

Reseau de Recherche

"EVOLUTION DES MODES DE  
GESTION ET DES POLITIQUES  
D'AMENAGEMENT DANS LES  
VILLES DES PAYS EN DEVE-  
LOPPEMENT : ANALYSE COMPAREE  
DES STRATEGIES DES ACTEURS  
ET DES SYSTEMES DE DECISION"

## JOURNEES D'ETUDES

« CRISE ET EVOLUTION DES MODES DE GESTION DES  
VILLES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT :  
Quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ?  
Quelles nouvelles pratiques ? Quelles dynamiques ? »

MARLY\_LE\_ROI  
24-26 JANVIER 1985

LES ORGANISATIONS POPULAIRES URBAINES A QUITO  
ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT

Henri GODARD

DOCUMENT DE TRAVAIL

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 27212 ex 1

Cpte : B M

11-12-89 P180

TABLE DES MATIERES

I Axe de la recherche

II Terrains d'étude

Plan de travail

LES ORGANISATIONS POPULAIRES URBAINES  
A QUITO ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT

Introduction

I LE DEVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS POPULAIRES A QUITO

A- Tentative de périodisation

1 Les années soixante-dix: croissance et développement des organisations populaires

2 Les années quatre-vingt: consolidation des organisations populaires et naissance de mouvements plus larges

B- Les deux grands types d'organisations populaires

II LES PARTIS POLITIQUES ET LES ORGANISATIONS POPULAIRES: "récupération" ou action positive?

III LES ORGANISATIONS POPULAIRES ET L'ETAT: de nouveaux acteurs urbains faisant valoir leurs droits

A- La politique de l'Etat et les secteurs populaires

B- L'évolution des relations entre l'Etat et les organisations populaires

Conclusion

Bibliographie

Annexe 1 Evolution de la population de Quito et de Guayaquil

Evolution du taux d'accroissement annuel de la population de Quito et de Guayaquil

Evolution de la superficie des aires urbaines de Quito et de Guayaquil

Annexe 2 Résultats du second tour des élections présidentielles (5 mai 1984)  
Résultats du second tour des élections présidentielles (exemple  
de quelques paroisses de Quito et de Guayaquil)

Annexe 3 Concours organisé dans les quartiers populaires de Quito par le  
centre CIUDAD

Annexe 4 Questionnaire d'enquête.

Programme IFEA-CIUDAD

LES ORGANISATIONS POPULAIRES URBAINES A QUITO ET A GUAYAQUIL ET  
LEURS RELATIONS AVEC LES AUTORITES ETATIQUES: EVOLUTION EN FONC-  
TION DE LA DATE D'INSTALLATION DES QUARTIERS

I- AXE DE LA RECHERCHE

En Equateur, les années cinquante se caractérisent par de profondes mutations structurelles, économiques et sociales. A partir de 1970 (mise en exploitation des gisements pétroliers, accroissement des rentrées 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 agglomérations. La politique urbaine déficiente, les erreurs de la planification, le manque d'intérêt de l'Etat à l'égard des plus pauvres 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 (possession du sol, dotation d'infrastructures,...) et que l'Etat ne peut ou ne veut pas résoudre. Les années soixante-dix, voient les quartiers s'organiser et faire pression sur les autorités pour tenter d'apporter une solution aux problèmes qui les affectent quotidiennement.

Nous avons choisi d'étudier la naissance et l'évolution de ces nouveaux acteurs urbains en fonction de la date de conformation des quartiers populaires de Quito et de Guayaquil. Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à un certain nombre de questions. De quelle façon évoluent les organisations populaires? Quels moyens utilisent-elles pour obtenir de l'Etat les titres de propriétés et les infrastructures urbaines? Leur dynamisme ne s'émousse-t-il pas lorsque les habitants deviennent légalement propriétaires de leur terrain? N'assiste-t-on pas aujourd'hui à la naissance des nouvelles revendications dépassant la satisfaction de problèmes immédiats (dotation d'infrastructures et d'équipements urbains) et cherchant à remettre en cause le système politique et économique dans son ensemble? (création de Fédérations de quartiers mobilisant la population sur l'augmentation du coût de la vie,

l'aggravation du sous-emploi et du chômage, ...). Quels sont les liens existant entre les organisations populaires et les partis politiques? Les quartiers d'invasion et d'extension récente ne sont-ils que des "banques de votes" mobilisables en période électorale? (l'élection des députés, des maires, du Président de la République a eu lieu en 1984).

La comparaison de la situation des organisations populaires à Quito et à Guayaquil nous a paru intéressante. Il s'agit des deux villes principales du pays, très différentes géographiquement, économiquement, socialement et politiquement (les résultats des dernières élections le prouvent). Les habitants les plus démunis de Guayaquil s'installent en envahissant des terrains appartenant à l'Etat ou à des particuliers alors que ce phénomène n'est encore qu'exceptionnel à Quito.

