

LES ORGANISATIONS POPULAIRES
À QUITÓ ET GUAYAQUIL :
FORCES ET FAIBLESSES DE CES « NOUVEAUX »
ACTEURS URBAINS

Henry Godard*

Résumé

A partir de 1972 — mise en exploitation des gisements pétroliers et accroissement des rentrées de devises — l'État 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 et le manque d'intérêt de l'État envers les 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 (possession du sol urbain, dotation d'infrastructures...) et que l'État 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. Ces mutations ont d'importantes répercussions sur la croissance des deux agglomérations et sur l'émergence puis la consolidation des organisations populaires. Il s'agit de faire le « bilan » actuel des organisations populaires, en insistant sur leurs forces et leurs faiblesses et sur l'aspect comparatif : 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 questions auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse.

Mots-clés : Equateur, Quito, Guayaquil, organisations populaires, mouvements sociaux.

* Géographe, ORSTOM, casilla 6596 CCI, Quito, Équateur.

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire
N° : 34921 ex 1
Cpte : B
11 P56

Resumen

LAS ORGANIZACIONES POPULARES EN QUITO Y GUAYAQUIL: FUERZAS Y DEBILIDADES DE ESTOS « NUEVOS » ACTORES URBANOS

A partir de 1972 —cuando se inicia la explotación de yacimientos petroleros y se incrementan los ingresos en divisas—, el Estado juega un papel cada vez más importante en la orientación de la política económica; las migraciones campo-ciudad se intensifican y la población rural, expulsada de los campos por una reforma agraria que se revela como un semi-fracaso, viene a engrosar los efectivos de las aglomeraciones. La deficiente política urbana, los errores de la planificación y la falta de interés del Estado por los menos favorecidos, explican la rápida extensión de los barrios populares. Los habitantes intentan resolver, por sus propios medios, los problemas más graves a los que se enfrentan (posesión del suelo urbano, dotación de infraestructuras...) y que el Estado no puede o no quiere resolver. Los años setenta ven a los barrios organizarse y presionar a las autoridades para tratar de aportar una solución a los problemas que los afectan cotidianamente. Estas mutaciones tienen importantes repercusiones en el crecimiento de las dos aglomeraciones y en el surgimiento y posterior consolidación de las organizaciones populares. Se trata de hacer el balance de las organizaciones populares, insistiendo en sus fuerzas y debilidades y en el aspecto comparativo: ¿son estas organizaciones tan dinámicas en Quito como en Guayaquil? ¿Son sus objetivos y estrategias idénticos? ¿Cuáles son sus perspectivas de futuro? Hé aquí algunas interrogantes a las que trataremos de dar respuesta.

Palabras claves: Ecuador, Quito, Guayaquil, organizaciones populares, movimientos sociales.

Abstract

THE POPULAR ORGANIZATIONS IN QUITO AND IN GUAYAQUIL: STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THESE "NEW" URBAN ACTORS

From 1972 — petroleum economy development and currency income increase — the state plays a more and more important part in the economical policy orientation; the drift from the land intensifies and the country population, forced to flee the country by an agrarian reform which is considered like a semifailure, add to the inhabitants of the towns. The deficient urban policy, the planification mistakes and the lack of state interest towards the most impoverished, explain the speedy extension of the popular districts. The inhabitants try to resolve, on their own, the most serious problems that the state cannot or don't want to resolve (urban land ownership, substructure realizations...). During the seventies, the districts organize themselves and pressed on the authorities to bring an answer to the daily problems. These transformations have important repercussions on the growth of the both agglomerations and on the emergence and then on the popular organizations reinforcement. It is a matter of assessing the actual situation of the popular organizations, emphasizing their strength and their weakness and then the comparative aspect: are Quito organizations as dynamic as Guayaquil one's? Are their objectives and strategies identical? What are their future prospects? These are some questions we shall try to bring a response.

key words: Ecuador, Quito, Guayaquil, popular organizations, social movements.

En Équateur, les années cinquante à soixante 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'État 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'État 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'État ne peut pas ou ne veut pas résoudre. Les années soixante voient les quartiers s'organiser et faire pression sur les autorités pour tenter d'apporter des solutions à leurs problèmes quotidiens (1).

Il s'agit de faire le « bilan » comparatif des organisations populaires en insistant sur leurs forces et leurs faiblesses; leur dynamique, leurs objectifs et leurs stratégies, leurs perspectives d'avenir sont-ils identiques à Quito et à Guayaquil? 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 (2).

1. L'ACCÈS DES CATÉGORIES POPULAIRES À L'ESPACE URBAIN

1.1. Les modes d'occupation de l'espace

Guayaquil: occupation et légalisation des terres

La municipalité a toujours tenté de contrôler les occupations de terres afin « d'organiser » la croissance urbaine et d'en tirer quelques ressources financières. Le

(1) 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 se sont multipliés. En 1982, date du dernier recensement — les données du recensement de novembre 1990 ne sont pas encore disponibles — 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 %).

(2) Les graphiques (annexes I à VI) illustrent le texte. Les huit zones d'étude ont été sélectionnées en fonction de leur relative homogénéité, de leur date de formation et de leur localisation géographique (figures 1 et 2).

