



**HAL**  
open science

# La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ?

Aurélie Quentin

## ► To cite this version:

Aurélie Quentin. La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral?. Cahiers des Amériques Latines, 2016, L'Equateur de Rafael Correa : transition postneoliberale et conflictualite, 83, pp.53-73. 10.4000/cal.4458 . hal-01640740

HAL Id: hal-01640740

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01640740>

Submitted on 22 May 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au *Buen Vivir*, un tournant postnéolibéral ?

*La política de vivienda en Ecuador: de la buena gobernabilidad al Buen vivir, ¿un viraje postneoliberal?*

*The Ecuadorian housing policy: from good governance to Buen Vivir, a postneoliberal turn?*

Aurélie Quentin

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cal/4458>

DOI : 10.4000/cal.4458

ISSN : 2268-4247

### Éditeur

Institut des hautes études de l'Amérique latine

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2016

Pagination : 53-73

ISBN : 978-2-37154-074-3

ISSN : 1141-7161

Ce document vous est offert par INIST - Centre national de la recherche scientifique (CNRS)



### Référence électronique

Aurélie Quentin, « La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au *Buen Vivir*, un tournant postnéolibéral ? », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 83 | 2016, mis en ligne le 28 février 2017, consulté le 22 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cal/4458> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cal.4458>

---



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Aurélie Quentin \*

## La politique du logement en Équateur

De la bonne gouvernance au *Buen Vivir*,  
un tournant postnéolibéral ?

**L**a notion de postnéolibéralisme en Amérique latine rend compte des efforts entrepris par les régimes politiques du « virage à gauche » de la décennie 2000 pour revenir sur les principes néolibéraux du consensus de Washington qui ont guidé la réforme de l'État et la formulation – ou souvent le démantèlement – des politiques sociales durant les années 1980 et 1990 dans toute la région. Ce terme désigne donc à la fois une période où l'on voit se transformer l'action des gouvernements latino-américains et la nature même de ces changements : le retour de l'État à travers des politiques de renationalisation – notamment des entreprises exploitant et exportant les ressources naturelles ; la reformulation de politiques sociales ambitieuses visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités ; l'investissement massif pour développer une infrastructure productive visant à sortir du modèle extractiviste, sur lequel repose en grande partie ce retour de l'État ; le renforcement des alliances régionales pour mieux résister à la dépendance extérieure ; l'élargissement de la démocratie par la reconnaissance de la diversité (États plurinationaux) et des minorités, l'accès des mouvements sociaux aux arènes politiques et le renforcement des droits liés à la citoyenneté notamment par la multiplication des dispositifs participatifs.

---

\* Université Paris-Nanterre, UMR Lavue.

Si certains assimilent le postnéolibéralisme au néodéveloppementalisme [Caria et Domínguez, 2014], d'autres y voient une phase de transition : restant sur les bases du système capitaliste néolibéral, les gouvernements progressistes tenteraient d'en atténuer les effets en matière de creusement des inégalités et d'augmentation de la pauvreté, tout en créant des dynamiques politiques et sociales pour pouvoir passer ensuite à une réelle phase de « contre-réforme » permettant de revenir en profondeur sur les différents éléments de la réforme de l'État, imposée par le néolibéralisme [López Segrera, 2016].

Le terme « postnéolibéralisme » en Amérique latine ne correspond pas à une sortie du capitalisme, ni même à une alternative à celui-ci, mais bien à un dépassement des écueils produit par l'agenda néolibéral des années 1980 et 1990 : « Il ne s'agit pas de chercher des alternatives au capitalisme – même si les initiatives ne manquent pas – mais de reconnaître qu'il ne peut y avoir de croissance sans un développement inclusif qui promeuve la participation et génère des opportunités » [Arenas García, p. 43].

Si la sortie du capitalisme reste un horizon critique pour les gauches latino-américaines, il semble que les alternatives ne puissent être formulées qu'à partir des situations concrètes qui se jouent actuellement et à condition, au préalable, de démanteler les structures économiques et institutionnelles fortement ancrées par deux décennies d'application du consensus de Washington [Ramírez Gallegos, 2007]. Cette approche pragmatique du changement est à l'origine de tensions importantes au sein des forces progressistes, ce qui tend à fragiliser et, parfois, à fortement déstabiliser les régimes engagés dans une voie postnéolibérale.

Enfin, cette définition du postnéolibéralisme spécifique au contexte latino-américain est, elle-même, intimement liée à une conception du néolibéralisme à la fois comme période et comme modèle d'intervention économique qui correspond à l'application des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980, puis de réforme (ou modernisation) de l'État dans les années 1990. L'ensemble des pays de la région s'est vu fortement affecté par l'application consciencieuse des règles du consensus de Washington sous l'influence des institutions de Bretton Woods. L'emploi des termes « modèle néolibéral » ou « ère néolibérale » renvoie donc très précisément à ce mouvement général et massif de retrait de l'État au profit du secteur privé, de déréglementation des marchés, de libéralisation du commerce extérieur, de démantèlement des politiques sociales et de réorientation de la dépense publique pour cibler les populations en difficulté.

En Équateur, le projet postnéolibéral est porté par l'arrivée au pouvoir, en 2006, de Rafael Correa et sa « révolution citoyenne<sup>1</sup> ». À travers l'élaboration

---

1. Celle-ci comporte cinq dimensions : constitutionnelle et démocratique, éthique, économique et productive, sociale, et enfin pour la dignité, la souveraineté et l'intégration latino-américaine [Senplades, 2007].



d'une nouvelle Constitution, il cherche à en finir avec la «partitocratie», le néolibéralisme et la dépendance économique, qui caractérisent le système équatorien, pour instaurer un nouveau modèle dont le but est d'atteindre le *Buen Vivir* (bien vivre):

«L'approbation de la Constitution de 2008, par référendum populaire, plus qu'un aboutissement, est un point de départ. Elle marque la rupture entre un modèle de développement qui a mercantilisé les relations État/Société/Nature, et un nouveau modèle, qui dépasse la vision réductrice du développement comme croissance économique pour une approche qui met l'être humain au centre du développement dont l'objectif final est d'atteindre le *Buen Vivir*» [Senplades, 2010, p. 5].

Le *Buen Vivir* est envisagé comme un concept en construction et en constante redéfinition, car émanant des revendications des acteurs sociaux «pour l'égalité et la justice sociale» et pour «la reconnaissance, la valorisation et le dialogue des peuples et de leurs cultures, savoirs et modes de vies» [Senplades, 2009, p. 10]. Il repose sur une conception de l'individu comme être social et solidaire en interaction avec la nature.

Après plusieurs années d'exercice du pouvoir, de nombreux auteurs ont souligné les décalages existants entre les discours d'intention postnéolibérale, exprimés notamment dans les plans nationaux pour le *Buen Vivir* [Senplades, 2009 et 2013] et la réalité des politiques menées [Caria et Domínguez, 2014; Silva et Ramírez, 2016].

