

Document de travail (sujet à modifications)

La crise du secteur de la construction en Equateur : aspects
quantitatifs et analyses interprétatives.

Bernard Castelli

Février 1991

Quito(Equateur).

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

N° 38254 et 1

Cote B

Titre : La crise du secteur de la construction en Equateur : Aspects
quantitatifs et analyses interprétatives.

→ Page de garde (Doc, N°, date...)

De nombreux travaux en Sciences Humaines ont privilégié jusqu'à présent l'approche théorique de la crise du logement destiné aux couches moyennes des villes du continent latino-américain. Au delà des discours socialement intéressés et parfois même intéressants d'un point de vue heuristique, il nous semble cependant que beaucoup de ces écrits gagneraient non seulement en clarté scientifique mais aussi en force de persuasion s'ils s'appuyaient sur une connaissance concrète des réalités socio-économiques de la production du foncier moyen (1). A partir de l'exemple équatorien, une des intentions de cet article sera justement d'étudier les caractéristiques économiques et sociales de la récession affectant actuellement ce secteur. Parallèlement, et sur la base des données rassemblées, une seconde intention nous amènera à rechercher les causes principales de la paralysie productive et, par la même, à questionner les diverses interprétations données par les agents liés à l'industrie immobilière.

Pour ce faire, notre exposé comportera trois parties : la première, à manière d'introduction, décrira brièvement le cadre macro-économique de l'Equateur ainsi que le rôle et la place de l'activité formelle de la construction dans cette formation sociale. La seconde -moins globalisante-, permettra d'examiner les symptômes révélateurs de «l'état» de crise; en d'autres termes, nous mettrons en évidence les blocages structurels et les obstacles conjoncturels qui limitent la production du cadre bâti.

Enfin, on regroupera dans une troisième partie les analyses expliquant ou justifiant la situation observée : la démarche visant à responsabiliser certaines variables économiques fondamentales, l'explication politique de la stagnation et, en dernière instance, une interprétation ayant trait aux retombées sociales négatives de la crise du foncier moyen constitueront les trois angles d'approche retenus ici. En conclusion, nous nous interrogerons sur la pertinence de la libéralisation de l'économie équatorienne lorsque l'industrie de la construction est le résultat historique de politiques protectionnistes.

1 Selon la définition de G. Massiah et J.F. Tribillon : «<... Le foncier moyen est celui que consomment les couches sociales qui s'inscrivent dans un rapport d'alliance ou d'appui avec les riches et les puissants du secteur résidentiel...>». Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde, p.164; Cahiers Libres/Éditions La Découverte. Paris. 1987.

I. - LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE DE LA PROBLEMATIQUE.

I.1- Données générales sur l'économie équatorienne.

Dans les années soixante-dix, l'Equateur est passé brusquement d'une économie agro-pastorale à une «pétro-économie»; en effet, à partir de 1973, la croissance économique du pays a dépendu, dans une large mesure, des fluctuations de la production de pétrole. Bien que sa part sur le marché international soit quantitativement modeste (2), l'apport financier dû aux "royalties" pétrolières demeure néanmoins crucial pour le développement économique général. Par ailleurs, il est bon de signaler que ce pays est le plus grand exportateur de bananes au monde, même s'il n'appartient pas à l'Union des Pays Exportateurs de Bananes (UPEB). De plus, et en dépit du fait que le montant de sa dette extérieure (actuellement 10 000 millions de dollars) se soit élevé rapidement au fur et à mesure de l'accroissement continu des recettes pétrolières, l'Equateur -jusqu'en 1987-, a toujours été considéré par la communauté financière internationale comme un débiteur sérieux. Malheureusement, le séisme survenu au cours de la même année, et dont la conséquence principale fut la rupture de l'oléoduc transandin, a suscité non seulement l'interruption brutale des exportations d'or noir mais a eu également des effets désastreux sur les finances publiques. Depuis cette date, l'économie équatorienne expérimente un cycle durable de stagflation que les injections permanentes de dollars (crédits extérieurs) et la stratégie des mini-dévaluations périodiques n'arrivent pas à rompre. Le tableau ci-dessous (Fig.1) comprenant quelques indicateurs permet d'avoir une idée plus précise des forces et faiblesses de l'économie équatorienne :

Fig.1 : Indicateurs de l'économie équatorienne

	1961-70	1971-80	1981-85	1986-87
Taux de croissance du P.N.B (Base 1980)	5,20%	8,90%	2%	0,80%
Taux d'inflation moyen	4,50%	12,60%	27,50%	26,30%
Exportations (Fob) *	195	1232	2545	2103
Pétrole*	1	555	1618	825
Bananes*	93	158	186	263
Café*	30	132	152	242
Importations (Fob) *	169	1132	1826	1682
Soldes de la balance des paiements courants*	-440	-2725	-2445	-1300

* En millions de sucres de 1980

Source : South American Handbook, p.631.1988.

2 En 1985, 0,65 % de la production mondiale. ICf. South American Handbook, p.630. Edit. John Brooks, Trade & Travel Publications. G.B.

1.2- Appréciation critique du concept de crise économique.

En prise directe sur le commerce mondial en raison d'une spécialisation internationale séculaire et reconduite dernièrement sous une forme différente (pétrole), la crise contemporaine n'a pas épargné l'Equateur puisque celui-ci a vu ses structures économiques et sociales bouleversées. Avant d'observer son influence sur l'urbanisation, l'appréhension de cette récession structurelle passe préalablement par la connaissance de quelques unes de ses manifestations les plus visibles :

Historiquement, ce pays andin -à l'instar des autres nations du continent latino-américain-, a orienté l'essentiel de sa stratégie économique vers l'exportation de produits primaires et l'importation de biens de consommation durable et d'équipement. Certes, l'insertion dans la division internationale du travail lui a quand même permis, dans les années soixante, de jeter les bases d'une industrie nationale, objectif préconisé par les thèses cépaliennes dominantes à cette époque; mais la poursuite de cette politique industrielle autonome a été pratiquement interrompue par les exportations massives de pétrole. Comme résultat direct du gonflement des recettes pétrolières, l'augmentation prodigieuse de la circulation monétaire à l'intérieur du territoire a transformé radicalement les structures productives existantes, favorisé l'émergence de nouveaux secteurs économiques et accru le mimétisme technologique, etc. En outre, la naissance d'un Etat hypertrophié dont les moyens financiers et économiques demeurent actuellement encore surdimensionnés constitue aussi une donnée cruciale de la période actuelle. Or, le coût général de ces mutations socio-économiques s'est traduit concrètement par une accélération des flux migratoires, un intense redéploiement spatial des activités productives (accentuation de la division villes-campagnes) et, finalement, par une nouvelle organisation du capital beaucoup plus soumise aux décisions des centres financiers industrialisés.

En ce qui concerne la croissance urbaine, les changements survenus ont été essentiellement d'ordre spatial et social : en premier lieu, les effets sur l'armature urbaine de quasi deux décennies d'euphorie pétrolière ont été réellement importants à tel point que l'on a pu identifier l'urbanisation équatorienne à la seule présence de déséquilibres spatiaux classiques tels que : la «métropolisation» rapide des deux principales agglomérations Quito et Guayaquil, l'importance croissante des villes moyennes, le déclin des centres ruraux régionaux, etc. En second lieu, la persistance de la crise accentue et reproduit les inégalités sociales présentes à l'intérieur de la structure urbaine : tout d'abord, la réduction drastique de la capacité d'investissement public et privé empêche la création de nouveaux postes de travail, une telle restriction entraîne simultanément une forte augmentation du taux de chômage et de sous-emploi urbains (Voir Annexe Tab.1).

