablement étendus à partir de 1970, les ventes "directes" de terres sont rares. Le plus souvent, mais il est bien difficile d'établir une "norme"[12], le propriétaire cède ses terres, soit à la municipalité -constitution de réserves foncières en prévision de la croissance future de l'agglomération ou incitation à la réalisation de programmes d'habitat destinés aux catégories moyennes de la population (constructions du BEV et de l'IESS)-, soit à des lotisseurs particuliers. Ces derniers créent souvent des coopératives d'habitat[13] qui ont pour unique

---

[9] L'Equateur est le second pays d'Amérique latine après le Guatemala à associer Action Civique et populisme de l'armée. L'une des grandes réalisations du Bataillon Communal de Développement -aujourd'hui Bataillon des Ingénieurs de Combat...- entre 1963 et 1973, fut le remblayage des rues principales afin de permettre l'accès des camions-citerne approvisionnant le quartier en eau.

[10] Il "ôte l'argent de la poche des riches pour le mettre dans celle des pauvres" (magazine *Vistazo*, 21 septembre 1984).

[11] *Sierra*: cordillières andines et bassin intra-montagnard; *Costa*: région côtière.

[12] D. CARRION a établi en 1982 une première typologie des quartiers populaires quiténiens en fonction des mécanismes de transfert de la propriété; il a dénombré onze catégories (CIUDAD, (06), 1983, p. 36).

[13] La coopérative d'habitat est l'une des formes juridiques, prévue par la loi, d'accession au logement. Ce sont des sociétés privées, théoriquement sans but lucratif, qui ont pour objectif la planification et la réalisation des infrastructures de base. Elles sont régies par la Loi des Coopératives de 1979 (la première loi relative aux coopératives a été promulguée en 1937). Quant aux comités de quartier, clubs sportifs, centres de mères de famille,... ils sont régis par le Code Civil et leurs statuts

but d'amasser l'argent versé par les nombreux affiliés auxquels on promet les terres à bas prix, les infrastructures de base, les services,...; ces coopératives, bien souvent dirigées par des spéculateurs qui sont "aidés" par des avocats d'une honnêteté douteuse, disposent parfois d'un nombre de lots à distribuer inférieur au nombre d'adhérents.
Il s'agit souvent de terres rurales qui ne sont pas encore intégrées au périmètre urbain défini par la municipalité; la construction y est donc théoriquement interdite et la superficie des terrains, soi-disant destinés à la culture et contrôlés par l'*Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y de Colonización* (IERAC), doit être comprise entre 200 et 2 000 m^2. Ces lots, en réalité destinés à un usage résidentiel, sont vendus illégalement mais les spéculateurs promettent aux acheteurs l'obtention rapide des titres de propriété. Ces ventes n'étant pas reconnues juridiquement -il s'agit de terres situées en dehors des limites urbaines et/ou au-dessus de la cote d'eau-, les occupants sont donc bien souvent dans une situation difficile. Une enquête menée par le Centre de Recherche CIUDAD dans huit quartiers populaires fait état des chiffres suivants: 26,6 % des "propriétaires" ne disposent pas des titres de propriété et 33,0 % d'entre eux effectuent les démarches administratives pour tenter de les obtenir... mais avec de faux documents (promesse de vente, certificat n'ayant aucune valeur juridique,...)[14].
A Quito comme à Guayaquil, les autorités municipales peuvent promulguer un décret légalisant les terres dans un secteur géographique déterminé de l'agglomération, lorsque celui-ci est pourvu d'un minimum d'infrastructures de base.

Les invasions sont encore rares dans la capitale[15]. Entre autres raisons, on peut citer: l'absence de lois prévoyant la location des terres municipales, les caractéristiques sociales des vagues migratoires qui ont touché plus tardivement la capitale que le port principal et l'absence d'un mouvement populiste aussi puissant qu'à Guayaquil. Les récentes invasions dans la capitale marquent-elles le rejet du système traditionnel d'achat/vente du sol urbain? Assiste-t-on à une relative saturation de l'aire métropolitaine?
En fait, depuis 1985, aucune nouvelle invasion n'a eu lieu dans la capitale. La situation urbaine est-elle plus dramatique à Guayaquil qu'à Quito? L'acuité de la crise économique actuelle, entraîne-t-elle la reprise des migrations vers les centres urbains de la *Costa* en général et du port principal en particulier qui a toujours été considéré comme une "terre d'accueil"? Il est actuellement difficile d'avancer des éléments permettant de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses.

Si l'organisation populaire est un élément ancien de la vie urbaine quiténienne, les années soixante-dix se caractérisent par une croissance quantitative sans précédent de ce type d'organisation.

2.2. Organisations populaires et "conscience" politique

Dans les années **soixante-dix**, les mutations économiques, la crise agraire et la "timide" reconquête du Centre Historique ont entraîné d'importantes migrations de ruraux, de citadins provinciaux et de Quiténiens expulsés du centre vers les quartiers taudifiés qui l'entourent ou vers les quartiers populaires géographiquement périphériques. Le déficit annuel d'habitations passe de 2 731 en 1964 à 5 000 en 1974 et le déficit cumulé atteint 39 900 en 1974[16].

Avant 1970, les locataires des immeubles taudifiés du centre ville entretenaient des relations "personnelles" avec les propriétaires. Le niveau d'organisation était faible et les revendications étaient dispersées. La croissance des quartiers populaires d'extension récente, à partir de 1970, va rompre ces liens "privilégiés" propriétaires/locataires, entraîner la croissance rapide des organisations de quartier et renforcer le sentiment de solidarité.
Les études, produites par le Centre de Recherche CIUDAD et J. GARCIA, présentent des données statistiques qui mettent en évidence la croissance quantitative des organisations populaires.

---

doivent être approuvés par le Ministère du Bien-Etre Social qui leur concède la personnalité juridique.

[14] CIUDAD, (06), 1983, p. 133. La plupart des données relatives aux mécanismes d'accès au sol urbain sont extraites de cet ouvrage (pp. 124-184).