## II- TERRAINS D'ETUDE

Nous menons les enquêtes dans 8 quartiers de Quito et de Guayaquil. Après le traitement des enquêtes, des entrevues avec les dirigeants de quartier et des entretiens approfondis avec des chefs de famille seront indispensables afin de connaître précisément l'historique du quartier, les problèmes spécifiques auxquels il se heurte, l'évolution des organisations populaires et leurs liens avec les institutions étatiques.

	QUITO	GUAYAQUIL
quartier traditionnel ancien taudifié	le centre	le centre
quartier d'installation ancienne	La Ferroviaria (1940)	Mapasingue (secteur consolidé)
quartier d'installation récente	Comité del Pueblo (1970)	Guasmo central (1975)
quartier d'installation très récente	Comité de Lucha de Los Pobres (1983): un des seuls quartiers d'invasion de Quito.	Lomas de Mapasingue (1980)

Trente enquêtes sont réalisées dans chacun des quartiers. Le traitement achevé, il sera possible, d'une part, d'étudier l'évolution des organisations populaires à l'intérieur de chacune des villes en fonction de la date de conformation des quartiers et d'autre part, de tenter une analyse comparative du dynamisme de ces organisations entre ces deux agglomérations. Il sera particulièrement intéressant de comparer le processus de développement des organisations populaires et le pouvoir de négociation vis-à-vis de l'Etat de deux quartiers de Quito et de Guayaquil qui se sont formés à

des dates voisines.

1  
1

1  
1

Programme IFEA-CIUDAD

PLAN DE TRAVAIL

(janvier 1984-mai 1985)

- janvier 1984-juin 1984
  - recherche bibliographique
  - choix des terrains d'étude
  - élaboration du questionnaire
  
- juin 1984-août 1984
  - réalisation des enquêtes à Guayaquil
  - systématisation des résultats
  
- août 1984-octobre 1984
  - élaboration des tableaux statistiques
  - rapport final
  
- octobre 1984-décembre 1984
  - réalisation des enquêtes à Quito
  - systématisation des résultats
  
- décembre 1984-février 1985
  - élaboration des tableaux statistiques
  - rapport final
  
- février 1985-mai 1985
  - entrevues avec les dirigeants de quartiers à Quito et à Guayaquil
  - entretiens approfondis avec deux chefs de famille par secteur enquêté
  - rapport final

## LES ORGANISATIONS POPULAIRES URBAINES

### A QUITO ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT

#### INTRODUCTION

Ces trente dernières années ont été marquées par de profondes transformations politiques, économiques et sociales qui peuvent être résumées de la manière schématique suivante: <sup>(1)</sup>

#### AVANT 1950

- Bas degré technologique dans le monde rural. Forte population rurale (71,5% en 1950). Système d'exploitation agricole différent dans la Sierra et sur la Costa.
- Le secteur dominant est constitué des grands propriétaires terriens.
- Existence d'une classe moyenne peu nombreuse et faible.
- Petit nombre d'ouvriers dans le cadre d'une économie faiblement industrialisée.
- Faiblesse de l'Etat très dépendant des secteurs dominants.

#### APRES 1950

- Crise agricole profonde engendrant des migrations campagne-ville.
- Diversification des secteurs dominants.
- Afermissement de la classe moyenne.
- Accroissement numérique des ouvriers en raison du processus de substitution des importations.
- Accroissement du rôle de l'Etat qui oriente la politique économique, qui modernise le pays... grâce aux rentrées de devises provenant de l'exploitation et de la commercialisation du pétrole.
- Démocratisation politique à partir de 1979. L'élection de J. ROLDOS met fin à 8 années de dictature militaire.

Ces profondes mutations ont d'importantes répercussions sur la croissance de Quito (Annexe 1), l'émergence puis la consolidation des organisations populaires.

Avant 1950, l'actuel centre historique est le lieu de résidence des classes aisées et le centre politico-administratif, financier et commercial.

Progressivement, le centre historique devient inadapté aux conditions économiques modernes, la pression populaire se fait de plus en plus forte (subdivision des maisons et taudification), et les classes aisées migrent

(1) D'après CIUDAD, (1), 1983.



vers le Nord de la ville qui voit se développer un "nouveau" centre financier et commercial: la Mariscal Sucre. Le centre historique est progressivement délaissé par les services de l'Etat, les banques, les sièges d'entreprises et les classes aisées.

