

***Métropoles
en mouvement***

Métropoles

en mouvement

Un ouvrage de référence

Métropoles

Un ouvrage de référence

Un ouvrage de référence

collection VILLES
dirigée par Denise Pumain

Coordonné par
Françoise DUREAU
Véronique DUPONT
Éva LELIÈVRE
Jean-Pierre LÉVY
Thierry LULLE

Métropoles en mouvement

Une comparaison internationale

Anthropos

*Diffusion : Economica,
49, rue Héricart - 75015 Paris*

**Institut de Recherche
pour le Développement**

*Diffusion : IRD,
213, rue Lafayette - 75010 Paris*

Collection VUE
dirigée par Geneviève Thibault

Économies par
Françoise DURAND
Économie DUPONT
ÉVALUATION
JARDON JÉRY
Thèmes MIEE

Métropoles en mouvement

Une comparaison internationale

© Ed. ECONOMICA, 2000

© Institut de Recherche pour le Développement, 2000

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

QUITO¹

Fernando CARRION et René VALLEJO

1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Équateur est un état social de droit, souverain, unitaire, indépendant, démocratique, pluriculturel, multi-ethnique. Son gouvernement est républicain, présidentiel, électif, représentatif, responsable², alternatif³, participatif ; l'administration est décentralisée. Le découpage administratif consiste en provinces, cantons et paroisses ; la Constitution prévoit des circonscriptions territoriales indiennes et afro-équatoriennes.

La ville de Quito est la capitale de la République ; sa juridiction a le statut de District métropolitain, avec des compétences et des fonctions spécifiques en matière d'environnement, de transports, d'usages du sol et participation. L'organe principal du gouvernement municipal est le Conseil, formé de 15 conseillers élus au suffrage universel et présidé par le Maire métropolitain, responsable de l'administration.

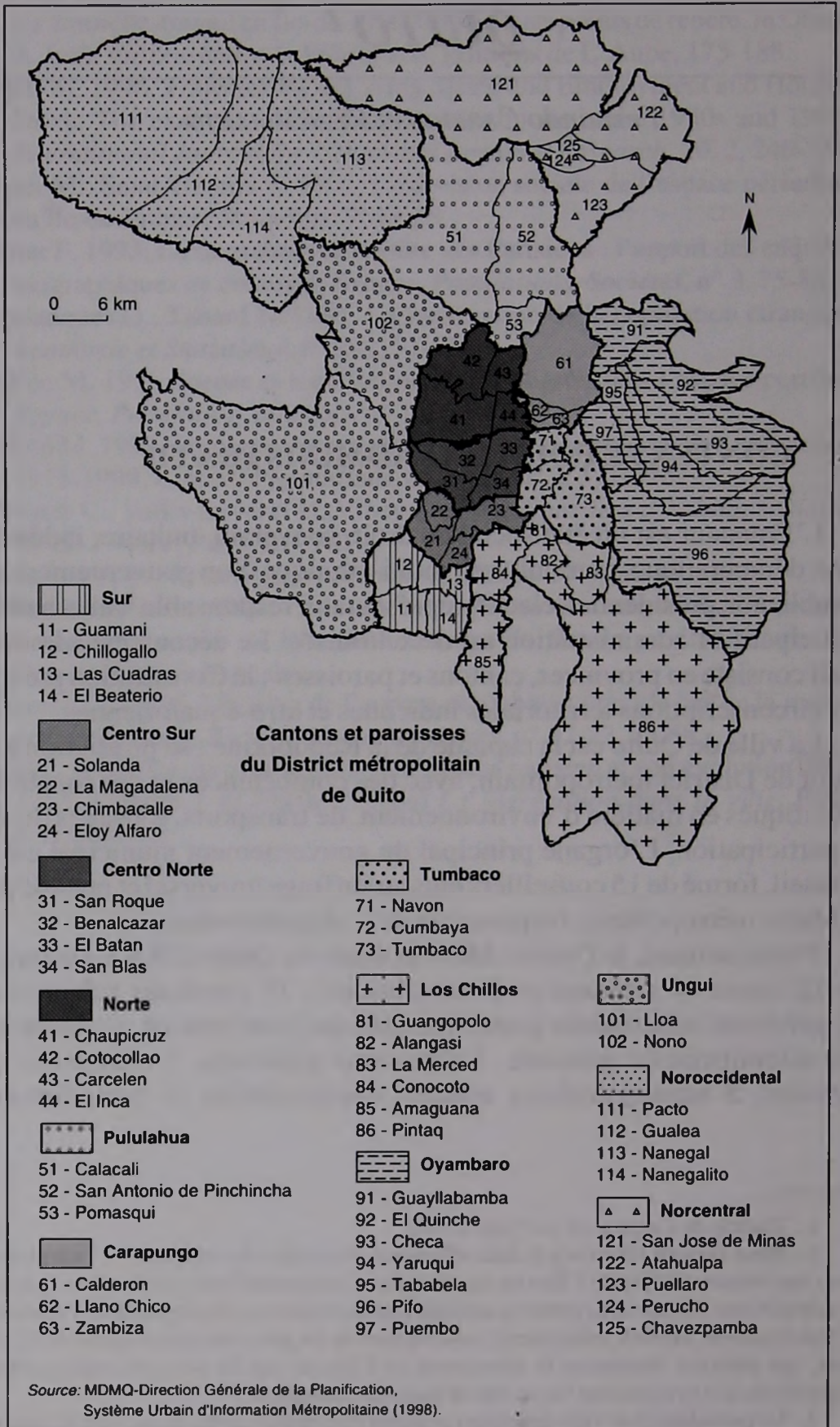
Politiquement, le District Métropolitain de Quito (DMQ) est formé de 12 zones (4 urbaines et 8 suburbaines), 16 paroisses urbaines et 33 paroisses suburbaines (carte 46). Administrativement, il comprend une administration générale, 3 directions générales, 5 entreprises de services, 5 administrations zonales déconcentrées et partiellement