[15] Le Comité de Lucha de los Pobres et la Coopérative Pisulí sont les deux coopératives d'importance qui se soient appropriées le sol par invasion. Les terrains occupés sont excentrés et mal reliés aux zones d'emploi.
En 1980/81, 600 personnes s'unissent et fondent la Coopérative J. MONTALVO qui est légalisée sous le nom de Cooperativa de Lucha de los Pobres. Après de longues discussions avec les propriétaires d'une *hacienda*, qui occupe une superficie de 120 ha dont 6 seulement sont cultivés, il semble qu'un accord puisse être conclu entre les membres de la coopérative et les propriétaires. Mais au dernier moment, les propriétaires refusent de vendre l'*hacienda* au prix préalablement fixé d'un commun accord. Les familles envahissent alors la propriété. En 1985, plus de 20 000 personnes occupaient ces terres dont les pentes peuvent atteindre 30 %.
En novembre 1983, un groupe de familles envahit une *hacienda* appartenant au Ministère de la Santé Publique à Pisulí. En 1988, les terres ne sont toujours pas légalisées, en raison d'affrontements extrêmement violents entre deux coopératives rivales -lutte pour l'occupation des lots et l'accession à la propriété- et de la position floue du gouvernement. En 1985, environ 10 000 personnes vivaient sur cette hacienda.
En septembre 1985, la Précoopérative Patrimonio Familiar envahit des terrains, proches du centre, qui appartiendraient à la municipalité. Quelques jours après l'invasion, les forces de l'ordre brûlent les cabanes et évacuent la population. Le déguerpissement fut ordonné par le Premier Ministre à la demande du Maire. La municipalité souhaite faire respecter la "légalité" et empêcher toute nouvelle invasion afin de garder le contrôle de l'extension spatiale de l'aire métropolitaine. L'appui des habitants des quartiers populaires vivant à proximité des terrains envahis -ils ont manifesté (volontairement?) leur opposition à cette invasion en brandissant des pancartes sur lesquelles on pouvait lire: "Nous ne voulons pas de Guasmos à Quito"- et l'absence de toute infrastructure dans ce secteur de la ville ont légitimé l'intervention des forces de l'ordre.

[16] CARRION, D., (04), 1979, p. 69.

ORGANISATIONS POPULAIRES LEGALISEES[17]

	1950/59	1960/69	1970/79	1980/82	TOTAL
Ensemble du pays	16	75	295	289	675
Province du Pichincha	6	21	62	94	183
Province du Guayas	1	12	70	32	115

Les années **quatre-vingt** sont marquées par l'accélération de la croissance quantitative des organisations populaires, par la consolidation de celles qui existent et par la naissance de mouvements plus larges et bien structurés -croissance qualitative des mouvements populaires.

Si le nombre des organisations de base s'accroît -34 % des organisations populaires du Pichincha (province de Quito) ont été légalisées entre 1970 et 1979 et 51 % entre 1980 et 1982; le nombre d'organisations légalisées dans le pays entre 1970 et 1979 est presqu'aussi important qu'entre 1980 et 1982-, un nouveau type de mouvement apparaît. Il s'agit d'Unions, de Fédérations, d'Associations,... réunissant plusieurs organisations de base. Ces nouveaux acteurs urbains rassemblent tout ou partie des quartiers d'un secteur de l'agglomération et leur pouvoir mobilisateur ne peut plus être négligé par l'Etat.
De profondes différences existent entre les *organizaciones barriales* et les *organizaciones pro-vivienda*[18], les deux grands types d'organisations populaires de base quiténiennes (structure interne, composition sociale, relations avec l'Etat et les partis politiques, revendications et moyens mis en œuvre pour obtenir satisfaction).

Les *organizaciones barriales* sont anciennes -apparues dans les années quarante, elles ont été utilisées par la CFP-, traditionnelles et représentent les propriétaires des quartiers consolidés (la plupart des chefs de famille qui y sont affiliés sont nés à Quito). Ce n'est pas le cas des *organizaciones pro-vivienda* qui sont récentes et constituées d'habitants luttant pour faire valoir leur droit à la possession d'un lot et d'une unité d'habitation; les plus dynamiques sont nées au moment des invasions de terres et la population participe activement à la vie communautaire et sociale. Ces organisations sont très structurées et souvent liées à un parti politique de gauche (A2; A3).

Avec le temps, l'*organización barrial* devient bien souvent une affaire de propriétaires installés depuis de nombreuses années. On assiste donc, comme dans certains quartiers de Guayaquil, à un affaiblissement de la participation populaire et du dynamisme de l'organisation (A2).
L'origine des *organizaciones barriales* est très variée. Les habitants s'unissent parfois pour lutter contre les actions entreprises par les pouvoirs publics ou les propriétaires (espaces verts ou aires récréatives protégés qui sont vendus afin d'être lotis; promesse de réalisation d'infrastructures qui n'est pas tenue; lotissement, réalisé par le BEV ou l'IESS, qui est soumis à des inondations ou à des glissements de terrain). Les habitants peuvent aussi s'unir pour faire pression sur les propriétaires qui ne respectent pas leurs engagements (infrastructures promises... sur les plans, "titres de propriété" sans valeur légale, etc.)[19].
Les *organizaciones pro-vivienda* naissent des nécessités immédiates des plus démunis qui tentent de pallier les carences de la politique de l'Etat en matière d'habitat.