Ce décalage est particulièrement visible en ce qui concerne la question spatiale, et plus particulièrement celle de la production de l'espace urbain, à travers la politique nationale du logement. Cette dernière a toujours été un élément clé des politiques développementalistes et néolibérales. Mais aujourd'hui les débats qui font rage sur la scène politique équatorienne concernant le dépassement du néolibéralisme par un retour de l'État régulateur semblent peu centrés sur les problèmes de rente foncière et d'accumulation en milieu urbain. Ceux-ci constituent pourtant des éléments clés du capitalisme néolibéral et sont au cœur des dynamiques de production du problème du logement et, plus généralement, des inégalités sociales et spatiales que le *Buen Vivir* entend combattre.

Ce paradoxe est d'autant plus étonnant que la stratégie énoncée dans les plans nationaux comporte une dimension territoriale importante, qui s'appuie sur une déclinaison spatiale fine des modes d'accès à la citoyenneté et des formes de participation des habitants à la gestion des affaires publiques, tout en constitutionnalisant le droit à la ville. Or, au-delà de cet univers discursif bénéficiant d'une visibilité accrue alors que Quito accueille, en octobre 2016, la conférence mondiale Habitat III, on observe à l'échelle nationale une très forte continuité de la politique du logement menée depuis le milieu des années 1990, en accord avec les mouvements sociaux se mobilisant sur la question. Cette politique avait

pourtant été formulée dans un contexte d'ajustement structurel, en suivant à la lettre les préceptes du consensus de Washington.

L'objectif de l'analyse présentée ici est de comprendre comment la politique du logement menée depuis 2007 en Équateur s'articule au projet progressiste porté par Correa et d'expliquer les origines et les enjeux que recouvre cet apparent paradoxe entre discours postnéolibéral, continuité d'une politique néolibérale et consensus social autour de cette continuité. Nous nous attacherons à retracer dans un premier temps l'évolution des politiques sociales équatoriennes sous l'influence des recettes néolibérales aboutissant à la mise en œuvre du système de subvention à la demande en 1998. Celui-ci répond aux principes fixés par la doctrine de la bonne gouvernance qui vise à rendre opérationnelle, dans les pays sous régime d'aide à partir des années 1990, une version plus inclusive de la *doxa* néolibérale, notamment dans le domaine des politiques de développement urbain. Nous reviendrons dans un deuxième temps sur les principes de cette politique néolibérale, ainsi que sur ses résultats. Nous évoquerons les luttes sociales qui ont contribué à maintenir ce système, tout en le faisant évoluer lors de l'arrivée au pouvoir de Correa. Nous tenterons enfin de mettre en évidence les ressorts des décisions prises en la matière, et leurs effets sur la continuité de la logique adoptée en matière d'action sur le logement.

## **La bonne gouvernance néolibérale appliquée à la politique équatorienne du logement**

La conférence de Vancouver en 1976 (Habitat I) symbolise la prise de conscience internationale des enjeux liés à l'habitat urbain et replace ceux-ci dans la perspective globale du développement urbain, économique, social et environnemental. Avant cette date, le problème n'était pas totalement absent de l'agenda des organisations internationales, comme en témoignent l'Alliance pour le progrès dans les années 1960<sup>2</sup> et différents projets de la Banque mondiale à partir de 1970. Mais c'est à partir de 1976, et plus particulièrement à partir du début des années 1980, avec l'affirmation du consensus de Washington et la mise en place des politiques d'ajustement structurel que la Banque mondiale, puis progressivement l'ensemble des organisations internationales intervenant sur l'habitat, vont influencer sensiblement les programmes mis en place dans les pays latino-américains.

À partir de la décennie 1990, face aux conséquences sociales désastreuses des premiers programmes d'ajustement structurel menés dans les années 1980 et

---

2. Lancée en 1961 par J. F. Kennedy pour endiguer la progression du communisme en Amérique latine par le biais de la coopération au développement, ce « Plan Marshall pour l'Amérique latine » de plusieurs milliards de dollars a notamment conduit à la création des *Peace Corps* et de la Banque interaméricaine du développement (BID).



reposant sur une série de mesures à caractère exclusivement macro-économique, les bailleurs internationaux vont peu à peu s'intéresser aux cadres institutionnels nationaux et locaux de mise en œuvre de l'agenda néolibéral, à travers de grands programmes de réforme de l'État. En matière d'action sociale, cela consiste à modifier à la fois le cadre institutionnel, les modalités d'intervention des acteurs et le contenu même des politiques publiques, en s'articulant autour de trois mots d'ordre qui forgent la doctrine de la bonne gouvernance : privatisation, décentralisation et participation [Quentin, 2009]<sup>3</sup>. Conformément au dogme néolibéral, cette approche repose sur le principe central de délégation au secteur privé des services sociaux pour réduire au maximum l'intervention de l'État, mais l'agrément de différents impératifs qui visent à le rendre plus consensuel tout en renforçant son efficacité. C'est ainsi que la bonne gouvernance, qui caractérise ce passage à un néolibéralisme inclusif, promeut la participation de la société civile et des habitants à la mise en œuvre des politiques sociales et le ciblage des populations défavorisées.

Concernant l'action publique sur le logement, cela se traduit par un nouveau paradigme d'intervention qui est progressivement imposé par la communauté internationale. D'abord appelé stratégie d'habilitation (*enabling strategy*) par l'ONU-Habitat dans les années 1980, il est plus concrètement repris par la BID au début des années 1990 qui promeut alors l'État facilitateur : l'État ne doit plus intervenir dans la production de logement social comme il le faisait, en théorie, dans le paradigme antérieur, qualifié de modèle de l'État constructeur. Il est désormais chargé de faciliter la création d'une offre privée de logements pour les populations à bas revenus, mais néanmoins solvables. Cela à travers la mise en place d'un cadre légal favorable à l'initiative privée pour le développement d'un véritable marché du logement à prix abordable et, s'il le faut, au moyen d'incitations telles que l'octroi de subventions aux acheteurs des catégories les moins aisées.

Ce système de subventions directes à la demande est également appelé ABC, *Ahorro, Bono, Crédito* (épargne, subvention, crédit), puisqu'il repose sur une triple source de financement : l'épargne obligatoire du bénéficiaire, la subvention de l'État et un crédit complémentaire octroyé par une institution financière privée. Il vise à augmenter le stock total de logements disponibles en finançant, d'une part, l'acquisition de logements neufs et, d'autre part, l'amélioration de logements existants ; les opérations de construction et de réhabilitation étant réalisées par des entreprises privées ou des ONG.

Cette nouvelle génération de politiques nationales en matière de logement suit à la lettre les principes néolibéraux de la bonne gouvernance : réduction du

3. Auxquels on peut ajouter transparence et redevabilité, mais en matière d'action sur le logement, ces deux derniers principes sont beaucoup moins mis en avant par les bailleurs.

rôle de l'État qui doit partager ses compétences avec le secteur privé et les ONG dans une logique horizontale de partenariat, décentralisation des activités et renforcement institutionnel des autorités publiques locales, participation de la société civile avec l'attribution d'un rôle important aux ONG dans la mise en œuvre des projets de construction et d'amélioration et participation des bénéficiaires à travers la mobilisation de leur épargne et l'expression de leurs priorités dans les programmes de réhabilitation [Quentin, 2009].