1. Traduit de l'espagnol par Guy Lizoïr.

2. Nous faisons référence à deux éléments des droits des citoyens : l'indemnisation pour responsabilité de l'État en cas de torts occasionnés à des particuliers (prestation défailante des services publics, actes de fonctionnaires et employés dans l'exercice de leur fonction, erreurs judiciaires) ; responsabilité du gouvernement envers ses électeurs, qui peuvent demander la révocation de l'élu en cas de non accomplissement injustifié de son programme ou en cas de faits de corruption.

3. Le président et le vice-président peuvent être réélus après que se soit écoulé un mandat après celui correspondant à leur exercice.

Carte 46 – Quito : division politico-administrative du District métropolitain (1998)



décentralisées, plusieurs unités spécialisées : Police, *Fonsal*¹, Marchés, Environnement.

2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Le District métropolitain est l'un des deux pôles de développement du pays, après Guayaquil. Structuré sur une économie diversifiée, il est un centre de décision publique et financière relativement industrialisé, doté d'un important patrimoine culturel et éducatif, riche de possibilités pour le développement de l'agro-industrie et du secteur touristique en raison de son patrimoine, son emplacement et des facilités d'accès et de connexion. Étant donné la concentration des activités économiques dans le milieu urbain et la présence d'un important secteur secondaire, qui représente 30 % du total national des emplois, le secteur tertiaire (activités de services et de commerce) représente plus de 50 % des activités économiques du District (en terme d'emplois)². Le secteur industriel est en recul par rapport au tertiaire. Après les réformes récentes de la politique économique (modernisation et privatisation), une part significative de la population active (3 % entre 1982 et 1990) s'est déplacée vers le secteur du commerce, surtout informel, donnant lieu à un important segment social économiquement vulnérable qui se traduit par l'occupation spontanée de l'espace pour ces activités commerciales et le logement.

L'implantation dans le District de 64 % des exploitations agro-industrielles d'exportation (fleurs et fruits) et l'accroissement du nombre de touristes font des secteurs agro-industriels et touristiques les plus dynamiques de l'économie métropolitaine actuelle.

3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1998
ÉQUATEUR	
Population totale (en millions)	12,17
% population urbaine	62,7 %
ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ	
Rang Quito (rang 1 : Guayaquil)	2
Population en millions : Ville de Quito (DMQ)	1,530 (1,834)
Population Quito/population totale Équateur	15,06 %

DMQ : District Métropolitain de Quito.