La crise économique et le retour à un régime démocratique se caractérisent par un changement des relations entre l'Etat et les organisations populaires.
Les possibilités d'entente sont élargies -avant 1979, la dictature militaire ne reconnaissait pas officiellement l'existence des quartiers populaires- et l'union d'organisations de base au sein d'une fédération permet aux mouvements populaires de faire pression plus efficacement sur les pouvoirs publics. Les revendications dépassent alors le cadre des demandes traditionnelles à court terme. C'est le cas de la *Federación de Barrios Populares del Nor-Occidente* qui a présenté devant le Parlement une pétition s'opposant au *Plan Quito*. Cette Fédération est née de l'opposition des habitants du nord-ouest de la capitale face à la réglementation de la "ceinture verte" proposée par ce Plan. En effet, la municipalité considérait que la croissance urbaine était responsable des glissements de terrain affectant la zone nord-ouest de Quito; il était donc "indispensable" de chasser les habitants et de les relocaliser ailleurs. Les marches de protestation, les pétitions et l'activisme populaire -organisés par la Fédération- firent reculer les autorités.
Les organisations populaires centralisées (unions, fédérations,...) ont présenté 42 pétitions, revendications, etc. aux institutions gouvernementales en 1984: 25 (60 %) ont été acceptées et 17 (40%) ont été rejetées.
Si l'élargissement des revendications de ces fédérations n'est plus à démontrer, ces vastes mouvements restent encore fragiles et sont parfois éphémères.

Si les organisations populaires quiténiennes paraissent plus structurées et plus politisées que celles de Guayaquil, la plupart des habitants sont conscients du peu d'intérêt que leur portent les partis politiques (A3). Les chiffres recueillis par M. ESPINOZA à partir d'une enquête menée auprès de 80 chefs de famille de la Tola, quartier po-

---

[17] CIUDAD, (07), 1985, annexe I; GARCIA, J., (09), 1985, p. 94.

[18] *Organización barrial*:: comité œuvrant pour l'amélioration d'un quartier ou d'un groupe de quartiers.
Organización pro-vivienda:: comité dont les objectifs principaux sont la légalisation des terres et l'accès au logement.

[19] GARCIA, J., (00), 1985, pp. 83-86.

pulaire proche du Centre Historique, expriment la désillusion de la population[20].
Il semble que les dirigeants des *organizaciones pro-vivienda* fassent plus confiance aux partis politiques que les leaders des *organizaciones barriales*. En effet, ces derniers estiment que l'appui d'un parti peut être néfaste et conduire à la dissolution de l'organisation en raison du remplacement du leader initial par un militant; quant aux dirigeants des *organizaciones pro-vivienda*, ils sont en général soutenus par un parti de gauche.
Si la population n'a qu'une confiance limitée dans les partis politiques, ceux-ci constituent souvent un moyen efficace pour négocier avec les pouvoirs publics la légalisation des lots, la réalisation d'infrastructures, la construction d'équipements,...

Les orientations générales des politiques de planification "appliquées" par le gouvernement central et les autorités municipales dans les deux métropoles ne sont pas étrangères à la détérioration des conditions de vie de la majorité des habitants; la population et les organisations populaires tentent de pallier l'incurie des pouvoirs établis.

3. ETAT, POLITIQUES URBAINES ET CATEGORIES POPULAIRES

3.1. Planification et ségrégation spatiale et résidentielle

Une fois encore, la situation est très différente dans les deux agglomérations. A la planification "logique" de la capitale, qui a accentué la ségrégation spatiale, s'oppose l'incohérence et l'irrationnalité des actions ponctuelles entreprises à Guayaquil. Dans les deux métropoles, les pouvoirs publics ont favorisé la circulation automobile au détriment des transports publics, renforçant ainsi les tendances ségrégationnistes (construction d'échangeurs, de ponts et de voies rapides). Guayaquil "comble" rapidement son retard en ce domaine sur Quito; L. FEBRES CORDERO, originaire du port principal, a entrepris de grands travaux de voirie depuis 1984.

A partir des années trente, la superficie occupée par la capitale s'accroît par intégration au périmètre urbain de propriétés rurales situées au nord de la ville. Les espaces agricoles sont lotis de manière incontrôlée, la municipalité elle-même faisant l'acquisition de terrains de façon désordonnée. La spéculation dans la partie nord de la capitale empêche les familles ne disposant que de revenus modestes d'accéder au marché du logement dans cette zone en plein essor.
L'ensemble des Plans Régulateurs et des Schémas Directeurs élaborés par les autorités municipales affirment le caractère ségrégatif de l'espace urbain. Le Plan présenté en 1942 par J. ODRIOZOLA zonifie la ville en quatre secteurs bien individualisés; la zone industrielle et ouvrière au sud, le Centre Historique, la zone résidentielle aisée au nord et la zone "mixte" située entre le centre et les quartiers nord. Le *Plan Director de Quito*, présenté en 1967, et le *Plan del Area Metropolitana de Quito* réalisé au début des années soixante-dix, consolident la ségrégation spatiale de l'espace. En 1980, la publication du *Plan Quito* affirme une fois encore la ségrégation résidentielle.

> "A Quito, il n'existe aucun instrument de planification urbaine destiné à la collectivité..., qui permette de doter les quartiers populaires d'infrastructures de base, de services, d'équipements, etc."[21].

A Guayaquil, les plans élaborés furent toujours flous et peu cohérents et n'ont jamais été appliqués.
Bien qu'inachevé, le *Plan General Urbano* de 1966/1967 reste une référence et "guide" le développement actuel du port principal. Le *Pre-Plan General Urbano* de 1972 et l'*Esquema de División de Distritos de Planificación y Estructural Vial* de 1973/1974, ainsi que le *Primer Proyecto de Desarrollo de Guayaquil*, élaboré en 1978, ne corrigent pas les lacunes des plans précédents.

La politique de planification menée dans les deux métropoles fut, et reste, au mieux ségrégative et au pire inexistante; les catégories populaires doivent donc s'organiser et compter sur leurs propres forces, l'Etat et les municipalités n'intervenant que ponctuellement.

3.2. Organismes publics et actions entreprises "en faveur" des plus démunis

Face au déficit croissant du stock d'habitat, les organismes d'Etat ont tourné leurs efforts vers les couches solvables de la population (catégories moyennes)[22]. A Guayaquil, 23,6 % des habitations furent construites ou financées

---

20

PARTIS REPRESENTANT LE MIEUX LES INTERETS DES CATEGORIES POPULAIRES		EVALUATION DES PARTIS DE GAUCHE	
Aucun	45,35 %	Défendent les intérêts des catégories populaires	39,39 %
Centre	33,33 %	Ne défendent pas les intérêts des catégories populaires	60,61 %
Gauche	13,64 %		
Droite	4,65 %		
Autres	3,03 %		

ESPINOZA, M, (08), 1983, pp. 160-167.