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

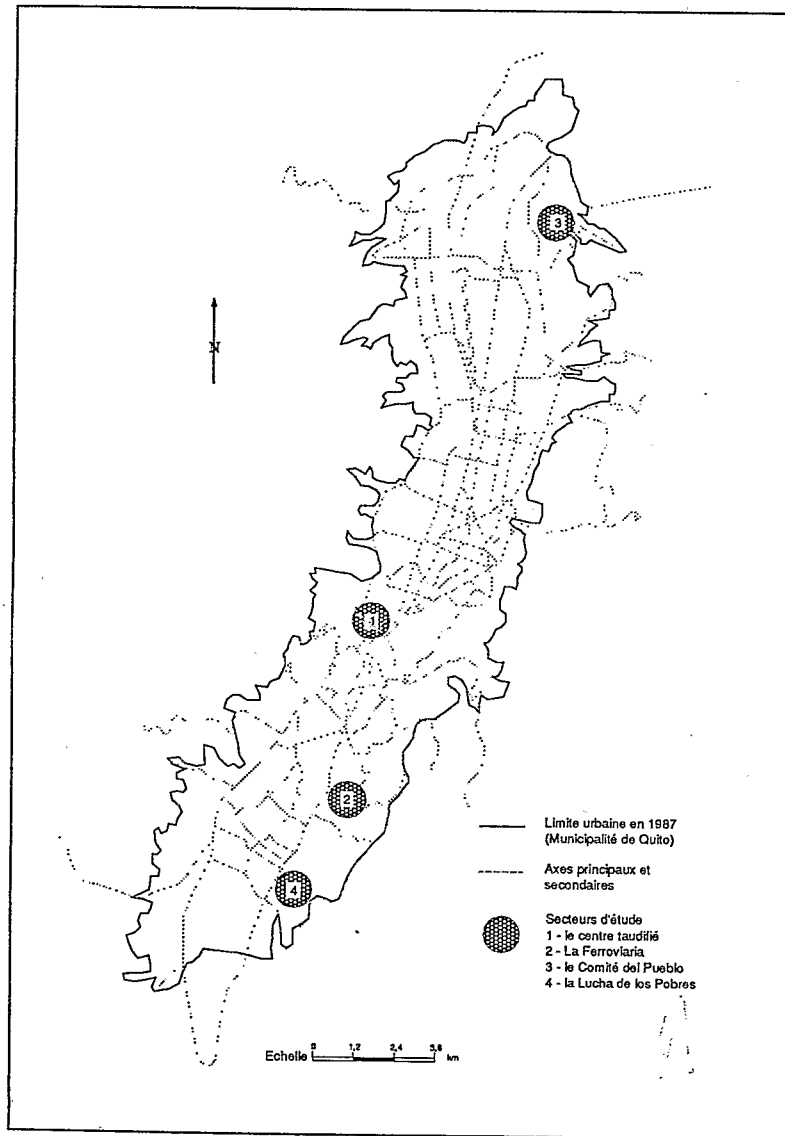


Fig. 1.- Quito: les secteurs d'étude.

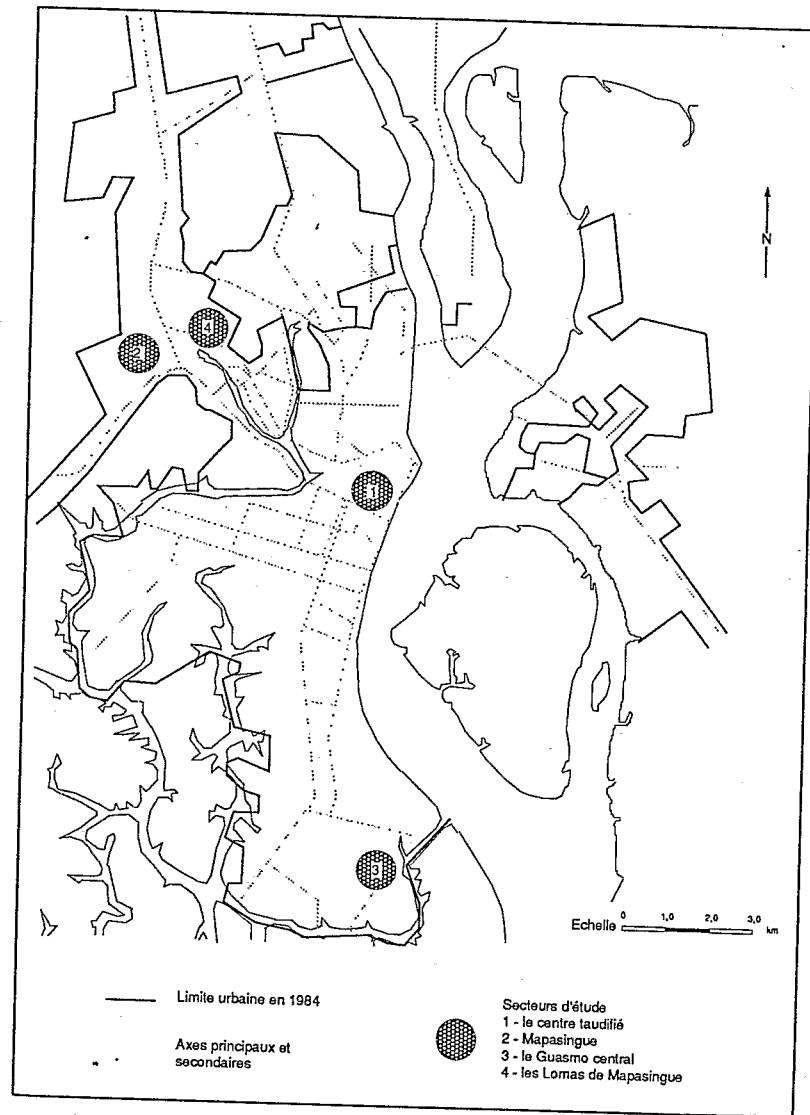


Fig. 2.- Guayaquil: les secteurs d'étude.