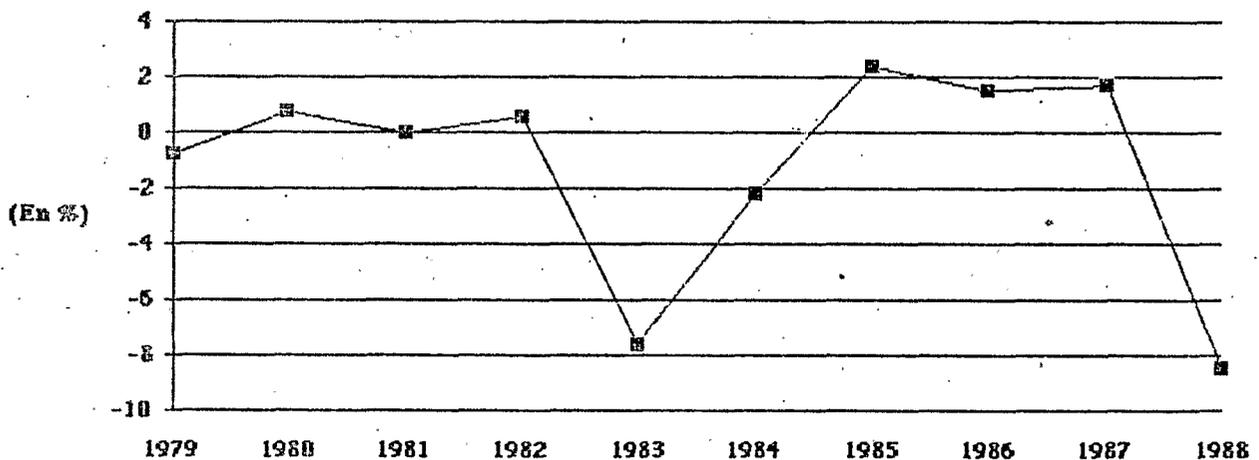
Ce dernier élément explique certainement la montée en puissance de

l'économie souterraine dans les villes équatoriennes comme alternative viable et immédiate à la sous-utilisation de la force de travail excédentaire (qualifiée ou non). Enfin, l'inflation des villes (3) si souvent décrite suscite parallèlement une détérioration du niveau de vie urbain : la difficulté à obtenir des revenus monétaires stables et réguliers de même que la carence de services fondamentaux (eau, électricité, transports, santé...) ne font qu'exacerber les tensions sociales à l'intérieur des zones urbaines.

1.3 - Importance économique de l'industrie de la construction en Equateur.

Même si l'absence d'informations spécifiques décrivant le fonctionnement macro-économique de cette activité limite sérieusement tout essai de mesure de son poids, quelques indicateurs extraits des comptes nationaux permettent néanmoins d'évaluer sa contribution dans le cadre de l'économie nationale. Ainsi, l'observation des taux de croissance du produit intérieur brut du secteur de la construction (Fig.2) nous suggère les commentaires suivants :

Fig.2 : Evolution des taux de croissance du P.I.B du secteur de la construction et des travaux publics en Equateur.



Source : Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador No12 (1989); élaboration B.C (1991).

Durant la décennie 1979-1988, et sauf les exceptions que nous mentionnerons plus loin, on ne peut vraiment pas dire que la production immobilière ait été substantielle; en effet, à part les années 1985 et 1987, qui représentent les seules périodes de croissance lente du P.I.B (0,2% et

³ Résultant non seulement de l'exode rural continu mais aussi de l'extension légale ou illégale (quartiers périphériques) de l'espace construit.

2,4 % respectivement d'accroissement annuel), l'ensemble de la série statistique se caractérise par des phases de recul plus accentuées les unes que les autres : ainsi, les baisses de 1983 et 1987 s'expliquent vraisemblablement par une forte diminution dans les mises en chantier de travaux publics et par la situation financière critique des entreprises moyennes, cette dernière conséquence provenant du non paiement par l'Etat de ses dettes (4).

En outre, si l'on prend comme référence l'indicateur de la valeur ajoutée brute (Fig.3), on remarque immédiatement l'importance toute relative de la construction capitaliste lorsqu'on la compare aux autres activités de la formation sociale équatorienne :

Fig 3 : Structure de la valeur ajoutée brute par activité économique.

	Agriculture (%)	Pétrole et Mines (%)	Manufacture (%)	Construction (%)	Services (%)	Total (%)
1983	13,5	13,5	19,8	4,6	48,6	100
1984	14,3	14,3	18,7	4,3	48,4	100
1985	15,1	14,9	18,1	4,2	47,7	100
1986	16,1	15,2	17,1	3,9	47,6	100
1987	18,3	7,8	18,1	4,2	51,5	100

Source : - ILDIS : Estadísticas del Ecuador 1989. Actualización.

- Elaboration : E.C (1991).

Par conséquent, loin d'être une industrie motrice susceptible de peser à elle seule sur le développement du pays, la production immobilière se trouve en réalité dans une situation d'infériorité quantitative -en termes de création de revenus-, face à des industries prééminentes telles que le pétrole ou les services. A quelques variations mineures près, il n'est que de constater combien l'évolution de la richesse générée par la construction fut très lente, presque identique d'une année sur l'autre.

Finalement, l'examen des résultats d'exploitation (Fig.4) obtenus par les entreprises de la construction met en évidence leur augmentation rapide au cours de la période 1984-1987 : en effet, la moyenne des taux annuels de croissance des marges bénéficiaires se situe aux alentours de 52 %; au contraire, l'année 1988 constitue en comparaison une contre-performance dans le mouvement à la hausse des profits :

⁴ Il est important de préciser que l'année 1987 peut être considérée comme exceptionnelle dans la mesure où le séisme de mars 1987 a eu pour effet de paralyser les exportations pétrolières du pays ce qui réduisit fortement la capacité de l'Etat à assumer ses obligations financières vis à vis des constructeurs. Pour plus amples détails, Cf. Conjuntura Ecuatoriana (1987-1988). Apunte Técnico 12. CORDES. Quito. 1988.

Fig.4 : Résultats d'exploitation du secteur de la construction et des travaux publics
(En millions de sucres)

1984	1985	1986	1987	1988
17 639	25 223	41 308	61 435	52 932

Source : - B. C.E, Cuentas Nacionales del Ecuador No 12 (1989).
- Elaboration B.C (1991).

II.- Les symptômes de la crise du logement en Equateur.

Après le panorama macro-économique de la construction présenté dans la première partie, il nous faut maintenant étudier les mécanismes particuliers de la crise de la production immobilière; la démarche pour y parvenir reposera sur la distinction de deux types d'obstacles ou blocages : d'une part, ceux de nature structurelle ou inhérents aux structures productives des fabriques de ciment; d'autre part, ceux de caractère plus conjoncturel, c'est à dire liés au renchérissement des coûts de la construction.

II.1- Les blocages structurels du secteur de la construction.

On estime généralement les besoins actuels en logement de l'Equateur à environ un million d'unités. L'origine de ce déficit peut être recherchée, nous semble-t-il, tant du côté de l'offre que de la demande de ciment; c'est la raison pour laquelle nous fournirons ici un certain nombre d'éléments chiffrés permettant de mesurer l'ampleur du problème. Par ailleurs, ces informations relatives aux capacités productives et aux besoins seront suivies d'une analyse rapide de la propriété sociale des cimenteries dans la mesure où le mouvement en faveur de la privatisation des entités publiques de l'hémisphère latino-américain rend pertinente l'étude des industries «stratégiques» possédées par l'Etat.

1.1 - La problématique de l'offre et de la demande de ciment.

a) L'insuffisance de l'offre.