21 TORRES, V., (16), 1983, p. 128.

22 Si en 1976, 30 % des familles guayaquiléniennes étaient dans l'incapacité financière d'accéder au programme Pradera I (BEV), en 1979, 39 % des ménages étaient écartés de la troisième tranche de ce lotissement (AGUIRRE, R., (01), 1984, p. 96. En 1984, le m^2 construit dans le cadre du programme los Sauces coûtait 72 200 Sucres; le prix des maisons

par l'Etat, 10,0 % par le secteur privé et 66,4 % par le secteur "informel" -dans le cadre de l'autoconstruction- entre 1974 et 1977[23].
Les plus démunis, qui sont dans l'incapacité financière d'accéder aux programmes d'habitat réalisés par le BEV et l'IESS, ont donc dû s'organiser pour tenter de résoudre par leurs propres moyens le problème du logement qui les affecte.

Le gouvernement central, poursuivant une politique clientéliste, réalise certaines infrastructures, construit quelques équipements, entreprend des campagnes de vaccination et règlemente le prix des produits alimentaires de base par l'intermédiaire de l'*Empresa Nacional de Productos Vitales* (ENPROVIT). La municipalité de Guayaquil remblaie, contrôle la vente de l'eau et légalise des terres envahies[24]. Mais, dans la réalité des faits, les pouvoirs publics n'entreprennent aucune action d'envergure pour tenter d'apporter une solution, même partielle, au problème du logement.

Les mécanismes d'accès à la propriété, les stratégies et l'évolution des organisations populaires, les liens entre ces organisations et les partis politiques et les pouvoirs publics sont très différents dans les deux agglomérations. Ces divergences sont en partie dues aux oppositions géographiques, sociales et économiques.
Après avoir dégagé les tendances générales des mécanismes d'occupation du sol et l'évolution des organisations populaires, il est nécessaire d'insister sur leurs dynamiques à partir de l'étude de huit quartiers populaires[25].

4. LES DYNAMIQUES DES ORGANISATIONS POPULAIRES

Les problèmes prioritaires auxquels se heurtent les habitants et le rôle des organisations populaires ne sont pas statiques; les problèmes "évoluent" en fonction de l'âge du quartier et le dynamisme des organisations est étroitement lié aux mécanismes de consolidation.

4.1. Les problèmes prioritaires à résoudre (A4)

Dans la plupart des zones d'étude, la déficience des infrastructures est le problème le plus préoccupant. Dans les quartiers les plus anciens -les centres taudifiés et la Ferroviaria-, la population met en avant le problème du ramassage des ordures; en effet, ces quartiers sont pourvus des infrastructures de base, bien que la situation à l'intérieur des immeubles subdivisés soit préoccupante[26]. Dans les quartiers consolidés ou en voie de consolidation -Mapasingue, le Comité del Pueblo et le Guasmo central-, les difficultés d'approvisionnement en eau potable, le mauvais état des axes de pénétration (ces deux problèmes sont étroitement liés puisque le passage des camions-citerne dépend de l'état des voies) et l'absence de réseau d'égout sont les problèmes prioritaires à résoudre. Quant aux habitants des quartiers les plus jeunes -le Comité de Lucha de los Pobres et les Lomas de Mapasingue-, ils mettent en avant l'absence d'électricité; dans quelques années, les problèmes prioritaires seront différents puisque le réseau électrique est installé par l'Etat peu de temps après l'occupation des terres (facilité d'installation et coût relativement faible).

Plus de 50 % des habitants des quartiers les plus anciens considèrent que le problème de l'insécurité est plus grave que celui qui touche à la déficience des infrastructures et des services. Ces résultats sont surprenants; d'une part, le pourcentage des ménages disposant d'une prise d'eau à l'intérieur de l'habitation ou d'une latrine indépendante est inférieur à celui des familles installées dans les quartiers plus récents, d'autre part, la presse fait circuler l'idée que les quartiers en voie de consolidation (le Guasmo, par exemple) ou non consolidés (le Comité de Lucha de los Pobres ou Pisulí) sont les plus "dangereux". Il est toutefois nécessaire de nuancer les données statistiques issues des enquêtes; en effet, la population des quartiers anciens se plaint essentiellement des délits mineurs, alors que les événements "spectaculaires" (assassinats, affrontements armés entre membres de coopératives rivales,...) relatés par la presse affectent en général les quartiers récents.

Enfin, la plupart des chefs de famille accordent peu d'importance à la légalisation des terres. En effet, d'une part, l'absence des titres de propriété n'empêche pas la vente du lot et de l'habitation[27], d'autre part, les difficultés quotidiennes (ravitaillement en eau, ramassage des ordures, évacuation des eaux usées,...) sont perçues comme étant beaucoup plus graves que les problèmes juridiques relatifs à la propriété formelle du lot. En effet, le terrain est occupé et les infrastructures, bien que déficientes, sont progressivement améliorées grâce aux pressions exercées sur l'Etat et sur les pouvoirs municipaux; les familles, installées depuis une dizaine d'années, estiment donc que l'expulsion est quasi impossible.

Les problèmes auxquels se heurte la population sont nombreux et varient en fonction de la durée de résidence dans

---

s'échelonnait de 277 000 à 442 000 Sucres (quotidien *El Universo*, 18/10/1984).

23 AGUIRRE, R., (01), 1984, p. 60.

24 En 1975/1976, sur 40 000 dossiers, en attente, de donation de lots dans le Suburbio, la Mairie en a résolus... 1 200 (RODRIGUEZ, A.; VILLAVICENCIO, G., (13), 1983, p. 11).

25 L'enquête a porté sur trente familles installées dans chacun des quartiers.

26 Dans le centre de la capitale, 75,9 % des familles disposaient d'une latrine pour 16 habitants ou plus en 1982 et 50,0 % des ménages utilisaient une latrine pour 20 personnes ou plus (ARMAS, S., (02), 1982, p. 148).