système original de location des terres municipales (*entrega por arrendamiento y venta posterior*) fonctionna relativement bien jusque vers 1950/1960. A partir des années soixante, les pouvoirs municipaux perdent totalement le contrôle de la croissance spatiale de l'agglomération en raison de l'importance des vagues migratoires (3).

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 plus réduit spatialement en raison de la politique « sauvage » de rénovation, soit d'envahir des terres appartenant à l'État, 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, il est préférable de parler d'occupation plutôt que d'invasion comme le fait remarquer G. Villavicencio. Envahir est une œuvre coûteuse, et légaliser le lot occupé est un processus long et contraignant (4). 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 les pouvoirs municipaux (5).

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 partiellement vendu, à l'IESS, au BEV (6)... 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 (annexe I).

(3) Le texte le plus ancien traitant de la location des terres municipales date de 1932 ; il a été actualisé 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 (Carrion, D. & Villavicencio, G., 1982 : 32).

(4) Le *posesionario* (occupant ne possédant pas le titre de propriété du lot sur lequel il est installé) doit payer le leader qui organise l'occupation, le personnel chargé de défricher et de délimiter les terrains — c'est le « droit d'occupation », remblayer le lot et acheter les matériaux nécessaires à la construction de l'habitation. Lorsque le décret de légalisation est publié, il est nécessaire d'acheter le terrain à la municipalité et de faire les démarches souvent longues et parfois décourageantes. En 1982, le coût global du processus d'invasion / légalisation s'élevait à 10 salaires minima.

(5) 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 — c'est le « droit d'occupation », remblayer le lot et acheter les matériaux nécessaires à la construction de l'habitation. Lorsque le décret de légalisation est publié, il est nécessaire d'acheter le terrain à la municipalité et de faire les démarches souvent longues et parfois décourageantes. En 1982, le coût global du processus d'invasion / légalisation s'élevait à 10 salaires minima. »

(6) BEV : Banco Ecuatoriano de la Vivienda, sorte d'Office des HLM dont les constructions sont destinées aux personnes solvables (catégories moyennes, voire supérieures).

IESS : Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mélange de l'Office des HLM et de la Sécurité sociale.

Quito : variété des formes d'accession à la terre

La situation est très différente à Quito. Dans les quartiers d'extension récente qui se sont considérablement étendus à partir de 1970, les ventes « directes » de terres sont courantes puisqu'il n'y a jamais eu d'espaces envahis avant les années quatre-vingt et que le fractionnement des terres rurales demeure la règle, quelle que soit la situation géographique des terres à urbaniser. Elles peuvent prendre la forme de la vente à un particulier ou à une coopérative (cf. le *Comité del Pueblo*) lorsque la rente de la terre rurale est très basse. Le plus souvent, bien qu'il soit difficile d'établir une « norme » (7), le propriétaire cède ses terres soit après avoir négocié avec 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 (8) qui ont pour unique 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 m². 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 souvent au-dessus de la cote d'eau — les occupants sont donc bien souvent dans une situation difficile (9). Enfin, la municipalité de Quito exproprie parfois des terres afin de les vendre.

Convergences et différences

À 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.

(7) 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, 1983 : 36).

(8) La coopérative d'habitat est l'une des formes juridiques d'accession au logement. Ce sont des associations 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 doivent être approuvés par le ministère du Bien-être social qui leur concède la personnalité juridique.

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

Les invasions, qui sont la règle dans le port principal, sont encore rares dans la capitale (10). Entre autres raisons, on peut citer : l'absence de lois prévoyant la location des terres municipales — si elles existent à Guayaquil, nous avons vu qu'elles sont aujourd'hui plus théoriques que pratiques ; les caractéristiques sociales des vagues migratoires qui ont touché plus tardivement la capitale que le port principal ; l'absence d'un mouvement populiste aussi puissant qu'à Guayaquil. Il semble qu'il soit difficile d'affirmer que ces invasions marquent le rejet du système traditionnel d'achat / vente du sol urbain et que l'on assiste à une relative saturation de l'aire métropolitaine puisque depuis 1985 aucune nouvelle invasion n'a eu lieu à Quito.

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

1.2. La planification et la ségrégation spatiale et résidentielle

A l'incohérence et l'irrationalité des actions ponctuelles entreprises à Guayaquil s'oppose la planification « logique » de la capitale, qui a accentué la ségrégation spatiale.

Guayaquil : l'irrationalité de la planification

Dans le port principal, 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 la référence qui « guide » le développement actuel de Guayaquil. Le *PrePlan 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.