Aujourd'hui, la production nationale des fabriques de ciment atteint environ 2,1 millions de tonnes par an et les besoins du marché intérieur s'élèvent en moyenne à 2,5 millions (5); en d'autres termes quantitatifs, il existe annuellement une production déficitaire de près de 400 000 tonnes. Pour remédier à l'insuffisance de l'offre, deux options à court terme sont envisageables : d'une part, la libéralisation des importations de ciment étranger à la seule condition que son prix ne soit pas prohibitif pour les

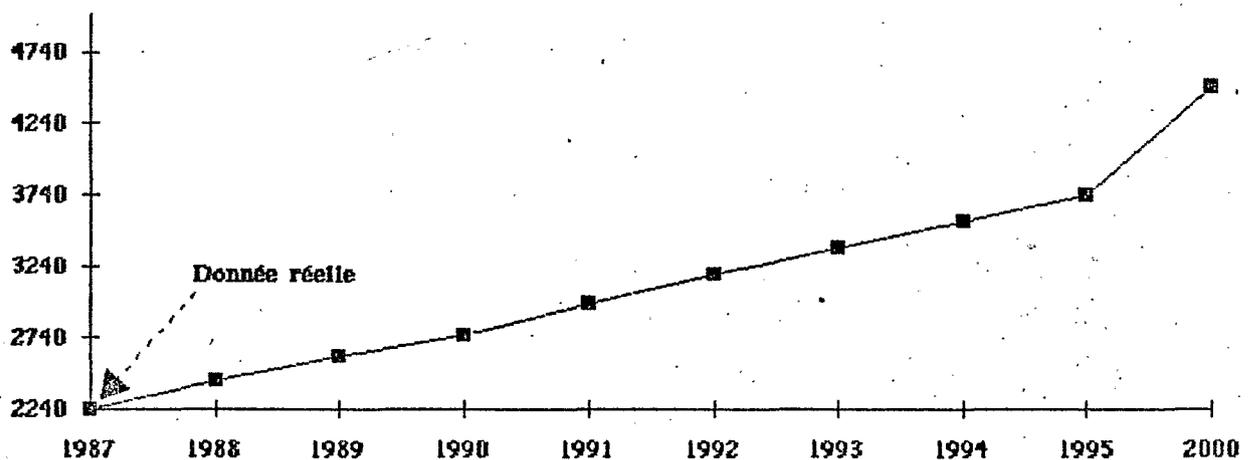
⁵ El Comercio. 19/03/1990.

entreprises immobilières. Mais cette solution est difficilement réalisable lorsque l'on sait que le coût de la tonne de ciment importé s'avère être supérieur d'environ 2,5 dollars à celle produite localement. D'autre part, l'agrandissement des unités de production existantes est la seconde alternative possible, celle qui est généralement préférée tant par l'Etat que par les constructeurs privés. On précisera cependant que cette dernière solution requiert aussi de forts investissements présents (6) pour un résultat futur aléatoire si l'on considère que les prévisions de la demande pourraient être dépassées par les faits sociaux (7). A cet égard, et selon les directives du plan gouvernemental en voie de réalisation, il est prévu d'accroître la capacité installée de la totalité des fabriques de ciment afin d'atteindre en 1992 l'objectif des 3,3 millions de tonnes annuelles.

b) Besoins et prévisions de la demande.

En 1978, la consommation annuelle de ciment par habitant est passée de 115 à 160 tonnes ; or, au cours des vingt-cinq dernières années, son taux d'accroissement a atteint en moyenne 9,7 % par an. En complément du graphique des prévisions de la demande (Fig.5), on ajoutera que la consommation nationale s'est accrue de 2,39 millions de tonnes en 1988 à 2,57 millions de tonnes en 1989 (8) :

Fig. 5 : Prévisions de la demande de ciment équatorien (en milliers de tonnes).



Source: Corporación Financiera de Fomento; elaboración B.C. (1991).

6 Une augmentation de 840 000 tonnes de la capacité installée jusqu'en 1992 revient à 55 millions de dollars.

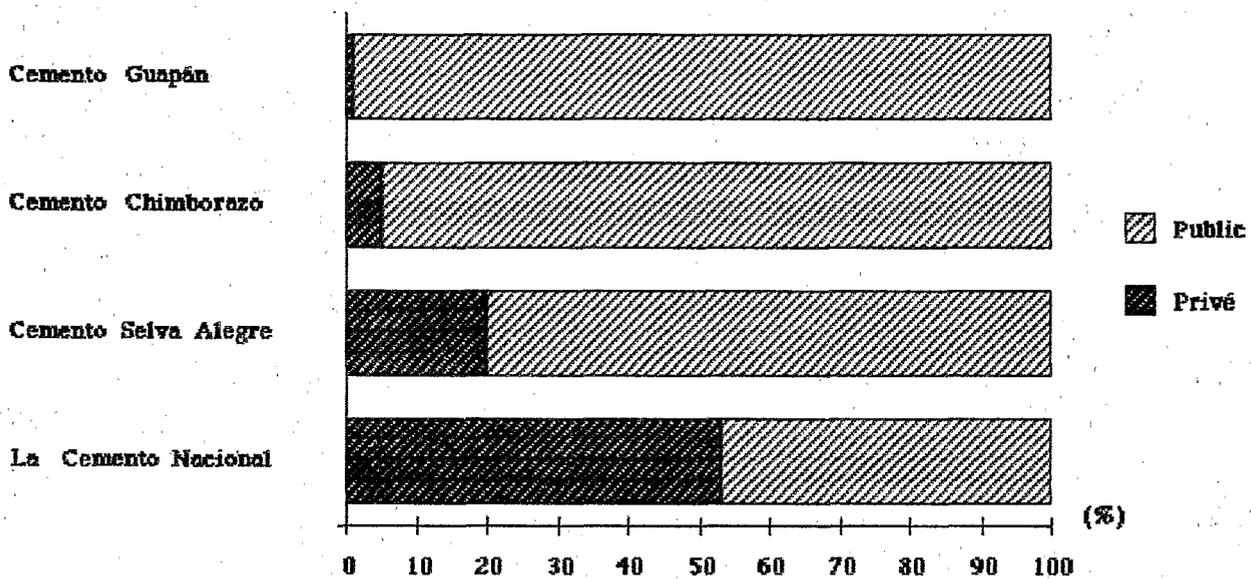
7 Rappelons qu'au cours de la période 1974-1982 le pourcentage de variation annuelle de la population urbaine en Equateur a atteint 4,48. Cf. Población y cambios sociales. Diagnóstico socio-demográfico del Ecuador 1950-1982, p.196. Corporación Editora Nacional. Quito. 1987.

8 El Comercio. *op. cit.*

1.2 - Structures de la propriété des cimenteries.

D'une manière générale, c'est l'Etat équatorien qui détient l'essentiel des titres de propriété des sociétés spécialisées dans la production industrielle de ciment. Ce statut juridique favorable lui sera souvent reproché, comme nous aurons l'occasion de le voir, par les adversaires de l'interventionisme étatique qui arguent des maigres résultats économiques obtenus par ces entreprises publiques pour réclamer leur privatisation immédiate. En réalité, le capital social des cimenteries équatoriennes se répartit précisément de la manière suivante (Fig.6) :

Fig .6 : Composition de l'actionariat dans les fabriques de ciment (1990)



Source : Superintendencia de Companias; élaboration B.C (1991).

