



LA PLANIFICATION URBAINE À QUITO

par WILSON RUIZ

Au milieu des années 1950, Quito était encore l'une des plus petites capitales de l'Amérique du Sud : elle comptait moins de 300 000 habitants. Depuis lors cependant, l'exode massif des ruraux des Andes a fait croître sa population de 200 p. 100. Aujourd'hui, la capitale de l'Equateur a un million d'habitants.

« Quito est maintenant aux prises avec un sérieux problème de logement. Plus de 40 p. 100 de la population vit dans des taudis ou des bidonvilles, » dit Gilda Farrell, professeur d'économie à l'Université catholique de Quito. La spéculation immobilière a fait grimper les prix des maisons hors de la portée de la plupart des habitants de Quito. Même dans les immeubles locatifs subventionnés et construits par le gouvernement, les loyers sont souvent si élevés que seule la classe moyenne, ou tout au moins ceux qui ont un revenu stable, ont les moyens de les payer.

Un bon nombre, sinon la majorité des migrants ruraux qui sont venus à Quito l'ont fait dans l'espoir de trouver un emploi mieux payé entre les semailles et la récolte, laissant derrière eux leurs femmes et leurs enfants pour s'occuper des champs en leur absence. Ils travaillaient souvent dans le secteur parallèle de la construction, où les salaires sont généralement très inférieurs au salaire minimum officiel de 4000 sucres (environ 150 dollars) par mois. Ceux qui ont réussi à trouver un emploi plus permanent sont restés en ville et y ont fait venir leur famille. Aujourd'hui, ils vivent entassés dans des logements insalubres des vieux quartiers de la ville.

Pour aider Quito à concevoir des solutions appropriées à son problème de logement et à évaluer l'efficacité des efforts gouvernementaux au plan des habitations à prix modiques, le programme de la politique urbaine du CRDI a financé une étude, achevée

récemment, sur le rapport entre le marché urbain des terrains et le logement dans les secteurs à faible revenu de la région métropolitaine de Quito. Ce projet, réalisé par le Banco Ecuatoriano de la Vivienda (Banque équatorienne de l'habitation) a défini le rôle de l'État et du secteur privé ; il a recommandé des moyens d'augmenter le nombre des terrains à l'usage des pauvres.

Lancé au début de l'année 1983, ce projet a révélé que 60 p. 100 de la demande globale du marché immobilier à Quito provenait de personnes intéressées à investir et à spéculer. L'année précédente, la moitié de tous les terrains à bâtir de la ville était détenue par des spéculateurs. Dans un tel contexte, les solutions de logement classiques ont généralement échoué parce qu'elles étaient trop onéreuses.

« D'après notre étude, le meilleur moyen d'augmenter le nombre des terrains à l'usage des pauvres, c'est d'adopter une politique qui met l'accent sur les valeurs d'utilisation plutôt que sur les valeurs de marché, » affirme Jorge Solomon, planificateur urbain en chef de la Banque équatorienne de l'habitation. Toujours d'après lui, la viabilité d'une politique foncière particulière est généralement fonction du degré auquel elle correspond à la réalité. « Le défaut de nos politiques actuelles est qu'elles ne sont pas incorporées à un processus rationnel complet, ou alors qu'elles sont reliées à une approche désuète ou essentiellement inadéquate. »

En plus du coût élevé des terres, l'étude a conclu que d'autres raisons contribuent à la crise du logement de Quito : entre autres, le coût élevé des matériaux de construction, les normes technologiques et du bâtiment très exigeantes qui requièrent des procédures coûteuses, et l'absence de planification urbaine. De plus, les pauvres ne peuvent obtenir de « crédit »

car souvent ils n'ont ni emploi permanent ni titres de propriété.

Le principal argument de l'étude est que si elles ne tiennent pas pleinement compte de la théorie des sites, les politiques sur les terres urbaines sont superficielles et inadéquates. Selon cette théorie, chaque fonction urbaine a besoin d'un site et, par conséquent, crée le site qui lui donnera l'accès maximal aux autres fonctions et aux services dont elle a besoin, ainsi qu'un milieu physique social, institutionnel et économique qui lui convient et qui est stimulant.

« En son sens le plus large, la ville est un type fortement intégré d'utilisation des terres ou un type de macro-site, » selon l'étude. Les deux buts les plus importants des politiques sur les terres urbaines sont d'établir des conditions favorisant la collaboration et la concurrence contrôlée en rapport avec l'utilisation des terres, et de maintenir un équilibre dynamique entre celle-là et celle-ci. Une politique sur les terres qui favoriserait une utilisation donnée ou qui ferait trop pencher la balance soit vers la collaboration, soit vers la concurrence, contrecarrerait semblait-il les tendances « naturelles » de l'interaction structurelle urbaine. Il faut les deux éléments, sinon c'est l'inefficacité et la stagnation.

Comme l'affirme l'un des planificateurs urbains ayant participé à l'étude : « Plus que jamais, je pense que la planification urbaine est (ou tout au moins devrait être) un processus social aussi bien qu'économique. La véritable planification devrait porter non seulement sur la construction de beaux quartiers, mais également sur l'évolution sociale afin de résoudre les problèmes de distribution de la richesse, des services et des opportunités. » □

Wilson Ruiz est un rédacteur autonome originaire du Chili, qui a récemment visité le projet de Quito.