Quito : la planification, instrument ségrégatif

L'ensemble des Plans Régulateurs et des Schémas Directeurs élaborés par les autorités municipales affirme le caractère ségrégatif de l'espace urbain. Le Plan présenté en 1942 par G. Jones Odriozola divise la ville en quatre secteurs bien

(10) La *Lucha de los pobres* au SE de l'agglomération et la coopérative *Pisulf* au NW 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 1985, plus de 20 000 personnes occupaient ces terres dont les pentes peuvent atteindre 30 %.

En novembre 1983, un groupe de familles a envahi une hacienda appartenant au ministère de la Santé publique à *Pisulf*. En 1985, environ 10 000 personnes vivaient sur cette hacienda.

En septembre 1985, les membres de la précoopérative *Patrimonio Familiar* ont envahi des terrains, proches du centre, qui appartenaient soit-disant à la municipalité. Quelques jours après l'invasion, les forces de l'ordre ont brûlé les cabanes et évacué la population. Le déguerpissement fut ordonné par le Premier Ministre à la demande du Maire. La municipalité souhaitait 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.

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 Área Metropolitana de Quito* réalisé au début des années soixante, consolident la ségrégation spatiale de l'espace. En 1980, la publication du *Plan Quito* affirme une fois encore la ségrégation résidentielle (11). Le Règlement Urbain de Quito (RUQ), élaboré en 1990, vise à freiner les tendances ségrégationnistes, à recomposer l'espace social et urbain et à diminuer le poids de l'aire centrale située au nord de la ville en créant un sous-centre au sud.

Ségrégation « spontanée » dans le port principal, ségrégation « planifiée » dans la capitale

La politique de planification menée dans les deux métropoles fut, et reste, au mieux ségrégative et au pire inexistante. A la ségrégation « planifiée » de la capitale peut être opposée la ségrégation « spontanée » du port principal. Les catégories populaires doivent donc s'organiser et compter sur leurs propres forces, l'État et les municipalités n'intervenant que ponctuellement.

Dans les deux métropoles, les pouvoirs publics ont favorisé la circulation automobile — instrument de ségrégation spatiale et résidentielle — au détriment des transports publics, renforçant ainsi les tendances ségrégationnistes existantes (construction d'échangeurs, de ponts et de voies rapides). Guayaquil a rapidement « comblé » son retard en ce domaine sur Quito ; L. Febres Cordero, originaire du port principal, a entrepris de grands travaux de voirie pendant la durée de son mandat (1984/1988).

2. LES ORGANISATIONS POPULAIRES ET LES SPHÈRES POLITIQUES

2.1. L'articulation des organisations populaires et des forces politiques

Guayaquil : Populisme et clientélisme

À 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 J. Velasco Ibarra (12) a tiré une grande partie de sa puissance des quartiers populaires, il fallut attendre les années cinquante pour voir un parti structuré s'appuyer sur les strates les plus défavorisées (13). O. Hurtado

(11) « 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. » (Torres, V., 1983 : 128).

(12) J. Velasco Ibarra fut élu cinq fois Président (1934/1935, 1944/1947, 1952/1956, 1960/1962 et 1968/1972). Figure politique caractéristique du *caudillismo*, charismatique et démagogique, J. Velasco Ibarra s'appuya sur les catégories populaires et les nouveaux migrants des métropoles et des villes intermédiaires — principalement dans les provinces du Guayas, du Manabí et du Pichincha. Il fut renversé trois fois et se déclara dictateur en 1946 et 1970.

(13) La *Concentración de las Fuerzas Populares* (CFP) fut fondée en 1949 par C. Guevara Moreno. Ce parti populiste structuré — à la différence du mouvement vélasquista — s'appuie sur les quartiers populaires du port principal. A. Bucaram devint le second leader de ce parti qui fut à la base de la victoire de J. Roldos élu Président en 1978.

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 » (Hurtado, 1983 : 232) (14) .

Ces partis politiques favorisent les occupations de terres en promettant l'obtention des titres de propriété et la « donation » de celles-ci 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'État 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 populaire 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 (15). Si de 1960 à 1974, l'État 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.

La population ne vote généralement pas pour un système ou un parti politique mais pour une personnalité charismatique. A partir de 1977 — aggravation de la crise économique, municipale et urbaine — l'absence de « solutions nouvelles » laisse le champ libre à de « 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 ; ainsi s'explique, du moins partiellement, l'élection, en 1984, d'Abdalá Bucaram à la Mairie de Guayaquil (16) 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'Elsa Bucaram aux élections municipales de 1988.

(14) O. Hurtado, Vice-président à partir de 1979, remplace J. Roldos en 1981 après la mort de celui-ci dans un accident d'aviation.

(15) L'Équateur 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-citernes approvisionnant le quartier en eau.

(16) Il « ôte l'argent de la poche des riches pour le mettre dans celle des pauvres. » (magazine *Vistazo*, 21 septembre 1984).

Quito : influence des partis « classiques » et « conscience » politique

De profondes différences existent entre les *organizaciones barriales* et les *organizaciones pro-vivienda* (17), les deux grands types d'organisations populaires de base quiténiennes (structure interne, composition sociale, relations avec l'État et les partis politiques, revendications et moyens mis en œuvre pour obtenir satisfaction).