Les années soixante-dix se caractérisent par une tentative de réhabilitation du centre historique qui se traduit par l'expulsion des plus pauvres qui vont grossir les quartiers d'extension récente qui se développent de façon totalement incontrôlée (fortes migrations provenant des campagnes et des villes de province) et qui s'installent sur les pentes difficilement urbanisables.

Les quartiers populaires sont aujourd'hui occupés par 360 000 personnes; soit approximativement 40% de la population de l'agglomération, vivant dans 91 252 unités d'habitation<sup>(2)</sup>.

La dégradation des conditions de vie, les risques potentiels qui affectent les maisons construites sur des pentes qui dépassent parfois 60% (nombreux glissements de terrains en période de fortes précipitations), la difficulté accrue d'accès au logement, la carence des services<sup>(3)</sup>,... expliquent la rôle croissant des organisations populaires qui tentent de faire pression sur les autorités nationales et municipales afin que des solutions soient trouvées à ces problèmes de plus en plus pressants.

La première partie sera consacrée à la consolidation des organisations populaires et à leurs revendications; nous insisterons sur les différences existant au sein des deux grands types d'organisations quiténiennes. La seconde partie abordera le rôle des partis politiques à l'intérieur des organisations populaires. Si les quartiers sont souvent un "tremplin" pour briguer des charges municipales ou gouvernementales, les habitants peuvent parfois tirer profit de ces liens politico-étatiques.

La troisième partie traitera de l'évolution des relations entre les organisations populaires et l'Etat qui ne peut plus négliger la puissance de ces nouveaux acteurs urbains.

La conclusion tentera de présenter les perspectives qui s'ouvrent aux organisations populaires de la capitale.

(2) AGUIRRE, R.; VASCONEZ, M.- La movilidad urbana en los barrios populares de Quito- 1984, document de travail inédit, CIUDAD-IRT-FLAGSO.

(3) Une étude réalisée dans 87 quartiers populaires par la Municipalité de Quito révèle que 60 d'entre eux sont connectés au réseau électrique; 69 s'approvisionnent en eau à partir d'aqueducs, de puits et de camions-citernes; 17 disposent d'un centre de santé ou d'un dispensaire; enfin, seulement 5% des rues sont pierrées.

I- LE DEVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS POPULAIRES A QUITO<sup>(4)</sup>

A- Tentative de périodisation<sup>(5)</sup>

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

1- Les années soixante-dix: croissance et développement des organisations populaires.

Les mutations économiques, la crise agraire et la timide "reconquête" du centre historique entraînent d'importantes migrations de ruraux, de citadins provinciaux et de Quiténiens expulsés du centre vers les quartiers populaires. Le déficit annuel d'unités d'habitation passe de 2 731 en 1964 à 5 000 en 1974 alors que le déficit cumulé atteint le chiffre de 39 300<sup>(6)</sup>. L'accès au logement devient de plus en plus difficile; D. CARRION constate que le prix de la terre augmente de 294% entre 1962 et 1975 dans la partie Sud de la ville (passant de 52 sucres le mètre carré à 205 sucres<sup>(7)</sup>), de 31% dans le centre (de 400 à 524 sucres) et de 183% dans la partie Nord

- (4) Le Centro de Investigaciones CIUDAD et l'INSTITUTO LATINO-AMERICANO de INVESTIGACIONES SOCIALES (ILDIS) vient d'achever un rapport (sous la direction de J. GARCIA) sur les organisations populaires à Quito.  
- Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito; situación actual y perspectivas futuras de las organizaciones barriales y provianda.-

Cet ouvrage a été réalisé à partir de réunions avec les dirigeants de quartiers, d'entrevues approfondies avec les habitants (novembre 1983), de 204 enquêtes (145 auprès de la population, 44 auprès de dirigeants de quartier, 15 auprès d'organisations regroupant plusieurs quartiers), de témoignages ayant donné naissance à un concours, "Construyamos nuestra historia (annexe ) qui a permis de recueillir 28 travaux traitant de l'histoire et des coutumes des quartiers populaires, et de sources secondaires (thèses, coupures de presse,...). Les très nombreuses données chiffrées ne pourront être utilisées que dans quelques mois, après la publication de l'ouvrage.

- (5) La périodisation et la typologie des organisations populaires furent développées par J. GARCIA au cours des "Premières journées culturelles ville et société" qui se sont déroulées dans les locaux du Centre CIUDAD du 9 au 13 avril 1984. Ces éléments furent repris dans le rapport réalisé pour l'ILDIS.

(6) CARRION, D., (3), 1979, p. 69.