27 Il n'est pas rare de rencontrer des *posesionarios* qui vendent un lot non légalisé 40 000 Sucres alors que le "droit d'occupation", quelques années auparavant, leur a coûté de 5 000 à 10 000 Sucres.

l'agglomération, du statut d'occupation du domicile et de l'âge du quartier. Quel rôle doivent jouer les organisations populaires? Quelles entités peuvent résoudre les problèmes précédemment évoqués?

4.2. Processus de consolidation et "déclin" des organisations populaires

Dans la plupart des zones d'étude, plus de la moitié des chefs de famille estiment que les organisations populaires doivent lutter pour que les infrastructures du quartier soient améliorées (A5); le pourcentage de ceux qui considèrent que le premier devoir d'une organisation consiste à favoriser l'aide mutuelle au sein du quartier n'atteint jamais 25 %. L'organisation populaire est souvent considérée comme une entité dont le rôle est essentiellement "utilitaire"; elle doit faire pression sur les institutions publiques pour obtenir, les matériaux de remblayage, les équipements, les infrastructures, etc. Enfin, quel que soit l'âge du quartier, une proportion variable de chefs de famille doute de l'intérêt de l'organisation qui est souvent un moyen pour les dirigeants de s'enrichir et/ou d'assurer leur carrière politique en faisant passer leurs intérêts personnels avant ceux de la collectivité.

Le dynamisme des organisations populaires et la participation des habitants semblent décroître avec la consolidation morphologique des quartiers.
En effet, dans les secteurs d'étude les plus anciens, les chefs de famille affiliés à une organisation populaire ou de quartier sont peu nombreux; par contre, le pourcentage d'adhérents est élevé dans les quartiers les plus jeunes (A2). La variation du nombre d'affiliés en fonction de la date d'occupation du quartier est facilement explicable. Dans les secteurs consolidés ou en voie de consolidation, les revendications de base (légalisation des terres, amélioration des infrastructures, construction d'équipements,...) ont été satisfaites, du moins partiellement. Les chefs de famille se désintéressent alors des organisations populaires qui ont de plus en plus de difficultés à mobiliser la population et qui voient leur dynamisme s'émousser. Les habitants des quartiers récents sont souvent menacés d'expulsion; la population participe activement aux divers mouvements organisés par les leaders de ces organisations très structurées. Les organisations populaires sont l'unique espoir des habitants qui vivent dans ces quartiers dépourvus de toute infrastructure et qui disposent de revenus instables et très modestes.

Les différences existant entre les quartiers anciens et les secteurs d'occupation récente s'accentuent lorsque l'on s'attache aux caractéristiques des organisations auxquelles sont affiliés les chefs de famille. Dans les quartiers taudifiés, la plupart des adhérents sont membres d'un club sportif et non d'un mouvement revendicatif -5 chefs de famille sur 7 dans le centre de Quito, 1 sur 2 dans celui de Guayaquil et 7 sur 7 à la Ferroviaria[28]. Dans les quartiers d'occupation récente, le pourcentage d'affiliés à un mouvement populaire actif (coopérative, comité de quartier, etc.), varie entre 54 et 97 %.
Il est toutefois nécessaire de nuancer la notion d'affiliation en fonction du degré d'assiduité aux réunions. En effet, même dans les quartiers les plus récents, un grand nombre d'adhérents n'assiste jamais ou que très rarement aux réunions organisées par le Comité Directeur.

A Quito, la participation populaire, élevée tant que la sécurité de la possession de la terre n'est pas assurée, s'émousse après la légalisation du lot. L'*organización pro-vivienda* tend à se transformer en *organización barrial*. C'est le cas du Comité del Pueblo, qui fut très actif dans les années soixante-dix; aujourd'hui, de nombreux habitants sont propriétaires et le quartier est morphologiquement consolidé. Les locataires ne retireraient aucun bénéfice à lutter pour l'amélioration des infrastructures et des services d'un quartier dans lequel ils ne sont souvent que de passage.
Le contrôle strict qu'excercent les partis de gauche sur les habitants des quartiers populaires récents et l'obligation de participer à la vie communautaire en échange du lot sont des pratiques courantes à Quito -Comité de lucha de los Pobres, Pisulí- mais exceptionnelles à Guayaquil[29].

Dans le port principal, il est impossible de généraliser et d'affirmer que les organisations populaires sont plus dynamiques dans les quartiers récents que dans les quartiers anciens. A Mapasingue, le pourcentage de chefs de famille qui participent activement à la vie communautaire du quartier est plus élevé que dans le Guasmo ou dans les Lomas de Mapasingue, quartiers qui ont pourtant été occupés plus récemment que Mapasingue[30].

Enfin, de nombreux chefs de famille reprochent le manque d'union au sein du quartier. Ils ressentent cette absence de solidarité comme un des facteurs limitant le développement du quartier et ils estiment que l'une des tâches des organisations populaires est de fomenter et de cimenter cette union[31].

---

[28] Dans ces quartiers, plus de 90 % des chefs de famille interrogés sont locataires; s'ils s'organisent pour faire pression sur les propriétaires, ces derniers profiteront de l'occasion pour augmenter les baux, inciter ainsi les familles à déménager, expulser les leaders "gênants" et recouvrer leur "tranquilité". Les organisations populaires sont donc inexistantes ou faibles et inorganisées.

[29] "Je suis fatiguée des réunions et des travaux communautaires, mais on doit y participer; c'est un devoir en échange du terrain" (BRAVO, G., (03), p.144; entretiens avec les habitants du Comité del Pueblo).

[30] Dans le quartier des Lomas de Mapasingue, 54,0 % des chefs de famille sont affiliés à une organisation; mais 45,9 % d'entre eux affirment qu'il n'y a jamais de réunions et 7,1 % ignorent la périodicité des rencontres entre les dirigeants et la population (SALOMON, J., (15), 1983, pp. 45-46).