Les *organizaciones barriales* sont anciennes, traditionnelles et représentent les propriétaires des quartiers consolidés. Leur origine 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...). 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.) (García, J., 1985 : 83-86). Avec le temps, l'*organización barrial* devient bien souvent une affaire de propriétaires installés depuis de nombreuses années. Enfin, il semble que les dirigeants de ces organisations fassent peu confiance aux partis politiques ; en effet, les leaders 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.

Les *organizaciones pro-vivienda* 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, qui naissent des nécessités immédiates des plus démunis qui tentent de pallier les carences de la politique de l'État en matière d'habitat, sont très structurées et souvent liées à un parti politique de gauche (annexes II et III).

Deux modes distincts d'articulation, une même tendance à la fédération

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 Centre de recherche CIUDAD ont travaillé sur ce thème, à Guayaquil, aucune œuvre de synthèse n'existe.

À Guayaquil, l'évolution de la structuration des organisations populaires peut être résumée de la façon suivante :

1/ *Années cinquante*. Les organisations populaires sont « naturelles », reconnues par les pouvoirs locaux et « autorisées » par les pouvoirs publics. 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*, le plus grand quartier populaire situé à l'ouest de la ville.

(17) *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.

2/ *Années soixante*. 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.

3/ *Années soixante-dix*. La municipalité et l'État 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 (18).

4/ *Années quatre-vingt*. 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 dominant. 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 des partis, des communautés religieuses et des organisations étrangères pratiquant un populisme fortement connoté idéologiquement (19).

Dans la capitale, deux grandes périodes peuvent être isolées :

1/ *Années soixante-dix*. Les mutations économiques, la crise agricole 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

(18) Le FBS est l'une des plus anciennes et des plus dynamiques fédérations guayaquiléniennes, née dans les années cinquante. À l'origine, ses revendications étaient orientées vers la légalisation des terres ; aujourd'hui, elles sont plus tournées vers la dotation d'infrastructures.

L'OBAE est une organisation relativement jeune qui s'est structurée autour de la municipalité de Guayaquil (principalement le *Departamento de Desarrollo de la Comunidad*). Ce mouvement, bien qu'il se veuille une alternative au populisme, n'a jamais été très puissant.

Le FUBS a été constitué à la fin des années soixante-dix par des socialistes et des trotskistes. Il est représenté dans l'appareil syndical.

(19) 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, remblaye des îlots avec l'aide de l'État, de la Mairie, du Conseil provincial, de la Curie... (document de travail de M. Arteaga).

L'IOCG est une organisation du 3^e degré (organisation populaire de quartier / fédération de quartiers / IOCG) ; elle peut être considérée comme atypique puisque c'est la seule fédération qui ne soit liée qu'à un seul secteur géographique, très vaste il est vrai. De plus, cette fédération a l'originalité de regrouper des organisations populaires poursuivant des buts différents.

Punto IV est une émanation du pouvoir central des États-Unis, très liée à l'USAID. Le *Plan Padrino*, aujourd'hui *Plan Internacional*, est une institution d'origine britannique et hollandaise. Son financement, international, provient essentiellement des États-Unis. À l'origine, le parrain envoyait de l'argent à son filleul vivant dans un quartier populaire ; en devenant *Plan Internacional*, cette ONG a pris à sa charge la construction d'écoles, de centres de soins, d'infrastructures... dans certains quartiers populaires. Les interventions ont donc glissé d'un transfert financier individuel (du parrain au filleul) à un financement théoriquement plus orienté vers la communauté.

taudifiés qui l'entourent ou vers les quartiers populaires géographiquement périphériques.

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. García, présentent des données statistiques qui mettent en évidence la croissance quantitative des organisations populaires.

Organisations populaires légalisées
(CIUDAD, 1985, annexe I; García, J., 1985 : 94)

	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

2/ *Années quatre-vingt*. Elles 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. 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 — et 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'État.

La crise économique et le retour à un régime démocratique se caractérisent par un changement des relations entre l'État et les organisations populaires. Les possibilités d'entente sont élargies 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 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 localiser ailleurs. Les marches de protestation, les pétitions et l'activisme populaire — organisés par la Fédération — firent reculer les autorités. Si l'élargissement des revendications de ces fédérations n'est plus à démontrer, ces vastes mouvements restent encore fragiles et sont parfois éphémères.

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 — toutefois, pour certains ruraux, la migration vers une grande cité peut constituer une alternative financièrement et socialement intéressante.

2.2. Les organismes publics et les actions entreprises "en faveur" des plus démunis

Face au déficit croissant du stock de logements, les organismes d'État ont tourné leurs efforts vers les couches solvables de la population (catégories moyennes) (20). 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 jusqu'en 1989, a réalisé certaines infrastructures, construit quelques équipements, entrepris des campagnes de vaccination et réglementé 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 (21). 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.

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 (22).

3. LES PRIORITÉS ET LES DYNAMIQUES DES ORGANISATIONS POPULAIRES

Les problèmes prioritaires que souhaitent voir résolus la population varient en fonction de l'âge du quartier ; quant aux organisations populaires, leur dynamisme est étroitement lié aux mécanismes de consolidation.