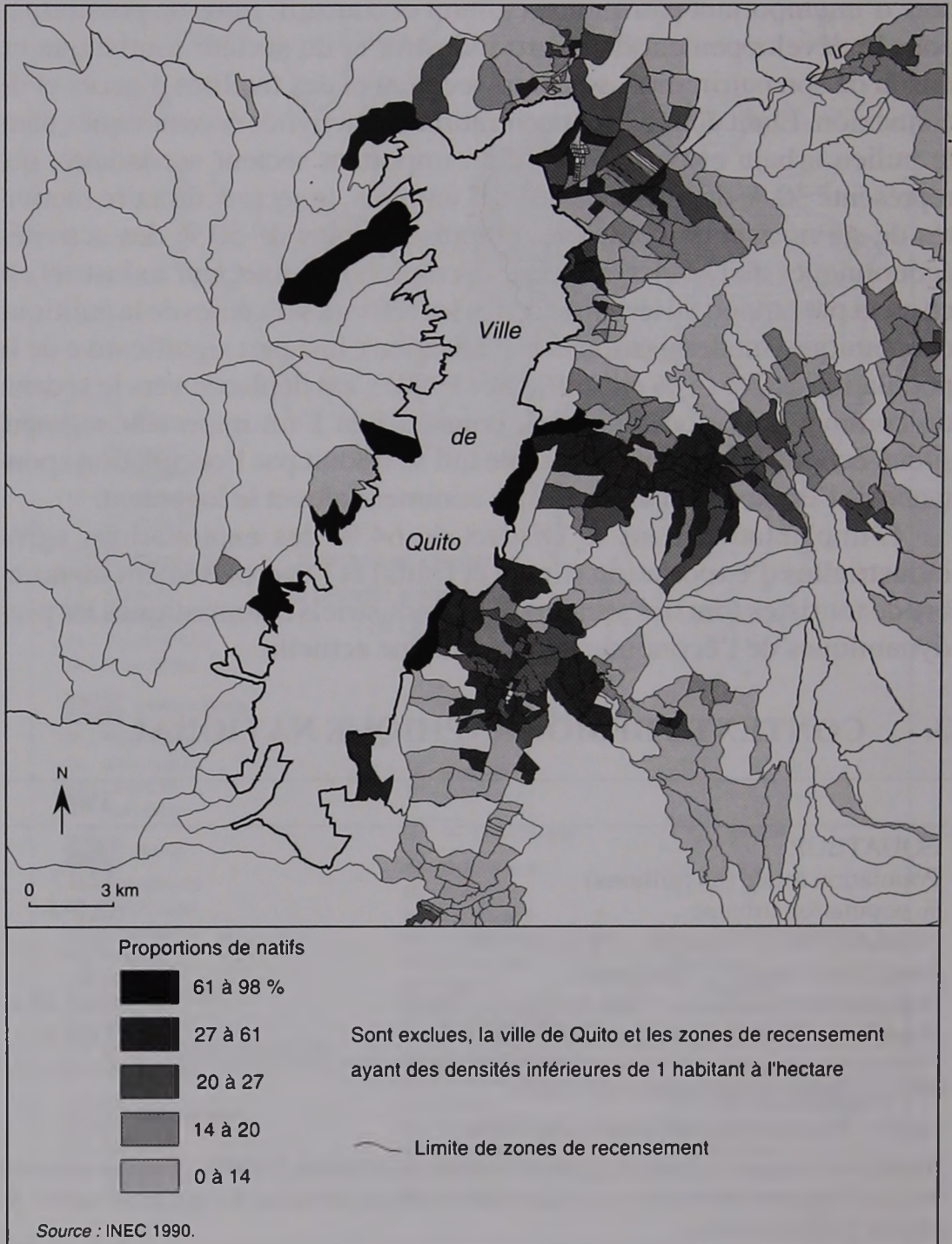
Source : Projections démographiques INEC.

Population urbaine : Dans ses projections de population, l'INEC (Institut national des statistiques et recensements) considère comme urbaines les agglomérations de plus de 5 000 habitants.

1. *Fondo de Salvamento*, Intitut créé pour la restauration du patrimoine bâti à Quito.
2. Selon le recensement de la population de 1990 (INEC).

D'après les données du recensement de 1990 l'Équateur a atteint la « troisième phase de la transition démographique », caractérisée par la réduction des taux de mortalité, fécondité et natalité et qui met en évidence la réduction de l'accroissement de population.

Carte 47 – *Quito : les natifs de la ville résidant dans l'aire métropolitaine (1990)*



4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

En dépit du processus d'urbanisation en cours dans le District depuis 1970, on observe un ralentissement de l'accroissement de la population (de 4,2 % sur la période 1974-1982 à 2,6 % entre 1982 et 1990) résultant essentiellement de la baisse du taux d'accroissement naturel dans la ville (de 1,9 % à 1,6 %) et du solde migratoire (de 2,7 % à 1,3 %) entre 1982 et 1990.