La Cemento Nacional représente l'entreprise la plus importante en termes de production (Voir Annexe Grap.1) et de chiffres de ventes réalisées; 53 % de ses actions sont aux mains de propriétaires privés tandis que les 47 % restantes appartiennent à un organisme financier public, La Corporación Financiera Nacional (C.F.N). En ce qui concerne la société Cementos Selva Alegre, la propriété de son capital est divisée entre une banque d'Etat (40 %) chargée du financement de programmes d'habitat populaire ⁽⁹⁾ et la C.F.N (40 %); le reste des actions appartenant au secteur privé national. Quant à Cementos Guapán, les parts de l'Etat dominent à 99% le capital de l'entreprise; ce pourcentage écrasant lui assure évidemment un droit de regard exclusif sur les orientations et les décisions liées au fonctionnement de cette cimenterie. Enfin, la société Cemento Chimborazo, dont une forte majorité (95 %) de ses actions est contrôlée par un institut para-public de développement (BEDE) abandonne le reliquat de ses titres au

⁹ Il s'agit du Banco Ecuatoriano de la Vivienda, B.E.V.

capital privé. Des quatre sociétés citées, La Cemento Nacional est celle qui présente les taux de rentabilité et de productivité les plus élevés par rapport à ses trois concurrentes; ainsi, l'examen du ratio niveau de ventes/capacité installée (Fig.7) illustre bien le dynamisme de cette entreprise à capitaux mixtes :

**Fig. 7 : Valeur vendue par tonne installée
(Situation en 1983)**

	En sucres courants
La Cemento Nacional	98 628
Cemento Selva Alegre	51 571
Cemento Chimborazo	42 000

Source : Superintendencia de compañías; élaboration B.C (1991)

II.2- L'augmentation des coûts de la construction.

Dans le cadre de la politique économique menée par le gouvernement du président Rodrigo Borja, la fixation du prix officiel des matériaux de construction a cherché à se rapprocher de leur coût réel de production, dans un souci non avoué de laisser jouer les mécanismes correcteurs du marché. Pratiquement, cette recherche d'une plus grande «vérité» des prix a conduit à l'abandon progressif des nombreuses subventions généreusement octroyées pendant l'euphorie pétrolière. Mais, les effets économiques des mesures de libéralisation prises par le Front Economique⁽¹⁰⁾ se sont matérialisés en une accélération de la hausse des inputs matériels consommés. Produits stratégiques de la construction, le ciment et le fer n'ont pas échappé à cette politique de régulation marchande.

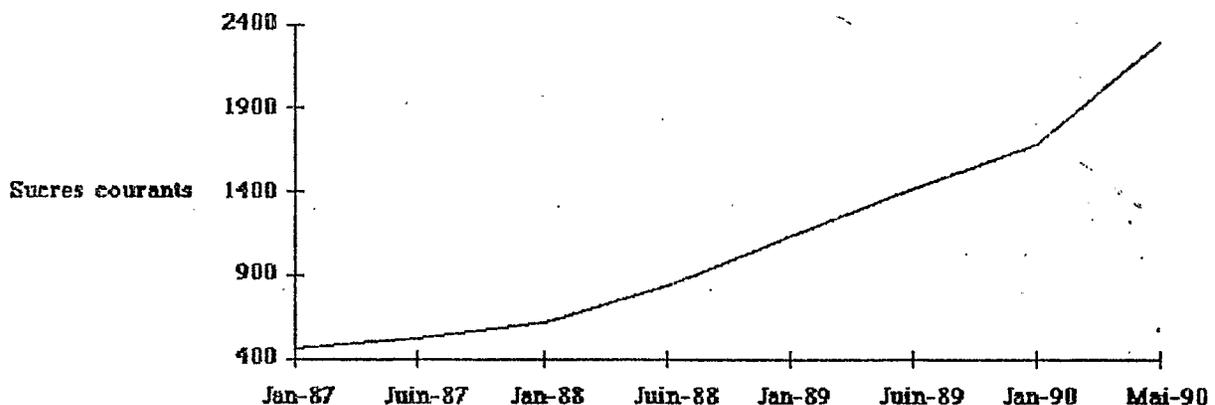
21. - le coût du quintal de ciment.

Situé sur la liste hétérogène des produits ⁽¹¹⁾ administrés par le Ministère de l'Industrie, la valeur du quintal n'avait pas connu d'augmentation compensatrice depuis 1984. Or, comme l'indique le graphique qui suit (Fig.8), c'est seulement à partir de janvier 1987 que les tentatives de réajustement des prix se succèdent; au fil du temps, cette politique correctrice s'est accentuée pour devenir un outil systématiquement employé par la puissance publique :

¹⁰ Organisme composé des responsables monétaires et économiques du gouvernement ainsi que des principales forces vives du pays.

¹¹ Le ciment côtoie l'huile, les sanitaires, l'alcool, l'eau-de-vie, les pneus ... !

Fig.8 : Evolution du coût du quintal de ciment équatorien (Période 1987-1990)



Source: CAMECO; élaboration B.C (1991).

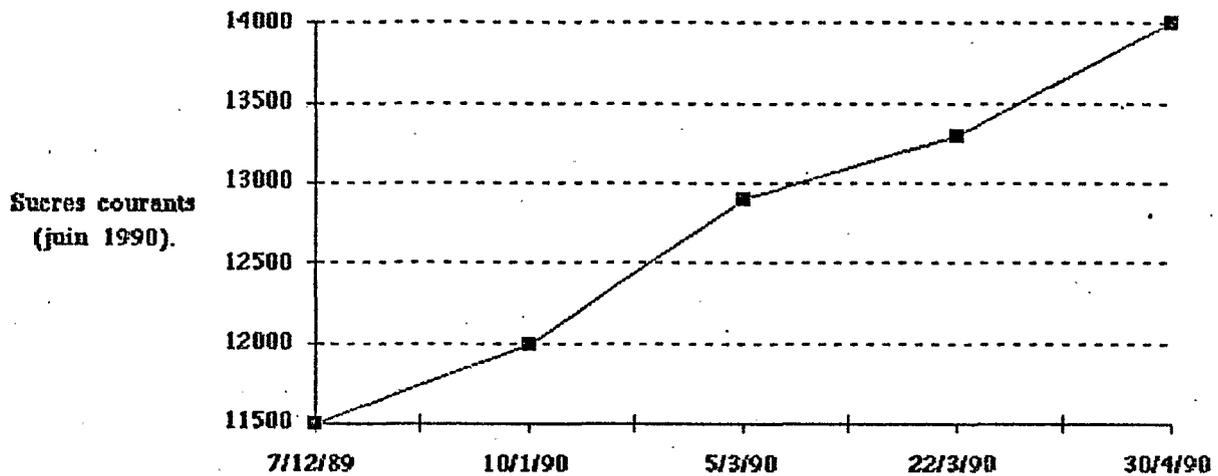
Les explications fournies par le Front Economique pour justifier les hausses successives du ciment peuvent être synthétisées de la manière suivante : d'une part, une rémunération plus réaliste selon le coût de production en vigueur permettrait aux fabriques de retrouver un seuil de rentabilité autorisant le financement des projets d'extension et de modernisation des cimenteries (cf. supra). Selon les propos de l'ex-Ministre de l'Industrie Jacinto Jouvin recueillis par la presse, les fabriques n'avaient pas le choix : augmenter leur prix de vente ou aller directement à la faillite. D'autre part, on peut également considérer le renchérissement du ciment comme une aide à l'investissement massif dans les cimenteries : en effet, la sous-valorisation du prix du quintal équatorien par rapport au marché international n'incite pas les investisseurs éventuels à placer leurs capitaux dans des industries présentant des taux de rentabilité faibles. Finalement, selon le gouvernement, l'impact des accroissements périodiques serait minime et n'affecterait que 5% du coût total de construction d'une maison; cette dernière estimation fut vivement critiquée comme erronée par les constructeurs.

2.2. - L'évolution du prix du fer.