(20) 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 ce lotissement (Aguirre, R., 1984 : 96). En 1984, le m² construit dans le cadre du programme *los Sauces* coûtait 72 200 sucres ; le prix des maisons s'échelonnait de 277 000 à 442 000 sucres (quotidien *El Universo*, 18/10/1984).

(21) En 1975/1976, la Mairie a octroyé les titres de propriété à 1 200 familles occupant des lots envahis (secteur du *Suburbio*) ; soulignons qu'il y avait... 40 000 dossiers en attente (Rodriguez, A. & Villavicencio, G., 1983 : 11).

(22) L'enquête a porté sur trente familles installées dans chacun des quartiers.

3.1. Le facteur temps et les changements de priorités (annexe IV)

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 *Ferrovial* — 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 (23). 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-citernes 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 — la *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'État peu de temps après l'occupation des terres (facilité d'installation et coût relativement faible).

La plupart des chefs de famille accordent peu d'importance à la légalisation des terres, exception faite de ceux qui souhaitent contracter un crédit afin d'agrandir ou d'aménager leur habitation — dans ce cas, il est indispensable de présenter les titres de propriété. En effet, d'une part, l'absence des titres de propriété n'empêche pas la vente du lot et de l'habitation, d'autre part, les difficultés quotidiennes (ravitaillage 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'État et sur les pouvoirs municipaux ; les familles, installées depuis une dizaine d'années, estiment donc que l'expulsion est quasi impossible.

Enfin, plus de 60 % 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 (24). Ces résultats sont surprenants ; d'une part, le pourcentage des ménages disposant d'une prise d'eau à l'intérieur de l'habitation ou de latrines indépendantes 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 (la *Lucha de los Pobres* ou *Pisuli*) 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.

(23) Dans le centre de la capitale, 75,9 % des familles disposaient de latrines pour 16 habitants ou plus en 1982 et 50,0 % des ménages utilisaient des latrines pour 20 personnes ou plus (Armas, S., 1982 : 148).

(24) En effet, dans ces quartiers consolidés, qui sont bien souvent des « lieux de passage », le taux de délinquance juvénile est élevé. Ces quartiers concentrent les activités économiques et les lieux attractifs ; les bandes (*bandillas*) qui s'y forment sont le signe des inadéquations entre le marché de l'emploi et l'afflux de jeunes sans travail et mettent en évidence les conséquences sociales d'une crise économique qui devient de plus en plus aiguë.

Quel rôle doivent jouer les organisations populaires? Quelles entités peuvent résoudre les problèmes précédemment évoqués ?

3.2. Les processus de consolidation et l'amortissement du rôle 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 (annexe V) ; 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 considérée souvent comme 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.

Dans les secteurs 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 (annexe II). 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 partiellement satisfaites. 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'éteindre. 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'accroissent 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 *Ferrovial* (25). 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

(25) 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, inclure ainsi les familles à déloger, expulser les leaders « gênants » et recouvrer leur « tranquillité ». Les organisations populaires sont donc inexistantes ou faibles et inorganisées.

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.

À Quito, la participation populaire, élevée dans les quartiers récents (la *Lucha de los Pobres*) tant que la sécurité de la possession de la terre n'est pas assurée, s'éteint 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 ; 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'exercent 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 — la *Lucha de los Pobres*, *Pisuli* — mais exceptionnelles à Guayaquil (26). Les processus de formation des organisations populaires dans le port principal et dans la capitale, leur nature et leur structuration, développés précédemment, expliquent ces différences.

À Guayaquil, il est impossible de généraliser et d'affirmer que les organisations populaires sont plus dynamiques dans les quartiers récents que dans les quartiers anciens. Mais il convient de souligner d'une part la lutte pour la terre et d'autre part la lutte pour l'obtention des services de base. À *Mapasingue*, le pourcentage de chefs de famille qui participent activement à la vie communautaire du quartier est plus élevé que dans le *Guasmo* ou sur les *Lomas de Mapasingue*, quartiers qui ont pourtant été occupés plus récemment que *Mapasingue* (27). De toute façon, il semble que les Quiténiens soient plus tenaces que les Guayaquiléniens pour obtenir les infrastructures (liens de clientélisme, proximité des ressources de l'État...).

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 (28).

(26) « Je suis fatiguée des réunions et des travaux communautaires, mais on doit y participer ; c'est un devoir en échange du terrain » (Bravo, G., 1980 : 144 ; entretiens avec les habitants du *Comité del Pueblo*).

(27) Dans le quartier des *Lomas de Mapasingue*, 54 % des chefs de famille sont affiliés à une organisation ; mais 46 % d'entre eux affirment qu'il n'y a jamais de réunions et 7 % ignorent la périodicité des rencontres entre les dirigeants et la population (Salomón, J., 1983 : 45-46). Le fait que le *Guasmo* ait été propriété municipale alors que les terres de *Mapasingue* aient appartenu à des particuliers explique peut-être ces différences ; en effet, l'État ou la municipalité accorde relativement « facilement » les titres de propriété, ce qui n'est pas le cas des propriétaires privés. Il est donc nécessaire aux occupants de terrains appartenant à des particuliers de s'organiser afin de lutter efficacement contre les propriétaires qui peuvent souhaiter conserver leur bien et menacer les occupants d'une expulsion.