[31] Les entrevues que nous avons eues avec les habitants sont donc "paradoxales" et contredisent les données statistiques issues du questionnaire. En effet, la plupart des chefs de famille se méfient des organisations populaires, sont rarement affiliés, n'assistent pas aux réunions et estiment que le principal rôle d'une organisation consiste à lutter, sans l'aide des habi-

La population pense-t-elle que les organisations populaires peuvent résoudre leurs problèmes? Se tourne-t-elle vers d'autres entiteés?

4.3. Processus de consolidation et croissance du rôle les pouvoirs publics (A6)

Dans sept quartiers sur huit, la population estime que les autorités municipales ou gouvernementales sont les seules entités qui peuvent améliorer la situation préoccupante que doit affronter le quartier, puisqu'elles disposent des ressources financières indispensables pour entreprendre la réalisation des infrastructures et la construction des équipements (de 33,3 % à 93,3 % des réponses). Ces données permettent de mieux cerner l'enjeu que représentent les quartiers populaires au moment des élections et de mieux comprendre l'ardeur que déploient les partis politiques en période pré-électorale.
Quelle que soit la zone d'étude considérée, jamais plus de 35 % des chefs de famille n'accordent leur confiance aux organisations populaires et à la cohésion du quartier (de 0 % à 23,3 %).
Enfin, souvent plus de 10 % des chefs de famille pensent que personne ne peut aider le quartier ou ne savent pas qui peut le faire. Ce pourcentage élevé exprime le désarroi d'une grande partie de la population.

Ces statistiques ne sont pas encourageantes. Dans la majorité des zones d'étude, la plupart des habitants n'accordent leur "confiance" qu'à ceux qui peuvent leur apporter immédiatement quelque chose de concret: la police qui "doit organiser des rondes nocturnes pour assurer la sécurité de la population" (le centre de Quito), le Maire "qui a promis de remblayer les rues" (le Guasmo), Le *Plan Padrino* qui "aide à obtenir des infrastructures et à améliorer les équipements du quartier" (le Guasmo)[32], le Président de la République qui "envoie un médecin deux foix par mois dans le quartier" (les Lomas de Mapasingue), etc.[33]. La confiance est accordée aussi vite qu'elle est retirée à celui (parti politique, entité gouvernementale, personnalité,...) qui a tout promis mais qui n'a pas tenu ses engagements. D'autres institutions, qui œuvrent (momentanément?) efficacement dans le quartier sont soutenues (provisoirement?) par la population.

La démobilisation populaire est plus forte à Guayaquil qu'à Quito, les statistiques issues des enquêtes le prouvent. Si l'on considère les groupes de quartiers définis en fonction de leur date d'occupation, les chefs de famille qui pensent que personne ne peut aider le quartier ou qui ne savent pas quelle institution ou personnalité peut œuvrer efficacement dans le secteur sont toujours plus nombreux à Guayaquil qu'à Quito; dans le centre taudifié du port principal, le pourcentage s'élève à 43,3%.

* *

Les mouvements populaires urbains se sont développés quantitativement et qualitativement -du moins dans la capitale- à partir des années soixante-dix. On assiste actuellement à l'union partielle des organisations de base au sein de fédérations qui sont assez puissantes pour négocier avec les pouvoirs publics et empêcher parfois ces derniers d'appliquer des mesures qui s'opposeraient aux intérêts des plus démunis. Alors qu'à Guayaquil les dirigeants de quartier n'hésitent pas à s'allier au plus offrant (dans l'intérêt de la communauté?), à Quito, les organisations populaires et les partis de gauche, implantés dans les quartiers jeunes, se refusent à isoler le problème de l'habitat du contexte politique et socio-économique équatorien; si les revendications dépassent parfois le cadre du quartier et visent à remettre en cause les structures du pays, ce phénomène reste encore marginal[34].

Les bases suffisantes existent-elles pour structurer un mouvement permanent, et non plus cyclique, des organisations populaires? L'unification des luttes de quartier et la mobilisation de l'ensemble des secteurs populaires sont-elles réalisables à court ou à moyen terme? Quelles vont être les réactions des organisations populaires après les mesures économiques prises par le socio-démocrate R. BORJA -il succède au néo-libéral L. FEBRES CORDERO-, qui a pris ses fonctions le 10 août 1988 et qui tente de redresser l'économie et de surmonter la grave crise financière que traverse l'Equateur (doublement du prix des carburants, augmentation du salaire minimum mensuel de 15 %, mini-déva-luations hebdomadaires,...)?
Si ces quelques questions méritent d'être posées, il est encore trop tôt pour avancer des éléments de réponse.

---

tants, pour obtenir ou améliorer les infrastructures. Or, les conversations avec les habitants font ressortir le manque de solidarité au sein du quartier.

32 Si la plupart des leaders reconnaissent le bien-fondé des travaux et de l'action sociale entrepris par le *Plan Padrino* - investissement de 52,6 millions de Sucres et mobilisation de 200 personnes dans le Guasmo en 1982/1983-, quelques-uns, peu nombreux puisqu'ils sont liés aux partis de gauche, pensent que cette institution peut mettre en péril les organisations populaires du Guasmo. Ce *Plan* serait très connoté idéologiquement (les Etats-Unis assurent une grande part de son financement) et destiné à rompre les structures des organisations populaires. Selon un dirigeant d'une coopérative du Guasmo central, "le Plan Padrino donne tout; il brise l'organisation populaire qui n'a pas les ressources financières pour le concurrencer et il ôte le goût de l'effort et de la lutte parmi les habitants".