Moins polémique et spectaculaire, la décision de modifier à la hausse le prix du fer fut néanmoins prise dans les derniers mois de gestion de l'ex-Ministre de l'Industrie. A première vue, on est surpris (Fig.9) non tant par l'ampleur des augmentations décidées que par leur régularité à des intervalles rapprochés; l'impression dominante est que l'on se trouve en présence d'une stratégie ponctuelle à très court terme visant à effacer les erreurs de gestion antérieures des sidérurgies équatoriennes. Mais l'absence d'un plan cohérent et global de réactivation économique n'a fait qu'attiser le mécontentement général des professionnels, lesquels insistent fréquemment sur les conséquences inflationnistes d'une libéralisation erratique des prix

pour l'ensemble des matières premières et des facteurs utilisés dans le processus de production :

Fig.9 : Augmentations réelles du prix du quintal de fer.



Source: CAMECO; élaboration B.C (1991).

III.- LES ANALYSES INTERPRETATIVES.

Préalable nécessaire pour mesurer et mieux comprendre la profondeur de la crise qui sévit dans l'industrie de la construction, le diagnostic précédent -plus ou moins connu selon le degré d'implication professionnelle des acteurs du foncier moyen-, sert souvent de toile de fond pour entamer une recherche des origines de cette dépression. D'après la position économique et sociale occupée dans l'appareil productif, il est évident que les interprétations fournies varieront et divergeront jusqu'à occulter parfois même la réalité des faits. Malgré cela, et sans vouloir être exhaustifs sur une question aussi complexe, il me semble que la quintessence des points de vue s'exprime au travers des courants de pensée suivants :

III.1- Les responsabilités économiques.

De l'ensemble des discussions ayant trait à l'étude des causes économiques de la crise du logement, se détachent essentiellement deux catégories d'explication : d'une part, une interprétation dans laquelle le facteur financier et monétaire est considéré comme une véritable barrière empêchant le libre accès à la propriété des classes moyennes. D'autre part, en complément de nos analyses sur l'offre de ciment, un présupposé néo-

libéral trouve dans l'existence d'un marché oligopolistique constitué par les cimenteries une raison suffisante pour expliquer leur incapacité à répondre aux besoins des promoteurs.

1.1. - L'explication financière et monétaire.

On comprendra aisément combien il est difficile de séparer la production du logement des possibilités concrètes de son financement. Avant d'entrer dans le détail des coûts financiers de l'immobilier, on aura une idée de l'importance de la question en examinant préalablement les différents réseaux financiers liés à la construction individuelle (Fig. 10) :

Fig.10 : Valeur déclarée des permis de construire selon leur source de financement (Nouvelles constructions dans l'aire urbaine).

	Fonds propres (a) (%)	Sécurité Sociale (%)	Mutualistes (%)	B.E.V (b) (%)	Divers (%)	Total (%)
1983	48,7	21,4	3,6	0,6	25,6	100
1984	51,1	19,3	2,8	0,8	26,1	100
1985	55,2	12,7	1,3	1,8	28,9	100
1986	52,7	16,4	2,7	0,8	27,4	100
1987	61,8	0,6	0,9	1,3	35,3	100

(a) Le financement des programmes de logement que développent la Sécurité Sociale, les mutualistes et le B.E.V s'enregistrent ici comme fonds propres.

(b) Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Ainsi, en moins de cinq années, les prêts à taux d'intérêt modéré offerts par la Sécurité Sociale, les Caisses d'Epargne (ou Mutuelles) et le B.E.V ont été déplacés soit par des apports personnels soit par des ressources bancaires. Les difficultés croissantes à financer une politique sociale d'aide au logement amenèrent l'Etat équatorien à redéfinir sa participation économique et, par conséquent, à laisser une plus grande liberté au système bancaire privé. Dans le cas des couches moyennes urbaines, la capacité d'emprunter auprès des banques implique en outre un certain nombre de conditions d'ordre pécuniaire que l'inflation généralisée et l'érosion monétaire permanente rendent aujourd'hui difficiles à réunir : déposer sur un compte courant une somme d'argent représentant un pourcentage de la valeur de l'habitation envisagée ⁽¹²⁾, avoir des revenus mensuels réguliers, responsabilité de plusieurs garants solvables, etc.

En résumé, les reproches que l'on adresse généralement aux circuits financiers formels sont de deux ordres : d'une part, le coût actuel du crédit

12 Jamais moins de 1 000 dollars !

correspond à un prélèvement élevé sur l'économie domestique des employés publics ou privés, à tel point que que ses bénéfices actuels deviennent moins tangibles plus le temps passe. En mars 1991, on estime la hausse des prix de détail aux environs de 47 %, tandis que les taux d'intérêt auxquels les banques prêtent de l'argent oscillent entre 55 et 60 % annuels. Un exemple concret tiré d'un récent article de presse permettra de mieux saisir la spirale inflationniste des coûts financiers : « .. L'argent obtenu d'un prêt a les coûts suivants : ...un appartement modeste de 8 200 dollars requiert le paiement de 233 dollars mensuels; et, avant de l'acquérir, [il faut compter] au moins 1 000 dollars comme paiement de la réservation. [Le prix de vente] d'une maison équivaut à 13 000 dollars. Le droit de réservation sera de 2 000 dollars; le solde de 11 000 dollars représentera un remboursement mensuel de 356 dollars ...» (13).

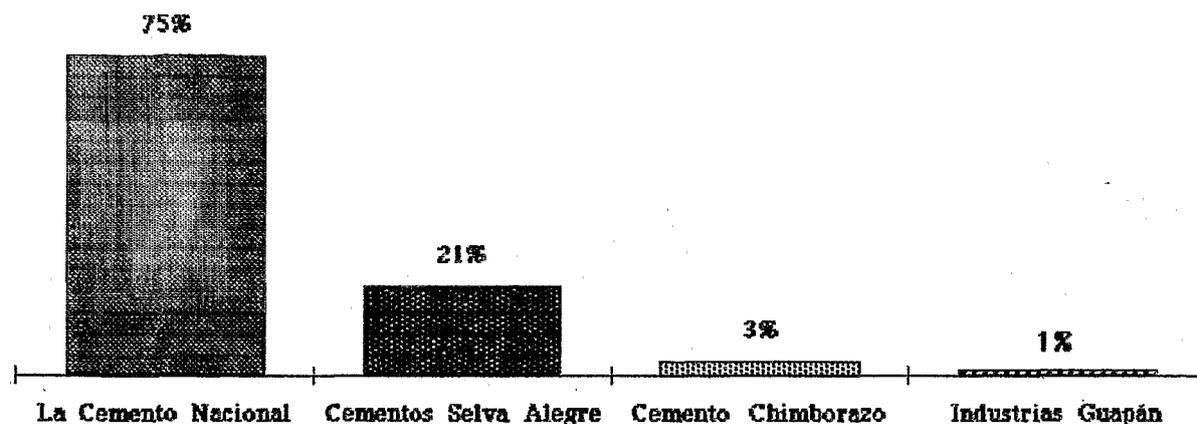
D'autre part, la limitation majeure du crédit bancaire réside dans son contenu avant tout marchand -même s'il offre l'avantage du terme-, dans la mesure où ce genre de crédit est lié à une créance hypothécaire, laquelle contrainte n'est pas sans risques en période de récession. Si sa remise en cause n'est pas encore à l'ordre du jour, d'aucuns souhaiteraient néanmoins une réforme du mode actuel de financement bancaire qui accroisse non seulement le volume des crédits destinés au logement résidentiel mais propose parallèlement des améliorations substantielles : élévation du montant des crédits en fonction du salaire minimum, étalement des annuités dans le temps (de 10 à 25 années), allègement des exigences légales (plans de construction, certificat d'inscription municipale...) indispensables pour obtenir l'autorisation de prêt, etc.