Cette diminution de l'accroissement n'est pas homogène : les zones suburbaines du District montrent un accroissement relatif supérieur (3,1 %) à celui de la ville (2,9 %), à la suite du processus d'urbanisation dans les paroisses voisines de Quito, résultant de la prédominance des quiténiens dans les vallées de Los Chillos et Tumbaco (carte 47). L'évolution de Quito découle de deux tendances opposées : la population qui diminue dans la partie centrale (ensemble Mariscal Sucre, Centre historique, Villa Flora) et augmente de manière remarquable le long du boulevard périphérique, en particulier aux extrêmes nord et sud de la ville (Pisulí, Atucucho, Tarqui).

Outre la diminution significative des flux migratoires, il faut signaler que la majorité des migrants vers Quito est constituée par des *serranos* (montagnards) d'origine urbaine (75 %), des jeunes (55 %) et des femmes (54 %) provenant des provinces voisines. Leur installation se concentre dans les quartiers de l'extrême sud (Guajalo) et dans la zone centrale (Centre historique et La Mariscal). Ces implantations préférentielles s'expliquent par : la taudification du Centre historique et le blocage des loyers à La Mariscal ; et par les caractéristiques « semi-rurales » des quartiers sud, dont le faible prix du sol lié à l'insuffisance d'infrastructures facilite l'accessibilité économique.

5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Le processus de développement du District s'est appliqué sur une matrice originale constituée par un centre principal en expansion surtout vers le nord, une périphérie urbaine qui s'est installée sur les versants occidentaux et plusieurs noyaux périphériques de développement, subordonnés et complémentaires à la dynamique du centre principal, dans les cinq vallées voisines de la ville, avec des caractéristiques urbaines et morphologiques.

Historiquement, le développement de la ville a montré une transformation de sa forme d'organisation, d'un modèle radio-concentrique original et caractéristique de la période de développement urbain jusqu'aux débuts du siècle dernier, vers une forme longitudinale (1904-

1950) influencée géographiquement par les contraintes du site et la valorisation du nouveau sol urbain, puis vers une organisation longitudinale polynucléaire (1950-1970) qui reflète la spécialisation du territoire en trois zones écologiquement différenciées (nord, centre et sud) où se manifestent des germes de centralité urbaine.

À partir des années 1970 et dans un contexte initial de prospérité économique de l'État, l'organisation territoriale de Quito évolue vers une forme irrégulière, dispersée, métropolitaine : celle-ci se constitue à partir de la production de nouveaux sols urbains dans les vallées aux alentours de la ville et de leur conurbation avec d'autres communes. Ce type de restructuration actuelle du territoire métropolitain a dérivé vers un grand conglomérat urbain, dont la désarticulation spatiale entre la ville de Quito et les vallées est aggravée par la concentration, la centralisation ségrégative des investissements, des services et des équipements dans la ville. Cette situation contribue aussi à la détérioration des conditions de vie des presque deux millions d'habitants¹, qui se concentrent majoritairement (84 %) dans la ville, y créant une densité moyenne de 89 hab/ha, en opposition avec la faible densité des 12 000 ha urbanisés dans les vallées, qui regroupent à peine 300 000 habitants.

6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Le parc de logements dans le DMQ se compose de trois grands secteurs :

- Le secteur formel, produit par le secteur public et privé : il respecte la législation municipale et utilise les ressources technologiques et les matériaux à la portée des classes aisées et moyennes. Ce secteur se situe dans les zones centrales de la ville et dans les nouvelles urbanisations situées dans les vallées.

- Le secteur informel artisanal, se développe de façon spontanée et dispersée sur tout le territoire, par autogestion ; il constitue une option résidentielle pour une large partie des classes moyennes.

- Le secteur informel marginal, caractérisé par des unités localisées et produites dans des conditions précaires, parfois dans le cadre d'invasions. Il se développe en dehors du cadre légal et est dépourvu d'infrastructure ; dans de nombreux cas, ces zones d'habitat sont gravement exposées aux risques naturels.

Bien qu'en diminution substantielle du fait des évolutions urbaines, sociales, culturelles et technologiques, la maison individuelle reste le type de logement majoritaire dans le District (47 % du total d'unités), devant les appartements (29 %). Les *cuartos y medias aguas* (chambres

1. Selon les projections de la DGP pour l'année 2000.

avec services communs), bien qu'en moindre pourcentage du total d'unités, abritent, en raison de la sur-occupation dans ce type de logements, un nombre élevé d'habitants pauvres de la ville.

En ce qui concerne le statut d'occupation, 42 % seulement des logements appartiennent à leurs occupants ; ce sont les locations qui prédominent (49 %). La propriété n'est pas en rapport direct avec la capacité économique des ménages : de nombreux « pauvres » sont propriétaires de leur logement par le biais de l'auto-construction ou des financements qui étaient jadis accordés par les institutions publiques. Actuellement, aucune institution de l'État ne construit de logements ; les taux de financement sont proches de ceux des banques privées.