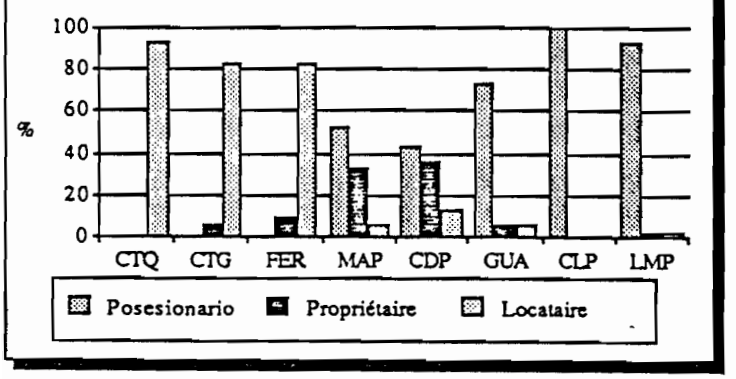
33 Entrevues avec les habitants et les dirigeants des quartiers étudiés.

34 "La lutte revendicative doit être liée à la lutte générale du peuple pour transformer la société, puisque la formation de nos propres quartiers et l'état dans lequel ils se maintiennent sont la conséquence de la structure socio-économique dominante du pays." (*Voz de la Unión de las Organizaciones Barriales de Quito* (UOBQ), N° 2, 1984, p. 14, cité par CIUDAD, (07), document de travail non publié, 1985, p. 119).

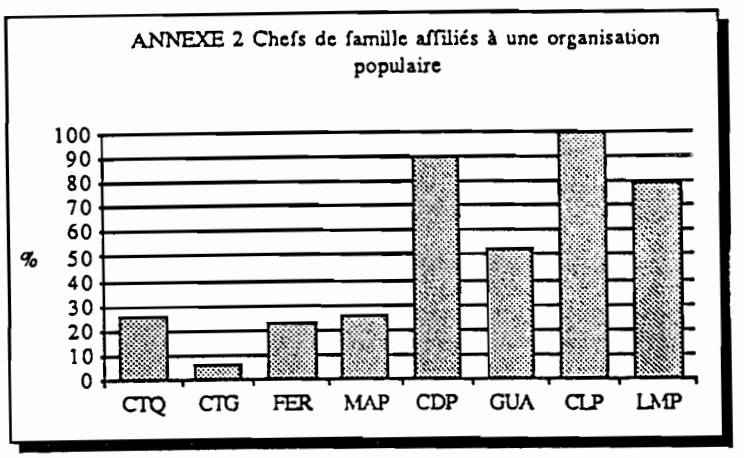
ANNEXES

CTQ: le centre taudifié de Quito CTG: le centre taudifié de Guayaquil FER: la Ferroviaria
MAP: Mapasingue CDP: le Comité del Pueblo GUA: le Guasmo central
CLP: le Comité de Lucha de los Pobres LMP: les Lomas de Mapasingue