1.2. - L'existence d'un marché oligopolistique du ciment

Comme nous l'avons vu, l'offre insuffisante de ciment ainsi que les révisions successives de son prix par les pouvoirs publics n'ont pu résoudre jusqu'à présent les problèmes posés par l'approvisionnement en matière première de l'activité de la construction. D'ailleurs, la thèse de la présence d'un marché oligopolistique du ciment responsable de la crise tend à être utilisée non seulement comme un facteur explicatif mais aussi comme un argument supplémentaire en faveur de la privatisation immédiate des cimenteries. Ainsi, l'observation de leurs parts respectives de marché (Fig.11) apporte incontestablement de l'eau au moulin des partisans du retour à une concurrence moins imparfaite : en 1988, 75 % des ventes furent réalisées par une seule entreprise (La Cemento Nacional) tandis que le reste du marché (25%) revint aux autres fabriques de ciment :

13 Pour information, on signalera que le salaire minimum officiel en Equateur se situe aux alentours de 40 dollars par mois (Avril 1991).

**Fig.11 : Participation des fabriques de ciment sur le marché équatorien
(% des ventes au cours de l'année 1988).**



Source: Superintendencia de Compañías; élaboration B.C (1991).

Malgré cela, l'inégale structure du marché ne résulte pas tant d'une absence de concurrence empêchant les firmes d'atteindre des performances productives et une rentabilité souhaitables que d'une conjonction de circonstances économiques, politiques et sociales qui ont abouti à limiter sérieusement les capacités productives de ces unités :

En premier lieu, il est vraisemblable que des facteurs extérieurs au fonctionnement même de ces entreprises aient eu une grande part de responsabilité dans leur échec productif et financier. tout d'abord, l'exacerbation de la concurrence internationale (14) a suscité un abaissement relatif du prix international du ciment et a encouragé corollairement la banalisation de son importation au gré des pénuries intérieures du produit. En second lieu, l'action de l'Etat n'a pas eu comme priorité principale l'édification d'une véritable industrie du ciment qui puisse satisfaire les besoins croissants du pays tout en développant en même temps les potentialités de l'appareil de production; on s'est simplement contenté de canaliser des ressources vers un secteur de prestige (prégnance du mythe de l'industrie industrialisante) sans s'inquiéter outre mesure de la faible rentabilité des transferts de capitaux réalisés. En effet, les politiques de substitution d'importations de même que l'abondance pétrolière n'ont pas apporté de changements substantiels dans les modalités d'intervention de la puissance publique : au contraire, les nombreuses exonérations fiscales concédées n'ont fait que renvoyer « *ad vitam aeternam* » la nécessité de parvenir à plus d'efficacité économique dans la gestion des cimenteries. Troisièmement, il est utile de souligner que -même bien protégées-, les fabriques connaissent actuellement des problèmes identiques à ceux qu'expérimente la majorité du secteur manufacturier équatorien : une

14 Produite par les mutations contemporaines du capitalisme mondial visant à répondre à la crise structurelle de son mode de régulation.

élévation rapide de leurs coûts financiers, un haut niveau d'endettement interne, une difficulté à obtenir des économies d'échelle sur un marché intérieur de petite taille, etc. constituent les données essentielles de la problématique de l'administration des cimenteries.

En conclusion, travailler à pertes sans prévoir l'essor futur des unités de production ne permettra certainement pas de relever les nouveaux défis de l'urbanisation galopante en Equateur et d'atténuer simultanément les récentes répercussions socio-économiques de l'épuisement du modèle rentier. C'est dans ce cadre général qu'il faut donc replacer les derniers essais ponctuels de l'Etat tentant de réintroduire, dans les fabriques de ciment, quelques principes du jeu capitaliste comme l'autonomie financière ou la planification stratégique des investissements. Finalement, nous insisterons sur le fait que la manipulation compulsive de la variable prix de vente ne constitue pas à elle seule une politique industrielle cohérente et que, dans un avenir relativement proche, le secteur de la construction ne fera pas l'économie d'une réforme structurelle.

III.2.- L'origine politique de la crise actuelle.

Si l'on ajoute aux points de vue techniques abordés précédemment une approche complémentaire qui attribue la tendance dépressive du secteur de la construction aux décisions de politique économique prises dès le mois d'août 1988 par le gouvernement social-démocrate du président R.Borja Cevallos, la discussion sur les origines de la récession prend immédiatement une tournure beaucoup plus politique. En effet, la critique acerbe du schéma de «gradualisme économique» émanant des professionnels de la construction n'est jamais gratuite puisqu'elle s'accompagne non seulement d'une remise en cause de ces mesures mais aussi d'un questionnement des résultats socio-économiques issus de l'intervention de l'Etat.

2.1.- Le questionnement de la politique de «gradualisme économique»

L'expression «gradualisme économique» désigne l'ensemble des pratiques économiques et monétaires expérimentées par le gouvernement équatorien pour récupérer, sans heurts et de manière progressive, les grands équilibres macro-économiques perdus dans les domaines suivants : secteur externe, réserve monétaire internationale, déficit budgétaire, indice des prix...Mais, à la différence des expériences ultra-monétaristes de la décennie soixante-dix -dont les coûts sociaux élevés ont éloigné définitivement leur répétition dans un futur proche-, la politique suivie par le président R.Borja peut être qualifiée de graduelle dans la mesure où sa moindre intensité et son absence de systématisation théorisante l'éloignent formellement du modèle néo-libéral. Concrètement, au cours de ces deux dernières années, les instruments employés pour atteindre les objectifs gouvernementaux de

stabilisation économique et monétaire ont fait appel tour à tour aux mini-dévaluations périodiques du sucre (15), à la flexibilité des taux d'intérêt, à la libération de quelques (pas tous!) prix administrés, à la diminution du volume de crédits publics distribués...Le pragmatisme économique de l'Etat dans la conduite des affaires du pays a entraîné de vives réactions et parfois même une franche hostilité de la part des associations de constructeurs.

Même si elles reconnaissent la nécessité impérieuse d'assainir les structures de l'économie équatorienne mises à mal après plusieurs années d'euphorie pétrolière, les Chambres de la Construction confèrent cependant aux décisions gouvernementales le pouvoir de prolonger les tendances dépressives de l'appareil productif sans qu'apparaissent à l'horizon les premiers signaux de sa réactivation. La pérennité inquiétante des taux de croissance négatifs du secteur ainsi que la spirale inflationniste des matières premières et des facteurs productifs rendraient -selon elles- plus évident le caractère erroné de la voie actuellement choisie par les autorités monétaires. Eu égard au logement résidentiel et populaire, de nombreuses critiques soulignent combien le bilan du gradualisme en termes sociaux et productifs s'avère d'ores et déjà lourd pour les catégories sociales concernées : l'impossibilité de maîtriser l'envolée des coûts et l'incapacité de l'industrie à répondre matériellement à leur demande croissante ne permettent pas de combler l'important déficit de l'habitat, une telle situation représentant une source virtuelle de mécontentement social.

2.2. - L'inefficacité opérationnelle de l'Etat.