L'évolution des stratégies en matière de politiques du logement en Équateur entre 1970 et le début des années 2000 suit celle du discours des organisations internationales. En application de la bonne gouvernance, le ministère du Développement urbain et du logement (Miduvi) est créé en 1993 pour remplacer la JNV (*Junta Nacional de la Vivienda*) – organisme public symbole d'un État constructeur révolu, tenu pour responsable de l'échec des politiques du logement depuis la fin des années 1960.

Avec le soutien de l'United States Agency for International Development (Usaid), le Miduvi définit en 1994 sa politique de développement urbain qui :

« Se place dans le cadre de la modernisation de l'État sous trois aspects fondamentaux : 1. la redéfinition des rôles de l'État et des compétences publiques centrales, réservant au niveau central le pouvoir normatif, de planification et de contrôle ; 2. le transfert de compétences et de ressources aux niveaux provinciaux et locaux, leur octroyant les compétences exécutives et opérationnelles ; 3. la redéfinition des relations entre le secteur public, quel que soit le niveau d'administration, le secteur privé et la société civile organisée » [Miduvi, 1994, p. 2].

Elle consacre le concept d'État facilitateur et le principe de subsidiarité, affirmant que l'État ne doit intervenir que lorsque la société – définie comme « le secteur privé ou autres formes d'organisations » [Miduvi, 1994, p. 4] – n'intervient pas ou n'est pas en condition de le faire. L'État a désormais pour rôle fondamental de réguler, canaliser, faciliter et contrôler l'ensemble des agents concernés par le développement urbain. Outre le transfert de compétences et de ressources envers les gouvernements locaux et la société civile, la politique du Miduvi fait de la focalisation un principe de base devant guider son intervention. Les secteurs les plus défavorisés seront la cible principale des programmes développés par le Miduvi, mais ces derniers devront promouvoir la participation active du bénéficiaire comme « coresponsable de la production des biens et des services » [Miduvi, 1994, p. 4].

À la fin des années 1990, ce transfert au secteur privé de l'exécution des politiques sociales trouve son achèvement dans la mise en place d'une politique nationale d'habitat financée par la BID, le SIV (Système de subvention à la demande) consistant à subventionner l'achat de logements de faible coût, sur le marché privé, auprès des familles pauvres ne pouvant y accéder normalement.





## Le SIV entre 1998 et 2006 : un bilan des recettes néolibérales en matière de logement

En 1998, le gouvernement équatorien obtient de la BID un prêt d'un montant de 62 millions de dollars pour la mise en place d'un programme d'«appui au secteur du logement» [BID, 1997]. L'objectif central de celui-ci est de développer un système de subventions directes à la demande, le SIV, pour financer l'achat de logements bon marché par les ménages urbains défavorisés.

Au début, le système prévoyait des subventions de différents montants en fonction des revenus des candidats et du prix du logement visé, suivant l'exemple des autres pays ayant développé un programme du même type (Chili, Costa Rica, Colombie, Venezuela). Mais avec la crise économique qui a frappé le pays à cette période, conduisant à la dollarisation de l'économie équatorienne en 2000, un ajustement du dispositif s'est avéré nécessaire.

TABLEAU 1. FINANCEMENT DU SIV I À PARTIR DE 2000 (EN DOLLARS)

Valeur du logement	Apport familial				Apport de l'État (subvention)	
	Épargne		Crédit		Montant	%
	Montant	%	Montant	%		
2 400	240	10	360	15	1 800	75
3 600	360	10	1 440	40	1 800	50
4 500	450	10	2 250	50	1 800	40
6 000	600	10	3 600	60	1 800	30
8 000	800	10	5 400	67	1 800	23

Source : Guzman in Quentin [2009].

Le système progressif est devenu à subvention unique. D'un montant de 1 800 dollars, la subvention était octroyée aux ménages percevant un revenu mensuel inférieur à 360 dollars<sup>4</sup> pour l'achat d'un logement dont le prix total devait être compris entre 2 400 et 8 000 dollars.

Le processus, qui reste aujourd'hui inchangé, comporte plusieurs étapes : le candidat ouvre un compte pour le logement dans une institution financière enregistrée (IFI), ce qui correspond à l'inscription au système. Il y réunit ensuite la somme demandée (10% du prix du logement visé). Cela implique qu'il ait préalablement choisi son logement dans un programme proposé par un promoteur, ou demandé un devis à un constructeur en cas de construction en terrain propre. Il remplit ensuite un formulaire et fournit l'ensemble des pièces justificatives demandées à l'IFI, chargée d'enregistrer localement les demandes. Enfin,

4. Montant correspondant au seuil de pauvreté en Équateur à cette date-là.

si une subvention lui est attribuée, celle-ci ne lui est jamais versée directement : il se voit délivrer un bon qu'il endosse au nom du promoteur ou constructeur du logement, que celui-ci pourra encaisser après présentation de toutes les garanties nécessaires concernant le nouveau logement<sup>5</sup>.

Ce système, comme les politiques précédentes, repose sur une approche technico-financière du logement et ne prend pas en compte les déterminants du problème, notamment la rareté foncière. Il cherche avant tout à s'attaquer à un problème envisagé de manière quantitative : combler un déficit de logements calculé à partir des données statistiques nationales.

L'étude approfondie<sup>6</sup> des deux premières phases de mise en œuvre de cette politique (1998-2002 et 2002-2006) à Quito a permis de mettre en évidence les principaux écueils du SIV. Premièrement, le passage d'une stratégie basée sur la construction de logements par la puissance publique à une politique incitative laissant le secteur privé se charger de la production d'habitations pour les pauvres n'a pas constitué de rupture radicale, sinon au niveau du discours politique instituant ce changement de paradigme. Elle consiste inlassablement à produire une offre à faible coût s'adressant à une demande que l'on cherche au maximum à rendre solvable, mais qui doit impérativement être sujet de crédit pour accéder au programme.

Deuxièmement, les résultats du SIV montrent que la privatisation de la construction des logements sociaux a reproduit les écueils qui étaient reprochés à l'État constructeur dans la capitale équatorienne : l'inaccessibilité des solutions pour les plus pauvres et le glissement des bénéfices du programme vers les classes moyennes, la qualité insuffisante des logements produits – notamment en matière d'équipements urbains et de services résidentiels de base –, elle-même liée à l'éloignement important des projets immobiliers des zones urbaines consolidées. Tout ceci a provoqué un faible taux d'occupation des logements « sociaux » par les bénéficiaires et a suscité des pratiques spéculatives de la part de ces derniers qui ont cherché à revendre le bien acquis grâce à la subvention.

Enfin, le SIV a contribué à accélérer la dynamique d'étalement urbain et le processus de valorisation foncière. Ces processus ont été renforcés par la prise de conscience que le programme a occasionnée chez les constructeurs privés concernant l'intérêt et la rentabilité de produire, parallèlement ou à la place des logements subventionnés, exactement le même type de biens, mais destinés aux classes moyennes ne bénéficiant pas de la subvention, pour un prix supérieur<sup>7</sup>.

