

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.