La condamnation véhémement des moyens et des conséquences liés à l'application du gradualisme gouvernemental débouche simultanément sur une évaluation sévère de l'efficacité de l'intervention publique lorsque celle-ci se convertit en un obstacle au libre jeu des intérêts privés de la construction. Au cours du temps, la dimension socio-économique de l'action étatique dans les domaines du logement social et de l'infrastructure indispensable au développement s'est considérablement accrue jusqu'à même devenir l'élément moteur de la croissance de l'industrie du bâtiment : on estime, par exemple, que le degré de dépendance des entreprises de ce secteur envers les investissements publics atteindrait environ 70 % (16). Des programmes nationaux d'habitat pour les couches défavorisées de la population équatorienne jusqu'à la construction d'édifices et d'équipements collectifs sa participation aux côtés du secteur privé n'a fait que s'élargir, tout en prenant des aspects multiples aux intérêts contradictoires. Ces antagonismes sont généralement dévoilés lorsque les moyens économiques

15 Nom de la monnaie nationale.

16 La reactivación económica del sector de la construcción en el año 1990. Boletín No 104, Enero-Febrero 1990, p.3. CAMECO. Quito.

de l'Etat rentier se trouvent être comprimés brutalement soit par le renforcement des contraintes internationales (remboursement de la dette extérieure, limitations dans le crédit international, baisses des recettes d'exportation...) soit par la persistance de problèmes intérieurs. Comme c'est le cas aujourd'hui, le procès concernant le caractère improductif et parasitaire de l'Etat reprend de plus bel en s'appuyant principalement sur les litiges financiers que ce dernier maintient avec un grand nombre de promoteurs. Si la réduction obligée de la capacité d'investir du secteur public est généralement comprise étant donné le marasme actuel, par contre la suspension du règlement des commandes réalisées au profit de la collectivité est moins facilement admise et fait l'objet de réclamations réitérées de la part des créanciers : au montant total de l'endettement étatique auprès des maîtres d'oeuvre atteignant approximativement les 20 millions de dollars, on devrait ajouter également la somme (non précisée) des agios à verser pour les retards survenus dans le paiement des contrats. Sur la base de ce contentieux explosif, on comprendra aisément que l'anti-interventionnisme actuel et l'intérêt récent pour le thème de la privatisation des entités publiques redoublent d'intensité quand on annonce officiellement une augmentation des dépenses courantes (salaires de la bureaucratie) dans le dernier exercice budgétaire.

III.3.- Les conséquences sociales de la stagnation immobilière.

En plus des effets strictement économiques abordés ci-dessus, la dépression qui affecte aujourd'hui la construction se traduit aussi par de nombreux coûts sociaux dont on peut difficilement ignorer l'existence. Des problèmes surgis dernièrement, nous avons choisi d'en retenir plus particulièrement deux en raison de leur intérêt transcendantal : le premier fait référence aux conséquences de la récession sur le volume de l'emploi dans le bâtiment; le second évoque les répercussions sur les couches moyennes de l'inflation des coûts de production du logement.

3.1. - Les effets sur l'emploi.

En période de prospérité, et selon son poids économique dans une société donnée, il est bien connu que l'industrie de la construction exerce une influence déterminante sur la croissance d'une nation : le nombre et la diversité des liaisons établies avec l'ensemble du système économique expliquent généralement les multiples retombées induites par ce processus d'intégration sociale. En ce qui relève de l'emploi par exemple, la demande polymorphe du bâtiment vers les autres branches économiques (industries, sociétés de services, entreprises de transport, etc.) entraîne une augmentation du niveau général d'occupation de la force de travail tant dans ses unités de production que dans celles associées -de près ou de loin-,

à la promotion immobilière.

Dans le cas de l'Équateur, la présentation théorique précédente mérite d'être nuancée par la prise en considération des spécificités de son marché du travail : d'abord, rappelons que, au cours des vingt-cinq dernières années, l'abandon des campagnes a permis de «libérer» une main d'oeuvre considérable; or seule une infime partie de cette force de travail non qualifiée a pu s'employer dans le bâtiment des villes en expansion. Comme le montre l'évolution de la population active dans ce secteur (Fig.12), la localisation spatiale des travailleurs est avant tout urbaine, bien qu'un fort contingent demeure encore employé dans des chantiers à la campagne :

Fig.12 : Localisation de la population active du secteur de la construction.

	Zone urbaine (%)	Zone rurale (%)
1983	64,1	35,9
1984	63,9	36,1
1985	63,6	36,4
1986	64,1	36,1
1987	63,6	36,4

Source : - ILDIS : Estadísticas del Ecuador. Actualización 1988.
- Elaboration B.C (1991).

Par ailleurs, en l'absence de données fiables et désagrégées, le calcul des effets multiplicateurs sur l'emploi générés par cette industrie s'avère tout aussi difficile à effectuer (17); seules des estimations partielles peuvent être fournies lesquelles ont uniquement une valeur indicative : à titre d'exemple (18), si l'on considère que les besoins en habitation sont compris entre 15 000 et 30 000 unités par an, la satisfaction de cette demande par l'industrie immobilière justifierait la création de 50 000 postes directs de travail et de 50 000 autres emplois indirectement liés à cette hypothèse de réactivation. Il est clair cependant qu'à comparer ces chiffres à ceux de la population sous-employée (Voir Annexe Tab.2), on note immédiatement que la contribution de la construction à la solution des problèmes du marché du travail est quantitativement faible.

Enfin, la généralisation du chômage consécutive à la crise et à l'absence de relance de l'économie équatorienne limitent sérieusement l'embauche de

17 De même que pour l'évaluation du coût de la force de travail que l'on estime généralement à 20 % du budget d'un projet immobilier.

18 El Comercio : Alternativas para la vivienda. 07/07/1990.

nouveaux travailleurs dans les entreprises du bâtiment : à cet égard, on observe (Fig.13) qu'à partir de la période 1984-1987 un phénomène de diminution des effectifs salariés, à un rythme relativement soutenu, tend à s'instituer. Néanmoins, puisqu'il s'agit de la seule force de travail directement utilisée dans ce secteur, le manque d'informations ne nous permet pas de déterminer si la même tendance se retrouve dans les branches qui collaborent avec le secteur de la construction :

Fig.13 : P.E.A * dans le secteur de la construction

	Variations annuelles
1974-1982	7,90%
1984-1987	5,40%

* Population Economiquement Active

Source : - Banque Centrale de l'Equateur, Boletín Anuario No 10 (1987).

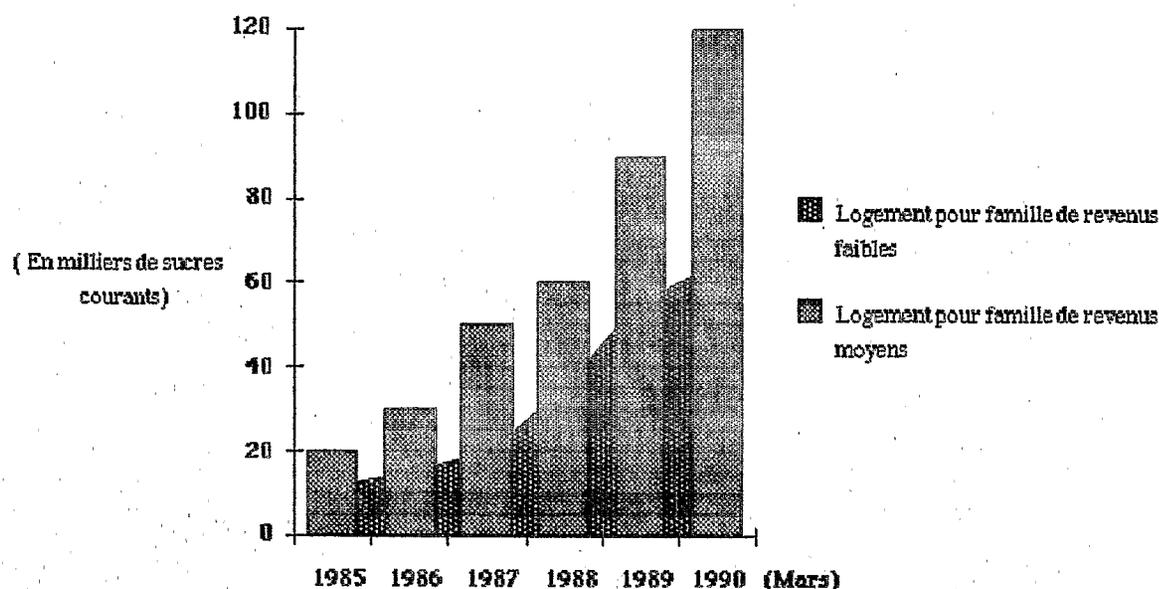
- Elaboration : B.C (1991).