---

5. Cet élément du dispositif amène à questionner la notion même de subvention à la demande, puisque l'argent est finalement remis directement au constructeur, et donc à l'offre.

6. Cette analyse est développée dans la thèse de doctorat de l'auteur [Quentin, 2009].

7. Un article paru en 2007 sur le site de la BID pour vanter les mérites du SIV le montre bien : « Encouragés par l'essor des emprunts immobiliers contractés par les petits revenus, les constructeurs ont de leur propre chef commencé à manifester un plus grand intérêt à l'égard



Cela a entraîné une raréfaction importante de l'offre de logements compatibles avec l'obtention de la subvention qui a bien failli avoir raison du programme. D'autant plus qu'à ce problème d'offre s'est ajouté une chute vertigineuse du nombre de candidats, et donc, comme le montre le tableau 2 ci-après, des subventions attribuées à partir de 2001 (à Quito comme dans le reste du pays).

TABLEAU 2. SUBVENTIONS ATTRIBUÉES ET TRANSFÉRÉES POUR L'ACHAT D'UN LOGEMENT NEUF À QUITO, 1998-2005

Année	Subventions attribuées	Subventions transférées
1998	1 465	705
1999	3 592	1 672
2000	5 236	2 343
2001	1 227	632
2002	269	216
2003	191	153
2004	409	281
2005	235	168
Total	12 624	6 170

Source : Données UCP-Miduvi 2006.

D'un point de vue quantitatif, le nombre de solutions réellement produites dans le cadre du SIV à Quito sur cette période a représenté un impact très limité sur le déficit existant et inférieur à celui des programmes antérieurs.

Cela s'explique en partie par les plafonds fixés par la BID et le Miduvi pour la mise en place du système entre 2000 et 2006, tant pour les ressources des familles pouvant candidater à la subvention que pour le prix des logements neufs qu'elle permettait d'acquérir<sup>8</sup>. Dans un contexte de forte augmentation des prix de la construction et du foncier, le SIV s'est finalement adressé à un segment de population restreint, assez pauvre pour remplir les conditions de ressources imposées, mais assez riche pour être qualifié comme sujet de crédit par des

des classes moyennes inférieures. Ces familles ont des revenus trop élevés pour être admissibles à des subventions et trop faibles pour les maisons haut de gamme. Résultat, elles sont souvent négligées par l'industrie du logement. L'entrepreneur de bâtiments Eduardo Castro, dont la firme Eco&Arquitectos a aménagé des logements sociaux, dit que la concurrence s'avive pour ces classes moyennes inférieures. Au cours des dernières années, sa firme a construit 1 200 logements aidés pour les familles à revenus modestes, mais il en a construit trois fois plus pour des familles plus nanties qui peuvent maintenant se passer de l'aide publique. Avant le programme d'incitations, relève Castro, l'industrie du logement en entier était "au point mort" » [cité in Quentin, 2009, p. 215].

8. Il y a d'autres facteurs qui expliquent cette diminution importante du nombre de subventions attribuées à partir de 2001, notamment le contexte politique et économique mouvementé en Équateur au tournant des années 2000.

institutions financières privées, et volontaire pour effectuer des démarches administratives complexes et chronophages. S'ajoute à cela le fait que ces mêmes candidats devaient être prêts à acquérir des appartements de petite taille, sans finitions, dans les secteurs d'expansion urbaine de la ville, sous-équipés et mal desservis par les transports collectifs.

Pour cette même raison, l'institutionnalisation de la participation des ONG à la politique du logement promue par le paradigme de l'État facilitateur est devenue centrale à partir de 2002 pour la survie du programme. Au lieu de compléter l'intervention des constructeurs privés en s'adressant aux franges les plus pauvres de la population, le rôle des ONG a fini par s'y substituer, permettant au programme de subsister quand le secteur privé se détournait de la production de logements pour le SIV [Quentin, 2009 et 2012].

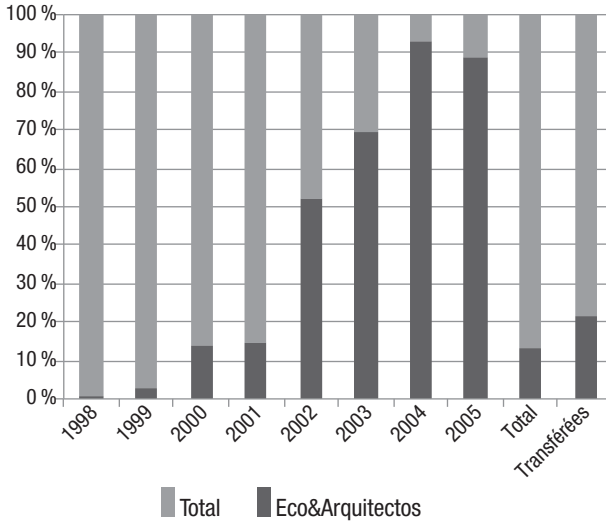
### **Le maintien du SIV malgré la transition politique : le rôle clé de la société civile**

À partir de 2002, c'est une alliance originale entre une ONG historiquement présente dans le paysage du développement urbain équatorien (Ciudad), un promoteur immobilier concerné par les besoins des classes populaires en matière de logement (Eco&Arquitectos) et la Chambre de commerce de Quito (CCQ) qui va permettre de maintenir le SIV à flot dans la capitale. Concrètement, ce dispositif, appelé « *Paso a Paso* », est le suivant : Ciudad accompagne techniquement et socialement des groupes de bénéficiaires et octroie des microcrédits permettant de compléter les sommes d'épargne qui font défaut ; Eco&Arquitectos construit des logements bon marché accessibles aux groupes pris en charge et correspondant au maximum à leurs demandes techniques ; la coopérative d'épargne et de crédit de la CCQ leur attribue des crédits individuels.

À Quito, entre 2001 et 2006, 503 logements ont été construits dans le cadre de ce programme, bénéficiant à 92 % à des foyers subventionnés par le SIV. En 2004-2005, alors qu'Eco&Arquitectos regroupe plus de 90 % des bénéficiaires de la subvention au logement neuf dans la capitale (cf. graphique 1 ci-après), l'ensemble de ceux-ci bénéficie du dispositif « *Paso a Paso* ». En 2006, Eduardo Castro, qui dirige Eco&Arquitectos, affirme qu'il ne participerait plus au SIV sans cette collaboration avec Ciudad [Quentin, 2009].



GRAPHIQUE 1. ÉVOLUTION DE LA PART DES BÉNÉFICIAIRES S'ADRESSANT À Eco&ARQUITECTOS DANS LE TOTAL DES SUBVENTIONS AU LOGEMENT NEUF « CLÉ EN MAIN » QUITO, 1998-2005



Source: Données UCP-Miduvi 2006.

