

Décentralisation et gestion des risques "naturels" dans la capitale nicaraguayenne

Sébastien Hardy

À Managua, les décideurs ont modifié l'échelle de gouvernement du territoire urbain, en offrant l'autonomie municipale à deux quartiers pauvres de la capitale, Ciudad Sandino et El Crucero. Cette décentralisation répond aux objectifs électoraux des deux grands partis politiques nicaraguayens qui se partagent les leviers nationaux du pouvoir, mais ne résout que partiellement les préoccupations des populations. Surtout, elle provoque une perte de vision cohérente d'aménagement de l'ensemble métropolitain, alors que les témoignages d'endommagements y sont nombreux. De ce point de vue, les risques "naturels" jouent incontestablement un rôle dans la recomposition territoriale de Managua. Le processus de décentralisation, instrumentalisé, renforce en effet le différentiel de vulnérabilité entre les habitants, en inscrivant les risques dans les territoires. L'analyse de Ciudad Sandino constitue un exemple de ces mécanismes.

Dans la lointaine périphérie de Managua, Ciudad Sandino s'impose comme un des éléments constitutifs de la métropole nicaraguayenne. Ce territoire en est pourtant très distinct, à la fois spatialement et socialement. De nombreux indices en font une marge urbaine. Dès son apparition, ce territoire placé à l'écart de Managua sert de zone de déversement urbain. Sa spécialisation est assez particulière : il est destiné à agréger des sinistrés des manifestations des risques dits "naturels". C'est avant tout sur cette particularité que l'identité de Ciudad Sandino semble se fonder. Les trajectoires assez similaires de la majorité des habitants d'origine modeste de Ciudad Sandino ont ainsi favorisé des formes singulières de participation populaire, pratiques sociales avant tout destinées à faire face à l'adversité, en particulier face aux manifestations des risques "naturels". Mais, une analyse approfondie de Ciudad Sandino souligne aussi que les décideurs attendent à tort de ces relations de proximité des habitants des innovations socio-économiques destinée à améliorer la gestion urbaine fondée sur des principes de gouvernance urbaine. Les modalités de réorganisation territoriale après les endommagements provoqués par l'ouragan Mitch en 1998 prouvent par exemple que cette réorganisation territoriale ne relève absolument pas d'un projet collectivement négocié, parce qu'en dépit des démonstrations, les processus de coordination d'acteurs y sont tout simplement défailants. Avec la redéfinition des limites de la municipalité de Managua en 2000, l'exemple devient encore plus probant. Le quartier de Ciudad Sandino, district de la capitale, devient en effet à partir de 2000 une municipalité autonome. Ciudad Sandino acquiert de la sorte une reconnaissance appréciée par la majorité de ses résidents. Ils apprécient surtout l'avantage de l'installation sur leur territoire municipal de services auparavant localisés à Managua et qui les obligeaient à d'onéreux déplacements. Mais, vue sous l'angle du choix gestionnaire, l'autonomie de Ciudad Sandino signifie la perte des redistributions par péréquations financières entre les quartiers riches et les quartiers pauvres de la capitale, qui avaient permis tout au long des décennies 1980 et 1990 l'équipement de Ciudad Sandino. Avec la décentralisation politique de 2000, les charges municipales de Ciudad Sandino sont dorénavant plus importantes que les revenus. Cette situation financière précaire de Ciudad Sandino l'oblige à des compromis avec le gouvernement municipal de la capitale. Ils dissimulent mal l'ouverture d'un mécanisme d'assujettissement de la municipalité de Ciudad Sandino envers Managua. La qualité des services diminue pourtant déjà et les différences socio-spatiales avec Managua s'exacerbent. Le franchissement des nouvelles limites municipales se traduit donc par « une exacerbation des effets de la ségrégation dans l'accès aux équipements et aux services urbains » (Dureau, 2004 : 144). Les processus d'équilibre auparavant assurés à l'échelle supra-locale sont mis à mal.



Les différences s'accroissent aussi au sein du désormais municipal de Ciudad Sandino où se dessinent de nouvelles frontières entre les pauvres et les moins pauvres et qui au bout du compte, participent à défaire la ville. Les risques "naturels" et leur gestion en fournissent de bons témoignages. On se rend compte ici que « les disparités spatiales viennent redoubler et accentuer des inégalités économiques et sociales malaisément surmontées par l'idéologie de la petite dimension censée concrétiser certaines des exigences de la "bonne gouvernance" » (Dubresson, Fauré, 2005 : 10). L'équipe sandiniste en charge de la nouvelle municipalité de Ciudad Sandino semble consciente de ces enjeux et de la nécessité de prendre en compte les aspirations de l'ensemble des citoyens. Les familles du quartier aisé de Satélite Asososca ont ainsi été contactées afin de réfléchir aux politiques et aux ressources de la nouvelle municipalité. Elles ont accepté de payer les services publics plus chers que le reste des populations de la municipalité de Ciudad Sandino. En contrepartie, la mairie s'est engagée à offrir des services qui soient à la hauteur de l'effort financier concédé. Or, grâce à ses infrastructures de qualité, Satélite Asososca n'a jamais eu à déplorer de graves endommagements liés aux risques "naturels", contrairement à Ciudad Sandino. La nouvelle municipalité aurait donc tendance à renforcer encore plus le différentiel de vulnérabilité entre Satélite Asososca et le reste de Ciudad Sandino. Elle met en péril les principes de la participation populaire. Même si elles n'en sont pas à l'origine, les mutations liées au redécoupage du territoire urbain de Managua et qui affectent la gestion urbaine et les modes de gouvernement favorisent, voire accentuent la fragmentation urbaine actuelle, indissociable des risques "naturels", de la réorganisation et de la recomposition des pouvoirs urbains.

Quelques références bibliographiques

- Dubresson A., Jaglin S., 2004, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes », Anthaume B., Girault F., *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, Editions de l'IRD, pp. 337-352
- Dubresson A., Fauré Y-A., 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers-Monde*, tome XLVI, n°181, pp. 7-20
- Dureau F., Barbary O., Gouëset V., 2004, *Filles et sociétés en mutation : lectures croisées sur la Colombie*, Paris, Autopos/Economica, 370 p.
- Nachez-Bouchanine F., 2002, *La fragmentation en question. Des villes entre fragmentation spatiale et sociale ?*, Paris, L'Harmattan, 411 p.
- Pecqueur, B., 2001, « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n°2, pp. 229-245
- Robins S., 2002, « At the limits of spatial governmentality : a message from the tip of Africa », *Third World Quarterly*, vol. 23, n°4, pp. 665-689
- Tamru B., 2002, « L'émergence du risque d'inondation à Addis-Abeba : pertinence d'une étude des dynamiques urbaines comme révélatrices d'un processus de vulnérabilisation », *Annales de Géographie*, n°627-628, p. 614-636