3.2. - Le problème de l'accès à la propriété des classes moyennes urbaines.

En Amérique latine, et ceci demeure vrai pour l'Equateur à quelques nuances près, la consommation foncière des classes moyennes résidant dans les centres urbains présente certaines spécificités en comparaison avec le reste du monde : d'une part, leur fort degré d'insertion dans les structures marchandes de ces sociétés fait que l'accession à la propriété des salariés du secteur privé et public emprunte principalement les circuits de la production immobilière capitaliste. C'est la raison pour laquelle le choix de réaliser un projet d'habitat «standard moyen» dépend pour beaucoup du niveau et de la nature des revenus disponibles; cette dernière condition s'avère d'autant plus déterminante que l'absence d'aide directe de l'Etat -réservée, en principe lorsqu'elle existe, aux groupes sociaux de faibles ressources monétaires-, oblige à faire davantage appel aux divers mécanismes de la filière moderniste du logement. Même si plusieurs possibilités non officielles de financement à bon marché (épargne personnelle, crédits familiaux, usure, biens en gage, etc.) peuvent être utilisées momentanément, leur incapacité à pouvoir mobiliser un volume important de capitaux dans de brefs délais conduit ces ménages à recourir de manière croissante au système bancaire.

D'autre part, le contenu du foncier moyen reflétant largement la pratique de l'urbanisme occidental, on comprendra pourquoi l'épuisement actuel de l'économie de rente équatorienne complique le changement et l'adaptation des comportements d'achat immobilier des classes moyennes. De même, en supposant que soient levées les barrières que sont l'acquisition d'une terre urbaine dans un quartier résidentiel et son aménagement foncier aux normes internationales, la réalisation d'une solution «prêt à construire», dans un tel contexte de crise, se révèle néanmoins chaque fois plus coûteuse : comme nous l'avions déjà observé, l'inflation des matériaux de construction a eu pour conséquence une augmentation du coût final du m² plancher destiné aux catégories sociales selon leurs niveaux de revenus (voir Fig. 14) :

Fig. 14 : Coût du m2 de construction à Quito par niveaux de revenus.



Source: CAMECO; élaboration B.C (1991).

Plus qu'une représentation de l'évolution du prix du logement depuis 1985, l'intérêt de ce graphique réside plutôt dans la visualisation de la contrainte économique d'accès à la propriété des pauvres et des couches moyennes. Bien que de nombreuses différenciations existent entre ces deux groupes, la permanence de la dépression économique signifie cependant que toutes les classes sociales se trouvent être affectées dans leur pouvoir d'achat immobilier. Finalement, coincées entre la nécessité de maintenir des valeurs de consommation foncière qui l'identifie par rapport à l'ensemble du corps social et le manque d'appui financier de l'Etat, les classes moyennes voient se réduire progressivement leurs aspirations d'accès à la propriété individuelle.

Arrivés au terme de cet article, il nous paraît impossible de ne pas aborder -même brièvement- le thème des rapports entre l'Etat équatorien et le secteur de la construction. Plus précisément, et sans verser dans un pessimisme excessif, on est en droit de s'interroger sur les possibilités réelles que disposent aujourd'hui la puissance publique pour réactiver tant l'économie générale du pays que l'activité de production de logements. A notre sens, trois problèmes d'ordre économique et social se posent avec une acuité d'autant plus pressante que leur éventuelle résolution conditionnera certainement l'avenir du bâtiment : d'une part, il s'agit de l'existence de mesures protectionnistes qui ont permis, par exemple aux industries du ciment et de l'acier, de produire (peu) à l'abri des exigences de la compétitivité internationale. Dans le mouvement général de restructuration du capitalisme contemporain, une telle situation ne peut que constituer une exception et un frein à une intégration future de l'Equateur tant au niveau de l'hémisphère latino-américain que dans le cadre de l'économie mondiale.

D'autre part, il est incontestable que l'assainissement financier de l'appareil étatique ou para-étatique est plus que jamais à l'ordre du jour; vestige de l'économie de rente, l'Etat actuel n'a pas les moyens d'une politique du logement social et encore moins la possibilité d'exercer une fonction d'entraînement, grâce à ses commandes, sur les industries de la construction : comme nous l'avons vu, son niveau d'endettement auprès de celles-ci lui interdit à court terme un relancement par la demande publique. Enfin, on ne peut dissocier les deux problèmes antérieurs de celui de la diminution brusque du pouvoir d'achat immobilier : dans le contexte d'inflation et d'érosion monétaire caractérisant l'Equateur d'aujourd'hui, la détérioration réelle des revenus des différentes catégories sociales pourrait être freinée par une politique d'aide au logement : prise en charge par l'Etat de l'immobilier populaire et politique d'accession à la propriété des couches moyennes de la société constitueraient des mesures préalables à un projet global de logements.

Annexe

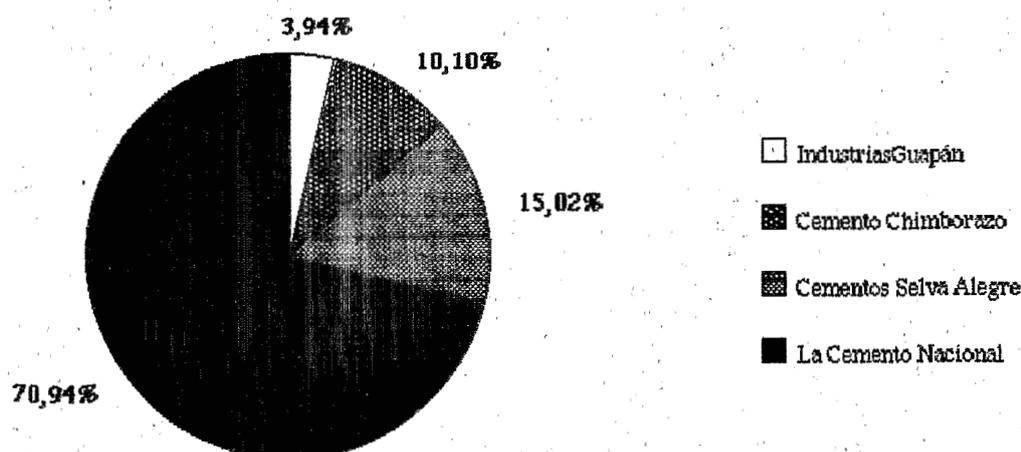
**Tab.1 : Evolution du sous-emploi
en Equateur**

Années	Taux *
1983	6,70%
1984	9,80%
1985	9,80%
1986	9,90%
1987	10,10%
1988	11,40%

* Par rapport à la population économiquement active.

Source : ILDIS : Estadísticas del Ecuador. 1988.

**Graph .1 : Concentration industrielle de la production de ciment
équatorien (% de capacité installée en mars 1990).**



Source : Análisis Semanal; élaboration B.C (1991).

Tab. 2 : Evolution de la P.E.I *
(projections)

	Zone urbaine	Zone rurale
1983	1 685 107	1 115 647
1984	1 768 592	1 128 437
1985	1 845 930	1 145 931
1986	1 956 415	1 138 733
1987	2 036 823	1 153 957

* Population Economiquement Inactive

Source : - ILDIS : Estadísticas del Ecuador. Actualización 1988.

- Elaboration : B.C (1991).