Ces deux acteurs sont à l'origine de la formation d'un collectif en 2005, le *Contrato Social por la Vivienda* (CSV), ayant pour but d'influencer la formulation des politiques nationales du logement. En effet, en 2005, dans un contexte de transition politique à la suite de la destitution du président Lucio Gutiérrez, l'avenir du SIV est très incertain. Ciudad, Eco&Arquitectos et les différentes organisations populaires impliquées dans le programme «*Paso a Paso*» se mobilisent alors très activement pour réclamer son maintien et la sécurisation de son financement par la promulgation d'une loi sur le logement, notamment à travers un communiqué adressé au gouvernement, à différents ministères et institutions publiques, ainsi qu'aux médias, à travers l'organisation de manifestations publiques et la réalisation d'un *lobbying* intense auprès du Miduvi, du Congrès et de sa commission budgétaire [Ruiz Pozo, 2010].

À mesure du développement de ces initiatives, d'autres organisations concernées par cette question ont rejoint le mouvement du CSV, autour de trois objectifs majeurs formulés en 2007 pour influencer les débats de l'Assemblée constituante<sup>9</sup>: la constitutionnalisation du droit universel au logement, à la ville et à l'habitat; la formulation et la mise en œuvre participative de politiques publiques d'habitat qui garantissent l'exercice de ce droit universel; la promulgation d'une loi sur le

9. Élu(e) en septembre 2007 à la suite d'un référendum national souhaité par le président Correa récemment élu, elle a eu pour mission de formuler une nouvelle Constitution, matérialisant des règles du jeu permettant d'en finir avec le modèle économique néolibéral. Celle-ci fut approuvée par référendum constitutionnel le 28 septembre 2008.

logement qui permette de stabiliser institutionnellement et de garantir financièrement la réalisation des politiques d'habitat ainsi formulées [CSV, 2007].

La concrétisation de cet agenda passe, entre autres, selon le CSV, par :

« La continuité, la consolidation et l'approfondissement du Système de subvention au logement, comme mécanisme de politique publique qui focalise de manière transparente l'appui direct de l'État aux familles à faibles revenus qui s'efforcent d'obtenir un logement propre ou d'améliorer celui qu'elles possèdent déjà, tant en milieu urbain que rural » [Ruiz Pozo, 2010, p. 5].

Le CSV organise alors des tables rondes avec les acteurs du logement pour formuler des propositions d'amélioration au règlement du SIV. L'influence de ce collectif sur les actions du président Correa en matière de logement a été importante : l'une des premières décisions prises après son élection a été de doubler le montant du budget finançant le logement [Silva, 2016]. Ainsi, en 2006, le montant de la subvention au logement neuf est multiplié par deux, atteignant 3 600 dollars, et celui de l'amélioration est porté à 1 500 dollars. D'autre part, la valeur maximum des logements éligibles est élevée à 20 000 dollars (coût du terrain inclus). La désignation des bénéficiaires du programme est remise entre les mains du Système national de sélection des bénéficiaires (Selben<sup>10</sup>) qui s'appuie sur des enquêtes socio-économiques croisant différents critères tels que le revenu, l'état du logement, la composition du foyer ou le niveau d'éducation, pour améliorer le ciblage des bénéficiaires (qui reposait avant sur une simple déclaration sur l'honneur du candidat).

En 2016, la valeur des subventions et des logements éligibles est encore plus élevée : entre 4 000 et 6 000 dollars pour des logements valant entre 25 000 et 40 000 dollars, avec un apport personnel minimal de 5 % du coût du logement (soit entre 1 250 et 2 000 dollars)<sup>11</sup>.

Par ailleurs, le CSV a obtenu l'inscription du droit au logement, à la ville et à l'habitat dans la Constitution de 2008. Cependant, comme c'est le cas dans bien d'autres États (Brésil, Colombie, Bolivie, Venezuela), au-delà de cette codification constitutionnelle, aucun mécanisme concret ne permet de garantir leur application. On peut même rappeler que la Constitution de 1998 introduisait déjà le droit au logement, la notion de fonction sociale de la propriété et, dans son article 32, la possibilité pour les municipalités d'exproprier pour rendre effectif le droit au logement. Si le texte de 2008 va plus loin en détaillant les éléments du droit à la ville et en affirmant que son exercice se fonde sur la gestion démocratique de la ville, la fonction sociale et environnementale et le plein exercice de la

10. Créé en 2000 grâce à un prêt BID pour améliorer le ciblage des programmes sociaux équatoriens.

11. Miduvi, accord ministériel n° 027-15 du 24 août 2015.



citoyenneté, force est de constater que les politiques publiques permettant son opérationnalisation n'ont pas été formulées, et que le SIV est loin de remplir cet objectif. En effet, les modifications du règlement du SIV permettent de lever les obstacles à la participation du secteur privé qui, avec les précédents critères, avaient préféré se passer du dispositif de subvention pour cibler des populations moins pauvres. Elles visent à réintégrer ces pratiques dans le cadre de la politique publique, afin d'amplifier le dynamisme naissant du secteur de la construction et du marché du logement<sup>12</sup>.

Si cela a permis la continuité du programme (qui était l'un des objectifs du CSV), cela ne remet pas en cause ses différents écueils, notamment le fait qu'il n'a pas bénéficié aux secteurs les plus pauvres, initialement visés. Un expert de la BID évaluant le programme en 2010, tire les conclusions suivantes :

« Bien que le programme soit explicitement destiné à la population aux plus faibles revenus, de fait une proportion importante des bénéficiaires du programme a concerné les ménages de la classe moyenne. La raison principale est que, de manière structurelle, le programme est adressé à des ménages ayant accès au crédit, ce qui élimine automatiquement la possibilité pour les ménages les plus pauvres, d'être bénéficiaires du programme. Concernant l'impact du programme, nous concluons que le programme n'a eu aucun effet significatif sur les indicateurs de qualité des logements des bénéficiaires ou les indicateurs de bien-être chez les ménages bénéficiaires. Pire, les résultats semblent indiquer des effets négatifs » [Marcano, 2010 p. 23-24].

Si l'augmentation constante du montant des subventions et des prix plafonds des logements pouvant être acquis grâce au SIV a permis d'améliorer leur qualité, elle a aussi fortement accentué le glissement des bénéficiaires du programme vers les classes moyennes, puisque l'augmentation du prix du logement à acquérir correspond mécaniquement à une augmentation proportionnelle du montant du crédit contracté par le bénéficiaire. Par conséquent, et de manière paradoxale, la forte mobilisation des acteurs sociaux regroupés au sein du CSV a conduit à maintenir et amplifier une politique du logement répondant pleinement aux objectifs du modèle néolibéral. Les acteurs du CSV ne sont pas des militants du maintien du modèle néolibéral en Équateur, il convient donc de s'interroger plus avant sur les raisons de ce phénomène.

12. Cela a relancé la construction de logements éligibles au SIV par les promoteurs privés, même si, jusqu'en 2010, l'offre d'Eco&Arquitectos à Quito reste largement majoritaire.