En raison de l'inexistence ou de la précarité de la couverture en eau potable, égouts et ramassage des ordures, en 1990 il y avait dans le DMQ environ 572 000 pauvres (selon le critère des besoins de base non satisfaits), dont 398 000 dans la ville. Par ailleurs, compte tenu de l'absence de cuisine, toilettes et douche à l'intérieur du logement et de la présence de plus de deux personnes par pièce (y compris la salle à manger et la cuisine), il y avait environ 129 000 logements suroccupés dans la ville, soit 45,67 %.

7. POLITIQUES URBAINES

7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Ces cinquante dernières années, le développement de la ville et du District s'est inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de politiques de planification urbaine reposant sur :

- le Plan Odriozola (1944), avec son projet *Ciudad Jardín* ;
- le Plan régulateur (1967), essentiellement normatif, dans la conception micro-régionale des plans de l'aire métropolitaine (1973) ;
- le Plan Quito (1981) ;
- et, enfin, le renforcement du District métropolitain (1989-1993), à travers un traitement global du territoire et les principes directeurs de décentralisation et démocratisation.

Actuellement, la Municipalité étudie de nouveaux projets pour la ville de l'an 2000 : en prenant en compte les exigences de productivité, durabilité, équité et gouvernance de la ville, il s'agit de proposer une structure territoriale qui récupère sa zone centrale et lui réattribue des fonctions.

Dans les années 1980 l'intervention de l'État a entraîné une perte du contrôle de la Mairie et l'expansion du front urbain : d'importants projets immobiliers ont été réalisés dans la périphérie sans concertation

préalable avec les autorités locales. Il en a résulté un émiettement du contrôle et de la gestion foncière, et des difficultés pour financer de façon institutionnelle ces projets tandis que des pratiques clientélistes se sont développées dans leur gestion.

Toutefois, le gouvernement local s'est renforcé à partir de 1989, ce qui a permis à la Municipalité du District de récupérer et d'élargir ses prérogatives dans divers domaines (contrôle du sol, pollution et transports (Loi du DMQ), éducation, santé) qui étaient dispersés. La Mairie du District a ainsi pu restructurer l'appareil municipal, revitaliser le centre historique de la ville et mettre en place des mécanismes de gestion participative qui ont permis la reconnaissance et l'intégration à la ville des quartiers de création spontanée.

Cette expérience de constitution progressive d'un pouvoir local dans le District répond à la forte demande de décentralisation au niveau national. Inscrite et définie dans la toute nouvelle Constitution (août 1998), la décentralisation est le point de référence à partir duquel la Mairie de Quito pourra élargir et améliorer la couverture des infrastructures, services et équipements (par la modernisation, la participation et/ou la privatisation).

7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

La réglementation municipale a accompagné la croissance formelle, mais s'est révélée impuissante à éviter une croissance spontanée et vulnérable dans la périphérie urbaine provoquée par les migrations et la crise économique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Carrion F. 1987, *Quito : crisis y política urbana*, Quito, Ed. El Conejo.
 Carrion F. 1995, *En busca de la ciudad perdida*, Quito, EDIMPRES.
 CIUDAD 1993, *Quito, los hilos de la sociedad local*, Quito, CIUDAD.
 Duperier E., Vallejo R., Yanez G. 1995, *Quito Población y Urbanización Metropolitana. 1982-2020*, Quito, MDMQ.
 Laspina I., Vallejo R. 1995, *Quito ciudad y pobreza*. Quito, MDMQ.
 Bustamante G., Noboa R., Vallejo R., Fierro G., Rosero W. 1996, *Quito, políticas de vivienda*, Quito, MDMQ.
 Metzger P., Bermudez N., 1996, *El medio ambiente urbano en Quito*, Quito, MDMQ-ORSTOM.
 Collectif 1990-1994, *Serie Quito. 10 Tomos sobre diagnósticos y propuestas para la ciudad y el Centro histórico*, Quito, MDMQ-Junta de Andalucía.
 Maximy R. (de), Peyronnie K., 2000, *Genje de Quito*, Quito, IRD-ABYAYALA-CEDIME.

- Kingman E. *et al.* 1991, *Proceso Urbano*, Quito, MDMQ.
- Vega S. 1997, *Hogares urbanos y medio ambiente : buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, Quito, CEPLAES.
- Jaramillo J., Rosero W. 1996, *Mercado del suelo en Quito*, Quito, MDMQ.