(7) 10 sucres = 1 franc

(de 368 à 1 043 sucres)<sup>(9)</sup>. Le mètre carré construit passe de 2 000 sucres en 1965 à 7 000 en 1978 pour atteindre 10 000 en 1980 et 20 000 en 1983<sup>(8)</sup>. Avant 1970, les locataires des tugurios<sup>(10)</sup> entretenaient des relations personnelles avec les propriétaires résidant le plus souvent au Nord de la ville. Le niveau d'organisation, et de solidarité était faible et les revendications restaient dispersées. La croissance des quartiers populaires d'extension récente à partir de 1970 va rompre ces liens locataires/propriétaires, entraîner la croissance rapide des organisations de quartier qui vont permettre de faire pression sur les institutions et renforcer le sentiment de solidarité.

Une étude publiée en 1983 par le groupe CIUDAD met en évidence cette croissance rapide.

Organisations populaires légalisées

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1982	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

Source: CIUDAD, (1), 1983, annexe 1.

Les années quatre-vingt sont marquées par un nouveau pas en avant de la part des organisations populaires.

2- Les années quatre-vingt: consolidation des organisations populaires et naissance de mouvements plus larges.

Si les organizaciones barriales et provivienda<sup>(11)</sup> s'accroissent

(8) CARRION, D., (3), 1979, p. 51.

(9) ORBE, C., (8), 1983, p. 143.

(10) Tugurio: taudis du centre historique.

(11) Organización barrial: comité oeuvrant pour l'amélioration d'un quartier ou d'un groupe de quartiers.

Organización provivienda: comité dont les objectifs principaux sont la légalisation des terrains et l'accès au logement.

qualitativement et quantitativement (34% des organisations populaires du Pichincha ont été légalisées entre 1970 et 1979, 51% l'ont été entre 1980 et 1982; il y a eu presque autant d'organisations légalisées dans le pays entre 1970 et 1979 et entre 1980 et 1982), un nouveau type de mouvement apparaît: il s'agit d'Unions, de Fédérations, d'Associations regroupant plusieurs organisations de base. Ces nouveaux acteurs urbains réunissent tous les quartiers d'un secteur géographique de l'agglomération; leur pouvoir mobilisateur ne peut plus être négligé par l'Etat. Mais cette cohésion, cette union reste encore fragile et de profondes différences existent au sein des organisations de base.

#### B- Les deux grands types d'organisations populaires

Les organizaciones barriales et les organizaciones provivienda sont structurellement différentes et leurs revendications et les moyens mis en oeuvre pour obtenir satisfaction ne sont pas identiques.

Les organizaciones barriales sont anciennes, "traditionnelles" et représentent les propriétaires de quartiers déjà consolidés, la plupart des chefs de famille étant nés à Quito. Ce n'est pas le cas des organizaciones provivienda qui sont de formation récente et sont composées d'habitants luttant pour faire valoir leur droit d'accès à un terrain et à une unité d'habitation; elles représentent les quartiers les plus jeunes de l'agglomération et le taux de participation de la population à l'intérieur de l'organisation est élevé. Les organizaciones provivienda sont fortement structurées et souvent soumises à un parti politique de gauche. Les organisations les plus actives sont nées au moment des invasions de terrain à Quito. Contrairement à Guayaquil où l'invasion est un phénomène fort ancien, il faut attendre 1983 pour assister aux premières prises de terre à Quito. Jusqu'alors il existait de grandes aires d'expansion qui pouvaient être négociées ou occupées après achat des terres. La récente "vague" d'invasion (Comité de Lucha de los Pobres, Précoopérative Pisulí) marque-t-elle le rejet du système traditionnel d'achat/vente de la terre urbaine? Assiste-t-on à une relative saturation de l'aire métropolitaine? L'invasion est-elle aujourd'hui la seule planche de salut des habitants les plus pauvres?

Le temps passant, l'organisation de quartier devient une affaire de propriétaires installés depuis de nombreuses années. On assiste alors à une diminution de la participation populaire et à un affaiblissement du

dynamisme. Dans le quartier du Comité del Pueblo, très actif dans les années soixante-dix, la plupart des habitants sont aujourd'hui propriétaire; le quartier est "consolidé" et les locataires ne trouvent aucun intérêt à améliorer les infrastructures et les services d'un quartier dans lequel ils ne sont que de passage. Souvent, la participation populaire est élevée tant que la sécurité de la terre n'est pas assurée; après l'octroi du lot, le nouveau propriétaire louera parfois une partie de son habitation. Le dynamisme s'éteindra et l'organizacion provivienda deviendra une organizacion barrial.

Le schéma est le même à Guayaquil. Pendant la phase d'invasion des terres, la participation populaire à l'intérieur de la coopérative est élevée (assistance régulière aux réunions, partage des tâches, paiement des cotisations,...); l'aide d'un parti politique, quelle que soit sa tendance, est la bienvenue afin d'obtenir des infrastructures de la part de l'Etat. Lorsque les terres sont légalisées, et que certains services existent, de nouveaux comités internes apparaissent, dénonçant la mauvaise gestion de la direction initiale, des dissensions se font jour et l'organisation primitive disparaît bien souvent. Les partis politiques dénoncent alors le "bas niveau de conscience politique" de la population et l'opportunisme des dirigeants qui poursuivent des buts personnels et non plus collectifs.