(28) Les entrevues que nous avons eues avec les habitants (en moyenne 10 par quartier) 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 habitants, pour obtenir ou améliorer les infrastructures. Or, les conversations avec les habitants font ressortir le manque de solidarité au sein du quartier.

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

3.3. Les processus de consolidation et la croissance du rôle des pouvoirs publics (annexe VI)

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 préélectorale. 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, principalement dans le port principal où la population est moins politisée. Les rapports qu'entretiennent les organisations populaires avec l'État central et les partis politiques — qui sont fragiles en raison de l'absence de culture politique, à moins que l'on élève le clientélisme au rang d'un critère formateur de cette culture — expliquent les différences de détail qui existent entre la situation de Quito et celle de Guayaquil. Enfin, le populisme guayaquilien s'appuie sur l'occupation des terres (« théorie du don »), ce qui n'est pas le cas du populisme et du clientélisme quiténien.

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*), etc. (29). 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. Ce pragmatisme des strates les plus nécessiteuses s'entend parfaitement. D'autres institutions, qui œuvrent (momentanément ?) efficacement dans le quartier sont soutenues (provisoirement ?) par la population.

Si ces statistiques ne sont pas politiquement encourageantes, elles démontrent néanmoins que l'homme ne se nourrit pas de promesses électorales et que les partis politiques doivent, s'il souhaitent asseoir de façon durable leur influence sur un

(29) Entrevues avec les habitants et les dirigeants des quartiers étudiés.

quartier, mener une politique cohérente et ne pas axer leurs interventions sur le court terme. Ces apparentes contradictions entre les logiques populaires et les aspirations des partis politiques doivent être prises en compte par les politiciens s'il souhaitent ancrer leur influence dans les strates populaires.

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 %. En effet, au populisme et à la faible confiance de la population dans les structures étatiques et municipales — ce qui explique la démobilisation des Guayaquiléniens — s'opposent la plus grande structuration des partis qui implique une mobilisation plus forte de la part des catégories populaires et la plus grande confiance envers les pouvoirs établis. Comment expliquer ces différences ? Tout au plus pouvons-nous énoncer quelques hypothèses : le poids du centralisme quiténien ; la plus grande acuité des problèmes dans le port principal que dans la capitale ; la prospérité pétrolière dont les retombées ont été plus significatives à Quito qu'à Guayaquil ; l'opposition entre la modernisation rapide du pouvoir central à partir des années soixante-dix — donc de Quito — et l'archaïsme des pouvoirs municipaux ; le fait que la ville de Guayaquil soit considérée par les migrants comme un espace au sein duquel il est parfois possible d'obtenir un emploi mais auquel on n'est pas profondément attaché — après plusieurs générations, les migrants sont souvent plus liés à leur lieu d'origine qu'à la ville dans laquelle ils vivent.

Les mouvements populaires urbains se sont développés quantitativement et qualitativement — du moins dans la capitale — à partir des années soixante. 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 (30).

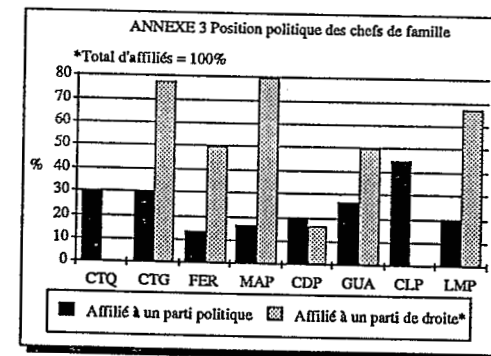
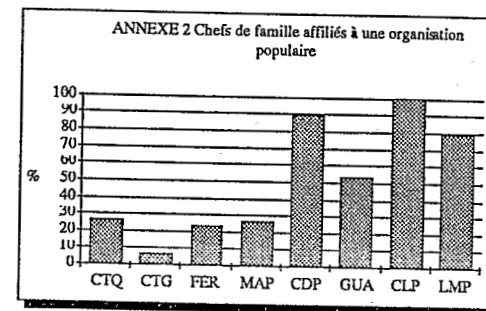
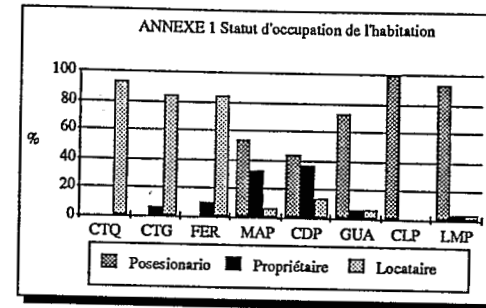
(30) « La lutte revendicative doit être liée à la lutte générale du peuple pour transformer la société, puisque la formation de nos propres quartiers et l'état dans lequel ils se maintiennent sont la conséquence de la structure socio-économique dominante du pays. » (*Voz de la Unión de las Organizaciones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

Les bases suffisantes existent-elles pour structurer un mouvement permanent, et non plus cyclique des organisations populaires — c'est-à-dire lié à la conjoncture politique et auquel se surimpose un amortissement tendanciel étroitement conditionné aux mécanismes de consolidation morphologique ? L'unification des luttes de quartier et la mobilisation de l'ensemble des secteurs populaires sont-elles réalisables à court ou à moyen terme ? A Quito, la conjoncture est plus favorable (cf. les actions du *Comité del Pueblo*, de la *Lucha de los Pobres*, de la *Coopérative Pisulí...*) qu'à Guayaquil où le populisme et le clientélisme sont des freins à l'organisation populaire.