## L'enrôlement des acteurs, ou l'ambiguïté de la dimension inclusive du projet néolibéral

Nous pouvons avancer plusieurs hypothèses pour expliquer l'absence de remise en cause du modèle néolibéral. Premièrement, l'électorat qui a mené Correa au pouvoir est largement composé de petites classes moyennes, notamment urbaines, profil type des bénéficiaires de programmes comme le SIV. Le gouvernement a d'ailleurs étoffé l'offre de financement à destination de cette même classe moyenne *via* des prêts immobiliers publics octroyés par la Banque de l'institut de sécurité sociale (Biess). Au-delà d'une stratégie électoraliste, ces différents dispositifs dynamisent fortement le secteur de la construction, et donc la croissance économique sur laquelle Correa a toujours souhaité s'appuyer pour proposer un autre modèle de développement.

Deuxièmement, Correa avait pour objectif de s'affranchir de l'emprise des bailleurs internationaux. Il a ainsi, dans un premier temps, reconduit le SIV sans recourir au financement de la BID, ce qui lui a permis de remettre en question certaines conditions imposées par la BID (pour modifier le règlement, augmenter les plafonds, autoriser l'accès à la subvention sans obligation formelle d'avoir recours au crédit, etc.). Mais, dès 2011, l'insuffisance des ressources issues du pétrole pour financer l'ensemble de son projet, puis la chute importante des cours internationaux du brut, ont obligé le gouvernement à se tourner à nouveau vers la BID pour financer une partie de la politique du logement, avec un contrôle accru de l'organisation sur le contenu du programme (notamment le retour du caractère obligatoire du crédit pour bénéficier de la subvention).

Il est ensuite important de comprendre le caractère étonnamment consensuel au sein des acteurs engagés sur cette question du maintien du modèle : il ne faut pas minimiser le fait que, dans le cadre des réformes néolibérales des années 1990, pouvoir obtenir un financement public conséquent en appui au secteur du logement était une véritable aubaine. Les acteurs alors mobilisés se sont appuyés sur cette manne pour l'orienter au maximum vers les secteurs populaires urbains qui en avaient le plus besoin, à partir d'une vision de la question qui était socialement cohérente<sup>13</sup>. Dans un contexte de transition politique très mouvementé au milieu des années 2000, il était donc normal que ceux-ci se mobilisent pour conserver ce financement public qui menaçait d'être purement et simplement supprimé.

Ce faisant, une fois Correa élu, les différentes organisations composant le CSV étaient devenues incontournables dans le domaine du logement social et populaire. Elles furent alors les interlocuteurs des pouvoirs publics pour

---

13. Ces acteurs ont, par exemple, pu introduire un certain nombre de dimensions qui n'étaient pas du tout prévues dans la logique initiale du programme SIV : candidatures collectives issues des quartiers « marginaux », participation des bénéficiaires aux choix techniques, etc.





l'élaboration de stratégies en matière de logement, représentant l'ensemble des catégories d'acteurs du secteur, depuis les associations d'habitants jusqu'aux promoteurs immobiliers, en passant par les ONG et les organismes de financement privés. C'est surtout de leur action dans le cadre du SIV que les principaux membres du CSV tiraient leur légitimité. Ils n'avaient donc pas intérêt à remettre radicalement en cause le modèle antérieur, au risque de perdre tout pouvoir d'influence sur la réalité avec des propositions plus difficiles à concrétiser. Le processus d'enrôlement et de production de consensus autour du modèle pose davantage question que le problème de l'intentionnalité des acteurs. Cette continuité peut en effet être analysée comme le succès de la stratégie de la bonne gouvernance promouvant la participation de la société civile à la mise en œuvre des politiques sociales. Le rôle central acquis par les ONG et leurs partenaires au sein du SIV a ainsi constitué un mécanisme puissant d'enrôlement et de sélection des acteurs sociaux.

Cela invite à replacer cet apparent paradoxe dans le cadre d'une analyse prenant en compte la nature du projet postnéolibéral de Correa. Ainsi, les objectifs énoncés dans les différents documents officiels qui explicitent le concept de *Buen Vivir* sont à la fois très ambitieux en matière de dépassement du projet néolibéral – conçu comme une réponse à la crise du modèle d'accumulation capitaliste à l'ère postfordiste –, tout en reposant sur une stratégie assumée de création d'un nouveau modèle d'accumulation capitaliste pour y parvenir. Celui-ci consiste à « commencer la transformation du mode d'accumulation actuel pour devenir un pays tertiaire exportateur de bioconnaissances et services touristiques et concrétiser ainsi des mécanismes de distribution et de redistribution plus justes et démocratiques » [Senplades, 2009, p. 87].

Toute la difficulté du positionnement de cette stratégie postnéolibérale consiste en l'affirmation que ce n'est pas l'accumulation capitaliste qui pose problème en elle-même, mais bien la manière dont elle est organisée à l'ère néolibérale, et donc qu'il est possible de viser la justice sociale, dans un cadre capitaliste, à travers la redistribution. Cela entre en contradiction profonde tant avec les approches marxistes et socialistes classiques qu'avec les théories néomarxistes, qui voient dans l'accumulation capitaliste la source même de la production des inégalités. Le manque d'explicitation de ce positionnement, notamment au moment de la campagne électorale de Correa, a créé de nombreuses ambiguïtés qui sont en partie à l'origine de la dislocation progressive du large socle qui le soutenait en 2006.

Dans le domaine du logement, sa stratégie de poursuivre la dynamisation du secteur de la construction à travers un dispositif comme le SIV est en revanche cohérente avec l'idée à la fois de consolider le système productif national et de renforcer les mécanismes de redistribution (matérialisés par une augmentation très conséquente du montant de la subvention). Mais celle-ci est en contradiction

avec l'analyse des causes profondes du problème du logement lié aux mécanismes d'accumulation urbaine et de rente foncière. Cette analyse est menée au sein des associations impliquées dans le logement et se retrouve notamment dans les documents de positionnement du CSV. Mais dans l'arène politique, ces aspects ont été dissociés et portés sur le plan légal et constitutionnel, conduisant à la codification du droit au logement, à la ville et à l'habitat, qui ne se traduisent pas par des politiques publiques concrètes. Cela a amené à deux réponses politiques différentes et contradictoires : l'une vise l'élargissement de l'accès au logement par la promotion exclusive de la propriété privée et par le marché, entretenant les mécanismes de spéculation, et *via* un accès nécessairement sélectif au crédit immobilier ; tandis que l'autre affirme le statut social de la propriété<sup>14</sup> et l'universalité du droit au logement. L'absence de discussion sur cette contradiction est liée au fait que le combat est mené sur deux plans différents.

Cela renvoie à cette ambiguïté du projet postnéolibéral et, plus généralement, à la difficulté majeure de tout courant progressiste aujourd'hui : celui du positionnement sur la possibilité ou pas de formuler un projet politique visant une société juste dans le cadre du système d'accumulation capitaliste, les véritables alternatives à celui-ci peinant toujours à émerger. C'est la réponse pragmatique du postnéolibéralisme comme phase de transition permettant cette formulation qui est choisie par le CSV et par l'État équatorien, même si elle n'est pas totalement convaincante, comme le montrent les résultats du SIV. Car dans cette phase de transition, à travers une participation accrue de la société civile, assiste-t-on réellement à un élargissement des marges de manœuvre ou au contraire à une conversion de l'ensemble des acteurs aux logiques que l'on cherche à dépasser ?