Le plus souvent, les revendications portent sur les problèmes immédiats auxquels se heurte le quartier (infrastructures déficientes, services inexistantes,...). Toutefois, apparaissent timidement de nouvelles revendications à caractère plus général. Lorsque des réponses positives sont apportées par l'Etat, l'organisation en sort valorisée; cela peut être la base future d'un regroupement de plusieurs quartiers au sein d'une même organisation.

Ces mouvements populaires de plus en plus puissants, regroupant une population nombreuse sont une masse d'appui électoral non négligeable. Les partis politiques connaissent l'importance de ces acteurs urbains; s'ils les utilisent, ils sont aussi un rouage souvent indispensable pour que le quartier puisse négocier l'obtention de services de la part de l'Etat.

-17-

II- LES PARTIS POLITIQUES ET LES ORGANISATIONS POPULAIRES: "RECUPERATION"  
OU ACTION POSITIVE?

La plupart des partis politiques considèrent les quartiers populaires comme des "banques de votes"; peu nombreux sont ceux qui vont plus loin que cette vision utilitaire des organisations populaires et des habitants. Ils entretiennent des relations de clientélisme avec la population et les dirigeants des organisations; elles peuvent être "bénéfiques" dans la mesure où un soutien politique (quel que soit le parti) entraîne parfois des améliorations à l'échelle du quartier.

Mais, la population est consciente du peu d'intérêt que lui portent les partis politiques. Les chiffres avancés par M. ESPINOZA, à partir d'une enquête portant sur 80 chefs de famille de la Tola, quartier populaire du centre de la capitale, montrent la désillusion qui envahit les habitants.

<u>Parti représentant le mieux</u> <u>les intérêts des classes populaires</u>		<u>Parti représentant le mieux</u> <u>les intérêts des classes aisées</u> (13)	
	(12)		
aucun	45,45%	droite	61,02%
centre	33,33%	tous	32,20%
gauche	13,64%	centre	6,78%
droite	4,55%		
autre	3,03%		

Evaluation de la gauche (14)

défend les intérêts des classes populaires	39,39%
ne défend pas les intérêts des classes populaires	60,61%

Les enquêtes, réalisées en juin 1983, montrent que 71,25% de la population ne savait pas encore pour quel homme ou parti politique elle allait voter (15). (les deux tours des élections se sont déroulés en janvier et en mai 1984).

(12)(13)(14)(15) ESPINOZA, M., (5), 1983, (12) p.160, (13) p.161, (14) p. 167, (15) p. 170.

L'indécision de la population laisse le champ libre aux promesses des partis politiques pour obtenir l'appui et les voix des habitants. La défense des organisations populaires vis-à-vis des partis politiques paraît beaucoup plus forte dans les organizaciones barriales que dans les organizaciones provivienda; les dirigeants des premières estiment que l'entrée d'un parti dans l'association peut être néfaste et peut conduire à la dissolution de celle-ci par le remplacement du leader initial par un militant, alors que les dirigeants des secondes sont très souvent liés à un parti de gauche.

Lors des dernières élections, les organisations populaires ont été "envahies" par les offres des partis politiques. Il semble qu'à Guayaquil l'utilitarisme et le clientélisme soient encore plus forts qu'à Quito. Le dirigeant d'une précoopérative du Guasmo Central déclarait en janvier 1981:

"Nous ne sommes avec aucun parti politique. Nous discutons avec tous ceux qui désirent nous aider, quelle que soit leur orientation politique. Nous ne croyons plus à leurs offres; ce qui compte, c'est ce qu'ils nous donnent par anticipation. Nous ne dépendons d'aucun parti politique, notre politique est la politique du quartier."(16)

Les dirigeants des quartiers d'invasion guayaquiléniens cherchent à obtenir des fonds de n'importe quel parti. La population ne votera d'ailleurs pas pour une idéologie ou pour un parti mais pour une figure politique à laquelle elle peut s'identifier (origine, "souffrances" du personnage, forme d'expression à l'occasion des meetings et des conférences de presse, charisme,...). Cela explique partiellement la victoire aux élections municipales d'Abdala BUCARAM "ôtant l'argent de la poche de droite pour le mettre dans la poche du peuple"<sup>(17)</sup> et poursuivant la tradition populiste et celle de Leon FEBRES CORDERO, candidat du Partido Social Cristiano, à la présidence: son franc parler, ses promesses "pain, toit, emploi" et l'important déploiement publicitaire lors de la campagne électorale ont séduit la population de Guayaquil. (Annexe 2)

(16) GARCES, R., (6), 1983, p. 173.