Références citées

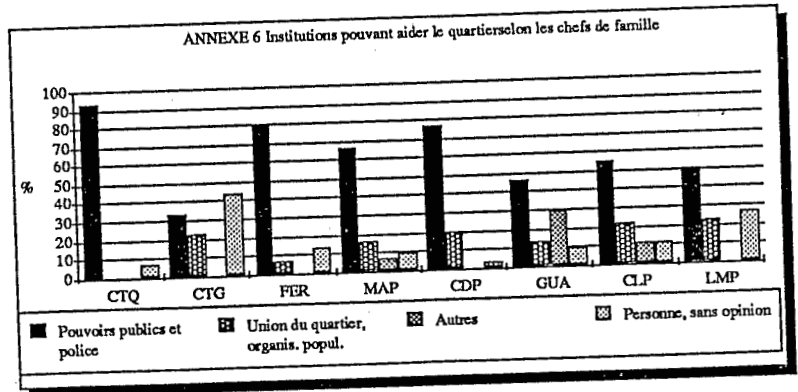
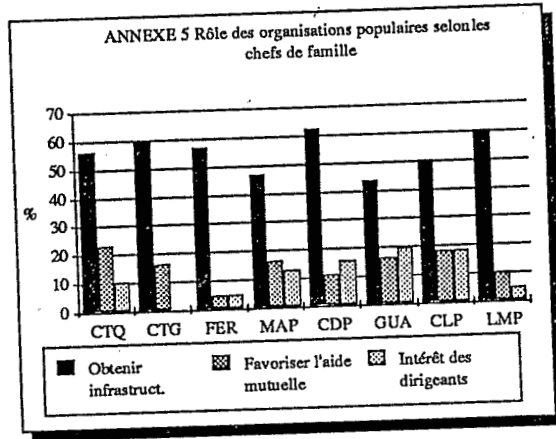
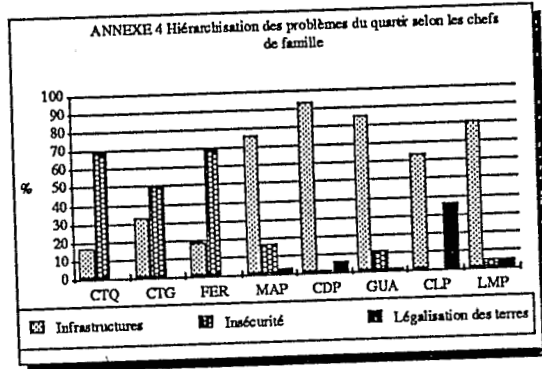
- AGUIRRE, R., 1984. — *Estado y vivienda en Guayaquil*, 204 p., Quito : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- ARMAS, S., 1982. — *El proceso de tugurización en el Centro Histórico: el caso de San Roque*. Thèse, Université Catholique, Quito, 210p.
- BRAVO, G., 1980. — *Movimientos sociales urbanos en Quito; el Comité del Pueblo*. Thèse, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, 167p.
- CARRION, D & VILLAVICENCIO, G., 1982. — Los sectores populares y el acceso a la tierra urbana: los casos de Quito y Guayaquil, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, 5 : 13-32, Quito : CIUDAD.
- CIUDAD, 1983. — *La tierra urbana y la vivienda popular en los barrios de expansión de Quito*, 238p., Quito : CIUDAD.
- CIUDAD, 1985. — *Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito: situación actual y perspectivas futuras de las organizaciones barriales y provivienda*, 125p., Quito : CIUDAD (document de travail).
- GARCIA, J., 1985. — *Las organizaciones barriales de Quito*, 131p., Quito : CIUDAD / ILDIS.
- HURTADO, O., 1983. — *El poder político en el Ecuador*, 359 p, Quito : Planeta.
- RODRIGUEZ, A. & VILLAVICENCIO, G., 1983. — Configuración del espacio regional ecuatoriano y desarrollo urbano de Quito y Guayaquil, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, 6 : Quito : 31-73, CIUDAD.
- TRAMA, 1979.- *Revista de Arquitectura*, 13/14, 138p., Quito.
- SALOMON, J., 1983. — *Estudio socio-económico del cerro de Mapasingue*, 58p., Guayaquil : Fondation Espejo.
- TORRES, V., 1983. — Movilización política en los barrios populares de Quito, *Ecuador Debate*, 4 : 124-138, Quito.

ANNEXES



CTQ : le centre taudifié de Quito
 MAP : Mapasingue
 CLP : la Lucha de los Pobres
 CTG : le centre taudifié de Guayaquil

CDP : le Comité del Pueblo
 LMP : les Lomas de Masapingue
 FER : la Ferrovaria
 GUA : le Guasmo central



CTQ : le centre taudifié de Quito
 MAP : Mapasingue
 CLP : la Lucha de los Pobres
 CTG : le centre taudifié de Guayaquil

CDP : le Comité del Pueblo
 LMP : les Lomas de Masapingue
 FER : la Ferrovaria
 GUA : le Guasmo central