## Conclusion

Le maintien et l'approfondissement depuis 1998 d'une politique publique nationale, comme le SIV, pose question : reposant sur des principes néolibéraux de mise en concurrence des acteurs et de régulation sociale à travers des mécanismes marchands, celle-ci a perduré malgré la rupture politique et idéologique que représente l'arrivée au pouvoir de Correa avec sa stratégie nationale du *Buen Vivir*, visant un dépassement du néolibéralisme. Si l'augmentation très conséquente des montants des subventions SIV et du budget consacré à la

---

14. Celui-ci ne se matérialise concrètement que par la possibilité d'exproprier, qui n'est utilisée que pour la construction de programmes de logement sociaux... en accession à la propriété. Le projet de loi, pour éviter la spéculation foncière, soumis en décembre 2016 par Correa à l'Assemblée nationale équatorienne, repose également sur la consécration de l'accession à la propriété privée et sur le mécanisme de redistribution fiscale (Presidencia de la República del Ecuador, *Proyecto de ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos*, oficio n° T.6659-SGJ-16-690, Quito, 1<sup>er</sup> décembre 2016).



politique du logement peut-être analysée comme un réinvestissement de l'État dans un secteur clé de l'économie et une volonté politique forte de résoudre un problème social majeur, la non-remise en cause des principes d'interventions, centrés sur l'accès à la propriété individuelle et le crédit immobilier, invalide toute analyse concluant à un changement de paradigme.

Le diagnostic initial du problème du logement en Équateur, élaboré en 1997 par la BID [BID, 1997 et 2002] et le Miduvi pour concevoir le programme SIV, ignorait volontairement ses aspects les plus importants et sa complexité, pour pouvoir se fonder sur la mise en place d'un schéma financier visant à renforcer les bases du système capitaliste en Équateur, notamment à travers la dynamisation du secteur de la construction qui représente un pilier du développement économique. La non-prise en compte dans la conception du programme du problème foncier et la volonté d'appliquer une stratégie standardisée sans tenir compte des spécificités du pays – notamment son niveau de décentralisation et l'importance des différences régionales –, dans un contexte politique troublé, ont bien failli avoir raison de ce programme en 2005. On comprend bien, dans un tel contexte, que les acteurs sociaux ayant réussi tant bien que mal à utiliser ce dispositif pour aider des habitants issus des classes populaires à se loger se soient mobilisés pour tenter de le sauver.

Mais l'arrivée au pouvoir de Correa et de sa révolution citoyenne était l'occasion de revoir les bases mêmes de cette logique d'intervention, correspondant à des modalités de production de l'espace urbain inégalitaires qui ne font que reproduire indéfiniment le problème du logement et de la valorisation foncière, dans une optique expansionniste. Ça n'a pas été le cas. Cela s'explique en partie par le rôle central joué par les acteurs regroupés au sein du CSV pour utiliser le dispositif SIV au bénéfice des classes populaires. Tirant une légitimité forte de ce mode d'intervention considéré comme un succès, ils ont œuvré pour maintenir et faire évoluer le programme sans jamais remettre en cause ses principes d'intervention. La lutte pour l'universalité de l'accès au logement s'est jouée sur le plan constitutionnel sans entrer en contradiction directe et ouverte (dans le débat public) avec la politique du logement ainsi perpétuée. Cette déconnexion a permis de gérer la tension entre la stratégie d'inclusion sélective propre au néolibéralisme et le discours d'universalité porté par les ambitions postnéolibérales du gouvernement Correa. Pour reprendre les termes de Bruno Lautier, cette tension s'est vue « refoulée » mais non éteinte » [Lautier, 2013, p. 169]. Elle a en particulier ressurgi lors de la préparation et du déroulement de la conférence Habitat III à Quito : les habitants des quartiers populaires se sont fortement mobilisés pour dénoncer l'étendue des problèmes liés à l'habitat urbain, rejeter les approches des bailleurs internationaux et du gouvernement équatorien en la matière et réclamer la mise en application effective des principes constitutionnels d'universalité du droit au logement, à la ville et à l'habitat.

La trajectoire de cette politique du logement néolibérale depuis 1998 pourrait nous conduire à lire l'action du gouvernement actuel comme un simple renouveau de l'approche développementale, comme le suggèrent Caria et Domínguez, qui ne voient dans l'idéologie du *Buen Vivir* qu'un artifice visant à occulter le fait que :

« Le concept de développement (tout comme le pays lui-même) est sorti si contaminé et en piteux état de “trois décennies de néolibéralisme” qu'il était nécessaire de le déconstruire et de l'exclure du discours politique jusqu'à ce que se produise un processus de catharsis dans la société et l'État, pour qu'une fois le pouvoir consolidé, il revienne, comme symptôme du refoulement, réclamer son rôle de héros sous les nouveaux habits du changement de la matrice productive<sup>15</sup> » [Caria et Domínguez, 2014, p. 160].

On pourrait également y voir un approfondissement de la phase de *roll-out neoliberalism* [Peck et Tickell, 2002] correspondant à un retour de l'État après son démantèlement (durant la période d'ajustement structurel), mais un État reconfiguré, modernisé, ayant intégré le néolibéralisme dans ses modes de fonctionnement et se mettant au service du marché.

Mais ces interprétations ont pour inconvénient de paralyser la critique en la portant sur l'intentionnalité des acteurs ou en dépeignant la reproduction inéluctable d'un système par inclusion mécanique des alternatives qui lui sont opposées. Pour dépasser cet écueil, il semblerait intéressant et peut-être plus fécond de ne pas réduire le néolibéralisme à un modèle d'intervention économique caractérisant la réforme de l'État dans les années 1980 et 1990, mais de l'envisager comme la transformation des rationalités de gouvernement sur le temps long. Cela permettrait de mieux appréhender ces effets de continuité dans des contextes progressistes, qui ne se limitent pas à l'exemple traité dans ce texte. Cela enjoindrait alors à déplacer la critique des institutions, des intentions politiques et du décalage entre discours et effets vers une critique plus réflexive des pratiques individuelles et collectives d'actualisation du néolibéralisme, en visant la production de contre-rationalités plus que de contre-projets.