(17) Entretien d'A. BUCARAM paru dans le magazine VISTAZO le 21 septembre 1984.

Les organisations populaires urbaines n'ont que des liens ponctuels, spontanés et peu durables avec les autres fronts de lutte. Les partis de droite isolent le mouvement ouvrier des revendications à l'échelle des quartiers comme s'il s'agissait de deux éléments distincts. La gauche a développé la politique syndicale; les mouvements d'habitants n'ont été reconnus que récemment. Ce nouveau front de lutte s'associe sporadiquement aux vastes mobilisations (manifestations contre la hausse du coût de la vie grèves nationales,...) et cherche à s'opposer à la politique et aux mesures de l'Etat. Malgré la méfiance qu'exprime la population envers les partis politiques, ceux-ci constituent un moyen efficace pour négocier avec l'Etat la légalisation de la terre ou l'octroi de services et d'infrastructures. Dans un quartier du Nord-Ouest de la capitale, les demandes de la population ont permis à un notable d'accéder au Conseil Municipal; dans un quartier du Sud de l'agglomération, la population soutenait l'ancien maire, non par filiation idéologique mais parce qu'il distribuait des vivres. (18)

### III- LES ORGANISATIONS POPULAIRES ET L'ETAT: DE NOUVEAUX ACTEURS URBAINS FAISANT VALOIR LEURS DROITS.

Ces dernières années, la multiplication des organizaciones barriales et provivienda et les tentatives de regroupements d'associations de quartiers au sein de Fédérations ont permis de diversifier les revendications et d'accentuer la pression face à l'Etat.

#### A- La politique de l'Etat et les secteurs populaires.

A partir des années trente, la superficie de l'agglomération de Quito s'accroît par l'intégration au périmètre urbain de propriétés situées au Nord de la ville. Ces espaces agricoles sont lotis de manière incontrôlée, la Municipalité elle-même faisant l'acquisition de terrains de façon désordonnée. La spéculation dans le secteur Nord empêche les familles ne disposant que de revenus modestes d'accéder au marché du logement dans cette zone en plein essor.

(18) TORRES, V., (9), 1983, p. 132.



La totalité des plans régulateurs édictés par l'Etat affirme le caractère ségréatif de l'habitat.

Le plan présenté en 1942 par l'architecte J. ODRIOZOLA zonifie la ville en 4 secteurs bien individualisés: la zone industrielle et ouvrière au Sud, le centre historique, la zone résidentielle aisée au Nord, la zone mixte entre le centre et les classes aisées du Nord. Le Plan Directeur de Quito présenté en 1967 consolide la ségrégation spatiale de l'espace, de même que le Plan de l'Aire Métropolitaine de Quito présenté au début des années soixante-dix.

En 1980, la publication du Plan Quito répond à une double pression: donner partiellement satisfaction aux habitants du tugurio central et des quartiers d'extension récente sans heurter les secteurs dominants. Il est jugé nécessaire "d'orienter et de canaliser les établissements spontanés vers des zones où sont possibles leur progressive intégration et la dotation de services de base"<sup>(19)</sup>. La ségrégation urbaine est encore une fois affirmée. Si "à Quito, il n'existe aucun instrument de planification urbaine à caractère collectif incluant la participation de la population et dotant les secteurs populaires d'infrastructures de base, de services, d'équipements, de centres récréatifs,..."<sup>(20)</sup>, aujourd'hui, les organisations populaires sont puissantes et peuvent contraindre l'Etat à faire machine arrière.

#### B- L'évolution des relations entre l'Etat et les organisations populaires.

La crise économique mondiale et le retour à un régime démocratique marquent le changement des rapports entre l'Etat et les organisations populaires. Ces dernières croissent numériquement et recherchent une reconnaissance officielle (légalisation) à partir des années soixante-dix, période de profondes mutations structurelles, comme nous l'avons vu précédemment. Les organisations populaires ne sont pas moins nombreuses ou moins dynamiques dans la province du Guayas (Guayaquil) que dans celle du Pichincha (Quito); il semblerait seulement que la légalisation de l'organisation soit moins recherchée à Guayaquil (p. 8).

(19) MUNICIPIO DE QUITO.- Plan Quito.- Esquema Director, tome 1, 1980, p.41.

(20) TORRES, V., (9), 1983, p. 128.