ANNEXE 1 Statut d'occupation de l'habitation

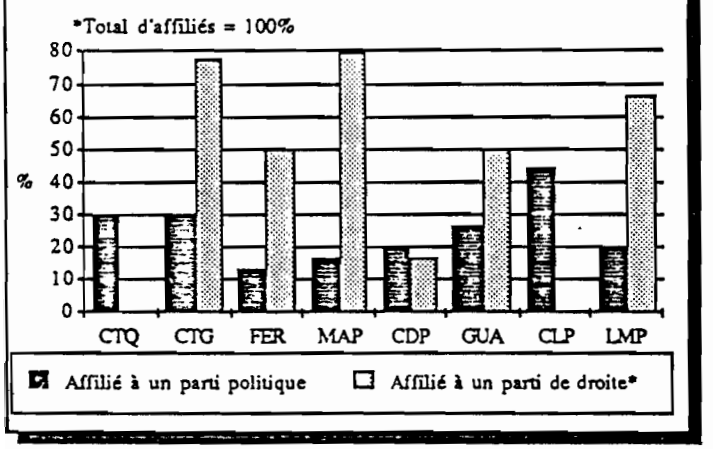


ANNEXE 2 Chefs de famille affiliés à une organisation populaire

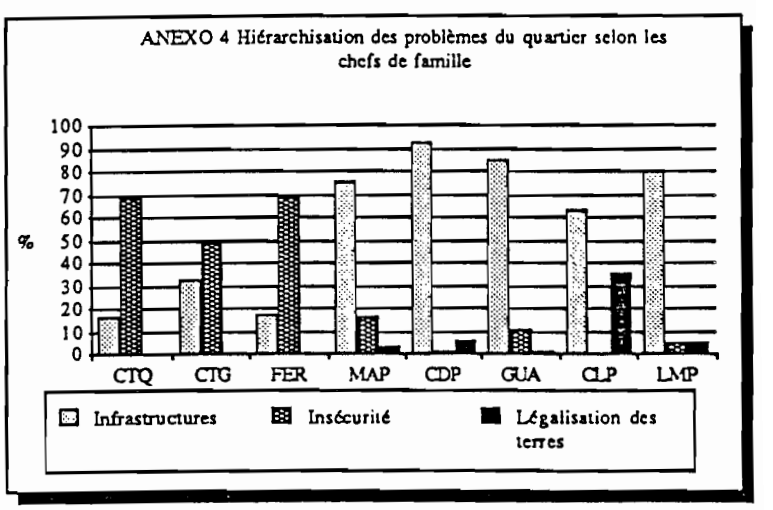


ANNEXE 3 Position politique des chefs de famille

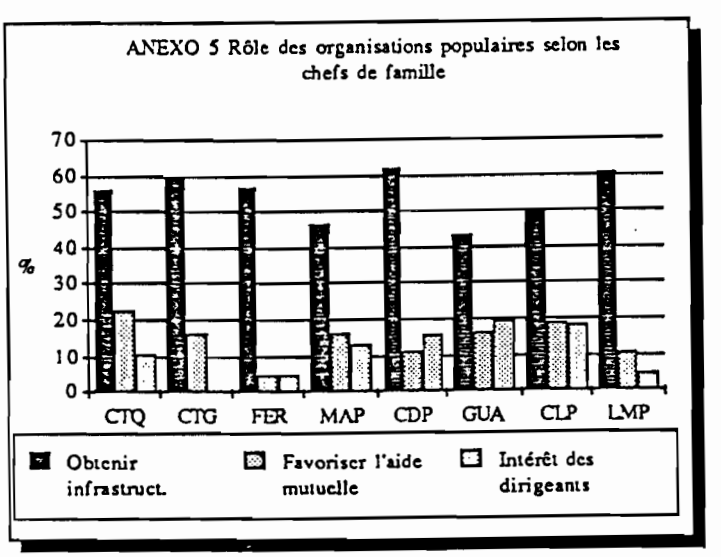
*Total d'affiliés = 100%



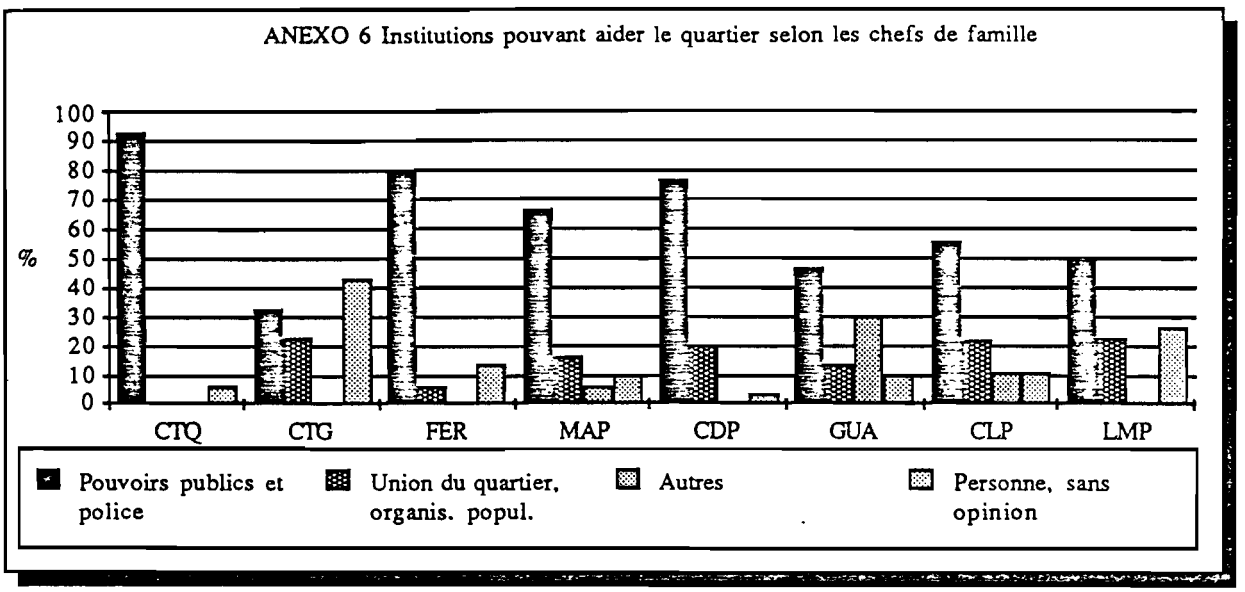
ANEXO 4 Hiérarchisation des problèmes du quartier selon les chefs de famille



ANEXO 5 Rôle des organisations populaires selon les chefs de famille



15



BIBLIOGRAPHIE

(01) AGUIRRE, R. -*Estado y vivienda en Guayaquil*.- Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1984, 204 p.

(02) ARMAS, S. -*El proceso de tugurización en el Centro Histórico: el caso de San Roque*.- Quito, 1982, 210 p. (Thèse soutenue à l'Université Catholique).

(03) BRAVO, G. -*Movimientos sociales urbanos en Quito; el Comité del Pueblo*.- Quito, 1980, 167 p. (Thèse soutenue à la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

(04) CARRION ,D. -*Renta del suelo y segregación urbana*.- Quito, Collège des Architectes de l'Equateur, 1979, 135 p.

(05) CARRION, D; VILLAVICENCIO, G. -Los sectores populares y el acceso a la tierra urbana: los casos de Quito y Guayaquil.- *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Quito, CIUDAD, 5, 1982, pp. 13-32.

(06) CIUDAD. -*La tierra urbana y la vivienda popular en los barrios de expansión de Quito*.- Quito, CIUDAD, 1983, 238 p.

(07) CIUDAD. -*Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito:situación actual y perspectivas futuras de las organizaciones barriales y provivienda*.- Quito, CIUDAD, 1985, 125 p. (document de travail).

(08) ESPINOZA, M. -El horizonte político popular: un estudio de caso.- *Ecuador Debate* (Quito), 4, 1983, pp. 148-171.

(09) GARCIA, J. -*Las organizaciones barriales de Quito*.- Quito, CIUDAD/ILDIS, 1985, 131 p.

(10) GODARD, H.R. -*Quito, Guayaquil: croissance urbaine et mécanismes d'évolution, de "consolidation" et d'"intégration" des quartiers populaires*.- Quito, IFEA/CIUDAD, 1985, 250 p.

(11) GODARD, H.R. -Approche comparative des mécanismes d'évolution et de consolidation des quartiers populaires à Quito et Guayaquil.- *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines* (IFEA), Lima (14) 3 et 4, 1985, pp. 19-41.

(12) HURTADO, O. -*El poder político en el Ecuador*.- Quito, Planeta, 1983, 359 p.

(13) RODRIGUEZ, A.; VILLAVICENCIO, G. -Configuración del espacio regional ecuatoriano y desarrollo urbano de Quito y Guayaquil.- *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Quito, CIUDAD, 6, 1983, pp. 31-73.

(14) *Trama*, Revista de Arquitectura (Quito), 13/14, 1979, 138 p.

(15) SALOMON, J. -*Estudio socio-económico del cerro de Mapasingue*.- Guayaquil, Fondation ESPEJO, 1983, 58 p.

(16) TORRES, V. -Movilización política en los barrios populares de Quito.- *Ecuador Debate* (Quito), 4, 1983, pp. 124-138.

16

Quito, septembre 1988.

ORSTOM

213, rue Lafayette - 75010 PARIS - Tél. : (1) 48 03 77 77 - Télex ORSTOM 214 627 F