---

15. Qui correspondrait à un renouveau des approches de la Cepal de substitution aux importations.



## BIBLIOGRAPHIE

- ARENAS GARCÍA Nahuel, « Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido », *Aportes para la integración latinoamericana*, n° 27, 2012, p. 22-49.
- BECKER Marc, « The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador », *Latin American Perspectives*, vol. 40, n° 3, 2013, p. 43-62.
- BID, *Programa de apoyo al sector vivienda II (EC-0207)*, Washington DC, 2002.
- BID, *Programa de apoyo al sector vivienda (EC-0138)*, Washington DC, 1997.
- BRYAN Joe, « Rethinking Territory: Social Justice and Neoliberalism in Latin America's Territorial Turn », *Geography Compass* 6/4, 2016, p. 215-226.
- CARIA Sara et DOMÍNGUEZ Rafael, « El porvenir de una ilusión: la ideología del buen vivir », *América Latina Hoy*, n° 67, 2014, p. 139-163.
- CARRION Andrea, « Megaprojects and the Restructuring of Urban Governance: The case of the New Quito International Airport », *Latin American Perspectives*, vol. 43, n° 1, 2016, p. 252-265.
- CORDOVA Marco Antonio, « Transformación de las políticas de vivienda social: el Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador », *Iconos*, n° 53, 2015, p. 127-149.
- CSV, *Hacia el Contrato Social para la Vivienda, Agenda programática*, janvier 2007.
- LACUISSE Marie-Esther, « Équateur: la révolution citoyenne des institutions pour le peuple à la personnification du pouvoir », in Olivier DABÈNE (dir.), *La Gauche en Amérique latine 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012, p. 145-173.
- LAUTIER Bruno, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine », *Revue Tiers Monde*, n° 214, 2013/2, p. 169-186.
- LÓPEZ SEGRERA Francisco, *América latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*, Buenos Aires, Clacso/Ciccus, 2016.
- MARCANO Luis, *La política de vivienda social y su impacto en el bienestar: el caso de Ecuador*, BID, 2010.
- MIDUVI, *Política nacional de desarrollo urbano*, Quito, 1994.
- PECK Jamie et TICKELL Adam, « Neoliberalizing space », *Antipode*, vol. 34, 2002/3, p. 380-404.
- QUENTIN Aurélie, « L'institutionnalisation du rôle de la société civile au sein des politiques publiques financées par l'aide internationale : l'ambiguïté de la "participation" », *Mondes en développement*, vol. 3, n° 159, 2012, p. 29-44.
- QUENTIN Aurélie, « Politique de l'habitat, gouvernance urbaine et justice sociale : le cas de l'Équateur », thèse de doctorat, EHESS, 2009.
- RAMÍREZ René, « La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir », in Irene LEÓN (dir.), *Sumak Kawsay/Buen vivir y cambios civilizatorios*, Quito, Senplades, 2010, p. 125-141.
- RAMÍREZ GALLEGOS Franklin, « Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012 », *Latin American Perspectives*, vol. 43, 2016/1, p. 143-157.
- RAMÍREZ GALLEGOS Franklin, « Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo », in Francisco ROJAS ARAVENA et Andrea ÁLVAREZ-MARÍN (dir.), *América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento, repensar las ciencias sociales*, Unesco, 2011.
- RAMÍREZ GALLEGOS Franklin et Juan GUIJARRO, « Équateur: une "révolution citoyenne" contestée », *Alternatives Sud*, vol. 18, 2011, p. 53-60.
- RUIZ POZO Lucía, « Actores sociales

e incidencia política: el contrato social por la vivienda en Ecuador» [en ligne], Valencia, Ciudad, février 2010 [consulté le 29 octobre 2015]. Disponible sur : [http://www.planificacionparticipativa.upv.es/wordpress/wp-content/uploads/2011/01/planificacic3b3n\\_caso-ecuador.pdf](http://www.planificacionparticipativa.upv.es/wordpress/wp-content/uploads/2011/01/planificacic3b3n_caso-ecuador.pdf)

- SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, Quito, 2013.
- SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 : construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, 2009.
- SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: planificación para la Revolución Ciudadana*, Quito, 2007.
- SHEPPARD Eric et LEITNER Helga, « Quo Vadis Neoliberalism? The Remaking of Global Capitalist Governance After the Washington Consensus », *Geoforum*,

vol. 41, 2010, p. 185-194.

- SILVA Veronica, « The Return of the State, New Social Actors, and Post-Neoliberalism in Ecuador », *Latin American Perspectives*, vol. 43, n° 1, 2016, p. 4-17.
- SILVA Veronica et RAMÍREZ GALLEGOS Franklin (dir.), « The Return of the State, New Social Actors, and Post-Neoliberalism in Ecuador », *Latin American Perspectives*, vol. 43, n° 1, 2016.
- VÁSCONEZ Alison *et al.*, *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*, Santiago du Chili, Cepal, 2005.
- YATES Julian S. et BAKKER Karen, « Debating the “post-neoliberal turn” in Latin America », *Progress in Human Geography*, vol. 38, 2014/1, p. 62-90.

---

## RÉSUMÉ

LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN ÉQUATEUR  
DE LA BONNE GOUVERNANCE AU *BUEN VIVIR*, UN TOURNANT POSTNÉOLIBÉRAL ?

Cet article analyse les paradigmes successifs guidant l'élaboration des politiques du logement en Équateur. Il montre que le changement de perspective idéologique proposé par le gouvernement Correa à partir de 2006 n'a pas modifié des modes de production et de mise à disposition de logements pour les citoyens les plus pauvres. Il explique également le rôle décisif joué par les organisations sociales impliquées dans ce secteur dans le maintien, malgré la révolution citoyenne, du cap néolibéral fixé dans les années 1990 par les organisations internationales à travers la modernisation de l'État.

---

## RESUMEN

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ECUADOR  
DE LA BUENA GOBERNABILIDAD AL *BUEN VIVIR*, ¿UN VIRAJE POSTNEOLIBERAL ?

Este artículo propone un análisis de los paradigmas sucesivos que guiaron la formulación de la política de vivienda en Ecuador, mostrando que, a pesar del cambio de enfoque ideológico llevado por Rafael Correa desde el año 2006, no se han modificado los modos de producción y adjudicación de la vivienda para los sectores de bajos ingresos. El objetivo es explicar el papel decisivo jugado por las organizaciones sociales



provivienda en la permanencia, a pesar de la Revolución Ciudadana, de la trayectoria neoliberal establecida en los años noventa por las organizaciones internacionales a través del proceso de modernización del Estado.

---

## ABSTRACT

THE ECUADORIAN HOUSING POLICY

FROM GOOD GOVERNANCE TO *BUEN VIVIR*, A POSTNEOLIBERAL TURN?

This paper discusses the successive paradigms that steered the creation of housing policies in Ecuador. It demonstrates that the ideological change introduced by the Correa administration from 2006 onward did not fundamentally change the production and distribution of housing for the poorest city dwellers. It also demonstrates that the civil sector organizations working in the field played an essential role in the upholding of a neoliberal ethos started by international organizations in the 1990s, when they help modernize the State.

*Texte reçu le 26 mars 2016, accepté le 9 janvier 2017.*

## MOTS-CLÉS

- logement
- politiques publiques
- néolibéralisme
- ONG
- Quito

## PALABRAS CLAVES

- vivienda
- políticas públicas
- neoliberalismo
- ONG
- Quito

## KEYWORDS

- housing
- public policies
- neoliberalism
- NGO
- Quito