La décade des années soixante-dix est marquée par la dictature militaire qui ne reconnaît pas les quartiers populaires. Son attitude vis-à-vis de ces derniers est, au mieux, de ne rien faire, ce qui permet la naissance ou la consolidation de nombreuses organisations populaires. Le Comité del Pueblo entretient des relations conflictuelles avec les autorités de l'époque qui hésitent à réprimer ouvertement cette organisation; en effet, le Comité n'a pas envahi les terres et entre dans le système traditionnel d'achat/vente des lots même si le prix est symbolique (achat du mètre carré à un sucre).

A partir de 1979, les relations entre les organisations et l'Etat changent profondément. Le retour à la démocratie et l'aggravation de la crise qui touche l'ensemble du pays ouvrent une nouvelle ère au niveau des négociations autorités/organisations populaires; les possibilités d'entente sont supérieures et, point positif, l'Etat reconnaît officiellement les quartiers populaires. Malgré tout, si l'Etat tolère les différentes formes de lutte des organisations, si le champ des négociations est plus ouvert, si les possibilités d'entente sont supérieures, il semble que les derniers mois de gouvernement du président O. HURTADO marquent un recul. En effet, si l'Etat accepte le "cas" du Comité del Pueblo qui s'adapte à la logique de la politique urbaine et de la planification en perdant son aspect conflictuel (l'Etat est intervenu pour satisfaire les demandes de la population), il refuse les invasions et s'oppose ouvertement au Comité de Lucha de los Pobres. Comment réagira le gouvernement de L. FEBRES CORDERO qui a promis un toit décent pour tous les Equatoriens, face à ces atteintes à la propriété privée? Pourra-t-il satisfaire la population de Guayaquil, qui a voté massivement pour la droite en espérant voir se réaliser rapidement le programme "pain, toit, emploi"? Assistera-t-on à un durcissement de l'Etat face aux quartiers populaires, avec tous les risques politiques et sociaux que cela comporte, ou verra-t-on la mise en chantier de programmes d'habitat destinés aux catégories populaires et non aux classes moyennes? Il est actuellement trop tôt pour répondre à ces questions mais la réalisation de vastes programmes de constructions et d'infrastructures dans les quartiers les plus pauvres de Guayaquil est prévue, avec l'appui technique et financier des organisations internationales. Logiquement, Guayaquil serait plus "favorisé" que Quito: d'une part, L. FEBRES CORDERO, natif de la Côte, a été élu par la province du Guayas, d'autre part, il

semblerait que les problèmes les plus pressants (qualité de l'habitat, carence d'infrastructures et de services,...) soient à Guayaquil et non à Quito<sup>(21)</sup>.

Si de la part de nombreux dirigeants et de la population l'Etat est considéré comme un "père" devant résoudre tous les problèmes et assister les quartiers populaires, celui-ci semble promouvoir une politique de domination, d'intégration progressive et de clientélisme. "On passe ainsi de la négociation avec Sixto DURAN BAILLEN (maire de Quito de 1970 à 1978) à la reconnaissance partielle avec Alvaro PEREZ (1978-1984) pour parvenir à la tentative d'intégration populiste avec Gustavo HERDOIZA (1984- )". Une telle évolution nous montre que désormais la gestion municipale ne pourra plus se réaliser sans prendre en compte ces secteurs sociaux<sup>(22)</sup>.

Les organisations populaires, avec le temps et l'expérience, constatent que l'Etat n'est pas un bloc homogène et qu'il existe des contradictions entre les différentes institutions et à l'intérieur de chacune d'elle. Afin de multiplier les chances de réussite, les dirigeants "frappent à plusieurs portes en même temps" pour obtenir des fonds et profiter du manque de coordination existant.

Les organizaciones barriales se constituent souvent après la vente et la légalisation des lots afin de faire pression sur les autorités municipales pour obtenir les services de base et les infrastructures. Dans les quartiers construits par l'Etat, les associations, souvent éphémères, naissent après des inondations et des glissements de terrain. Il s'agit d'obliger l'Etat à intervenir; une fois le péril écarté, l'organisation disparaît.

Le passage de l'organizacion barrial au mouvement groupant plusieurs quartiers au sein d'un Union, d'une Association ou d'une Fédération permet aux mouvements populaires urbains d'être plus puissants face à l'Etat. Les revendications dépassent alors le cadre du quartier et des demandes traditionnelles à court terme. C'est le cas de la puissante Federación de Barrios Populares del Nor Occidente qui a présenté devant le Congrès National un projet de loi s'opposant au Plan Quito. Cette Fédération est née de l'opposition des habitants du Nord-Ouest de la capitale face à la loi du

(21) Cette affirmation sera confirmée ou infirmée par les résultats des enquêtes menées dans les quartiers populaires de ces deux agglomérations.

(22) CARRION, F.- El desarrollo urbano de Quito entre sus crisis urbanas mas recientes.- 1984, non publié (traduction de l'auteur).

"Ceinturon Vert" proposée dans le Plan Quito. La population était, soi-disant, la cause directe 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, la mobilisation populaire, organisées par la Fédération firent reculer l'Etat qui dut abroger cette loi. Ce succès consolida ce mouvement associant de nombreux quartiers de la capitale.

Une union exceptionnelle vit également le jour pour accélérer l'ouverture de l'hôpital du Sud de la ville.

Si l'élargissement de la palette revendicative de ces Fédérations n'est plus à démontrer (action culturelle, planification urbaine, recensement, liens nécessaires avec tous les fronts de lutte populaire,...) ces vastes mouvements restent encore fragiles. Les divisions internes entre les organisations populaires persistent et sont difficiles à surmonter.

#### CONCLUSION

Les mouvements populaires urbains se sont développés essentiellement à partir des années soixante-dix. On assiste aujourd'hui à l'unification partielle des mouvements au sein de Fédérations qui disposent d'un poids non négligeable pour négocier avec l'Etat. Si les revendications dépassent parfois le cadre du quartier pour remettre en cause les structures politiques, économiques et sociales du pays,

"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" (23),

ce phénomène reste encore marginal.

Les bases suffisantes existent-elles pour structurer un mouvement permanent et non plus cyclique des organisations populaires ou n'est-ce qu'une utopie? L'unification des luttes de quartier et la mobilisation des secteurs populaires sont-elles réalisables à court ou à moyen terme? Des propositions alternatives sont-elles viables?

(23) Voz de la Union de las Organizaciones Barriales de Quito (UDEBQ), No 2, 1984, p.14, cité par CIUDAD, (2), document de travail non publié, 1984, p.119.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) Centro de Investigaciones CIUDAD.- La organización popular en el Ecuador (1950-1982): inventario nacional y análisis del caso de Quito.- Quito, 1983, 62p., 4 annexes, 11 réf. bibliogr.
- (2) Centro de Investigaciones CIUDAD.- Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito: situación actual y perspectivas futuras de las organizaciones barriales y provivienda.- Quito, 125 p., 27 tabl., annexes, bibliogr. (8p. réf.) (à paraître)
- (3) CARRION, D.- Renta del suelo y segregación urbana.- Quito, Colección Premio Colegio de Arquitectos del Ecuador (Pichincha), 1979, 135p., 29 tabl., 28 fig., 9 graphiques, 33 phot., 1 annexe, bibliogr. (7 p. réf.).
- (4) CARRION, F.- La renovación urbana en Quito.- Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1983, 75 p., 4 tabl., 16 fig., 2 graphiques, phot., bibliogr. (6 p. réf.).
- (5) ESPINOZA, M.- El horizonte político popular: un estudio de caso.- Ecuador Debate (Quito), 4, 1983, pp.148-171, tabl.
- (6) GARCES, R.- Comportamiento político de los pobladores suburbanos de Guayaquil; elementos para una interpretación.- Ecuador Debate (Quito), 4, 1983, pp. 172-176.
- (7) MACHADO DA SILVA, L.; ZICCARDI, A.- Notas para la discusión sobre los movimientos urbanos.- Cuadernos Ciudad y Sociedad; problemas urbanos en el tercer mundo. CEU (Caracas); CIUDAD (Quito); SUR (Santiago); ILDIS. (Quito), 3, 1982, pp.19-35, 4 phot., bibliogr. (2p. réf.)
- (8) ORBE, C.- El movimiento popular urbano en Quito.- Ecuador Debate (Quito) 4, 1983, pp.139-147.
- (9) TORRES, V.- Movilización política en los barrios populares de Quito.- Ecuador Debate (Quito), 4, 1983, pp.124-138.

## ANNEXE 1

EVOLUTION DE LA POPULATION DE QUITO ET DE GUAYAQUIL

	1950	1962	1974	1982
Quito	209 232	354 746	599 828	858 736
Guayaquil	258 966	510 804	823 219	1 175 973

EVOLUTION DU TAUX D'ACCROISSEMENT ANNUEL DE LA POPULATION  
DE QUITO ET DE GUAYAQUIL

	1950-1962	1962-1974	1974-1982
Quito	4,37%	4,56%	4,12%
Guayaquil	5,66%	4,14%	4,21%

EVOLUTION DE LA SUPERFICIE DES AIRES URBAINES DE QUITO  
ET DE GUAYAQUIL (en hectares)

	1950	1962	1974	1982
Quito	1 335	2 525,8	6 902	10 582
Guayaquil	1 100 <sup>1</sup>	2 200 <sup>1</sup>	4 658 <sup>1</sup>	

Sources: recensement

1: esquema urbano 1975 cité par PREDAM, tome 2, Guayaquil 1976, p.16.

C 111