

Environnement urbain des capitales centraméricaines

Sébastien Hardy

IRD, UR 029 Environnement urbain

Peu connu, l'espace centraméricain hispanophone est aussi mal connu. Il est le plus souvent évoqué lors des catastrophes qui l'endommagent. Le milieu centraméricain donne alors l'impression d'extrême violence. Cette situation n'est pas nouvelle. Les chroniques des Conquistadors fournissent une pléthore d'événements catastrophiques ayant pour cadre les capitaineries de l'Amérique centrale. Signe particulier lié à l'organisation de l'espace au moment de la Conquête, ces témoignages d'endommagements concernent pour l'essentiel les villes¹. Les actuelles capitales centraméricaines connaissent encore les mêmes déboires. On s'empresse de parler d'elles lors des séismes (Managua en 1972, Ciudad Guatemala en 1976, San Salvador en 2001, etc.), des inondations et mouvements de terrain, liés ou non au passage d'un cyclone (Tegucigalpa en 1998, Panama en 2003, etc.), lorsque la reprise de l'activité volcanique les menace (San José, San Salvador, Ciudad Guatemala). Tout laisse supposer que ces capitales centraméricaines sont marquées par leur milieu. Doit-on en conclure que leur organisation dépend du milieu et, surtout, d'une manière plus caractéristique que dans d'autres villes ?

L'analyse des capitales centraméricaines à partir du thème de l'environnement urbain dévoile toute sa dimension pour nourrir la réflexion. L'environnement constitue ici la forme de liaison entre les sociétés urbaines centraméricaines et le milieu dans lequel elles s'inscrivent. Les risques sont une des manifestations de cette liaison. Ils permettent d'aborder la façon dont les interrogations socio-économiques et politiques se cristallisent autour de la question de l'environnement urbain². En Amérique centrale, la question environnementale est en effet souvent envisagée et vécue en termes de problè-

1. Hardy, 2004a.

2. Hardy, 2003.

mes et l'analyse de ceux-ci renvoie à une notion de risque. De son côté, la croissance urbaine est aussi posée en termes de problème et génère du risque. L'environnement urbain s'avère-t-il un des éléments d'explication à cette situation ? Cette contribution propose donc une réflexion sur l'organisation des territoires urbains centraméricains, en caractérisant les articulations entre les capitales et leur environnement dans les constructions du risque. Celle-ci s'appuie sur la présentation de l'expansion démographique et spatiale des capitales centraméricaines, leurs modalités et leurs raisons. Elle permet de comprendre l'articulation entre la croissance urbaine et les manifestations d'un environnement dégradé, qui débouche sur la mise en place de politiques de gestion des risques. Mais, l'analyse de la relation ville et environnement éclaire surtout les processus de différenciation sociospatiale qui traversent les capitales centraméricaines et qui organisent leurs territoires.

Une expansion urbaine incontrôlée

Une expansion démographique et spatiale très rapide

Les pays centraméricains sont sous-urbanisés comparés à leurs homologues d'Amérique du Sud, mais l'examen des capitales ne le dévoile pas d'emblée (tableau n°1). Elles concentrent déjà l'essentiel de la population urbaine et sont encore en pleine expansion démographique. Le Honduras est le pays le moins urbanisé de la région avec 46 % de population urbaine en 2001. Mais les transformations en cours dans les espaces ruraux honduriens laissent penser que le mouvement de migration des ruraux vers les villes se met à peine en place. Les migrants honduriens s'installent de préférence dans la capitale Tegucigalpa (Districto Central) et dans la municipalité caribéenne de San Pedro Sula, la 2^e agglomération du pays. Ces migrants, des moins de 30 ans pour la majorité¹, renforcent ainsi la capacité d'expansion démographique de la capitale hondurienne. Au Salvador, parallèlement au mouvement d'exode rural, la guerre civile des années 1980 qui a surtout touché les zones rurales affecte profondément l'Aire métropolitaine de San Salvador (AMSS). De nombreux Salvadoriens ont en effet cherché refuge dans la capitale. En 1985, on évalue les déplacés à San Salvador à 85 000 personnes². Managua connaît la même situation

1. Shlomo, 2004 : 13.

2. Pérez, 2003 : 186.

avec l'arrivée de nombreux réfugiés de la guerre civile durant la même décennie. De son côté, la capitale guatémaltèque, où s'opère l'industrialisation depuis la fin des années 1960 avec la mise en place du Marché commun centraméricain (MCCA) devient aussi la principale bénéficiaire de l'exode rural de son pays. En 1976, le tremblement de terre a provoqué un nouvel afflux d'environ 30 000 sinistrés chassés par les dégâts des départements voisins¹. La guerre civile des années 1980 et la politique de la terre brûlée pratiquée par l'Armée guatémaltèque ont achevé d'affecter les schémas migratoires. On estime que la moitié des migrants de cette période se sont déplacés vers l'Aire métropolitaine de Ciudad Guatemala (AMCG). Pour des raisons assez différentes des capitales précédentes, San José et Panama n'en constituent pas moins les centres de gravité économique et décisionnel de leur réseau urbain national. Sur les sept capitales provinciales qui constituent le Costa Rica, quatre appartiennent à la Grande Aire métropolitaine de San José (GAM). D'après le recensement de 2000, plus de 80 % de la main-d'œuvre industrielle nationale est concentrée dans la GAM. Ce sont plus des 2/3 des sources d'emplois industriels nationaux qui sont à San José et dans sa périphérie. Ces emplois attirent les migrants nationaux, mais aussi étrangers. Depuis la fin des années 1960, les Nicaraguayens sont en effet nombreux à s'être installés dans la GAM. Ils ont fui à la fois la situation politique instable et les conditions économiques déplorables de leur pays.

Tableau n°1 : Principales caractéristiques des capitales centraméricaines

Nom	Habitants	Superficie	Poids
Aire métropolitaine de Ciudad Guatemala (AMCG)	2 260 000 (2002) dans 11 municipes.	1 319 km ²	20 % de la population nationale.
Aire métropolitaine de San Salvador (AMSS)	2 000 000 (1999) dans 13 municipes.	610 km ²	32 % de la population nationale.
Aire urbaine de la province de Panama (pas d'entité)	1 380 000 (2000).	?	48 % de la population nationale.
District Fédéral de Tegucigalpa (DC)	850 227 (2000).	1 514 km ²	12 % de la population nationale.
Grande Aire Métropolitaine de San José (GAM)	1 600 000 (2001) dans 31 cantons.	1 967 km ²	53 % de la population nationale.
Managua	1 300 000 (2000).	548 km ²	25 % de la population nationale.

Ces données n'ont qu'une valeur indicative et proviennent du recouplement de diverses sources.

1. Demyk, 2000 : 489.

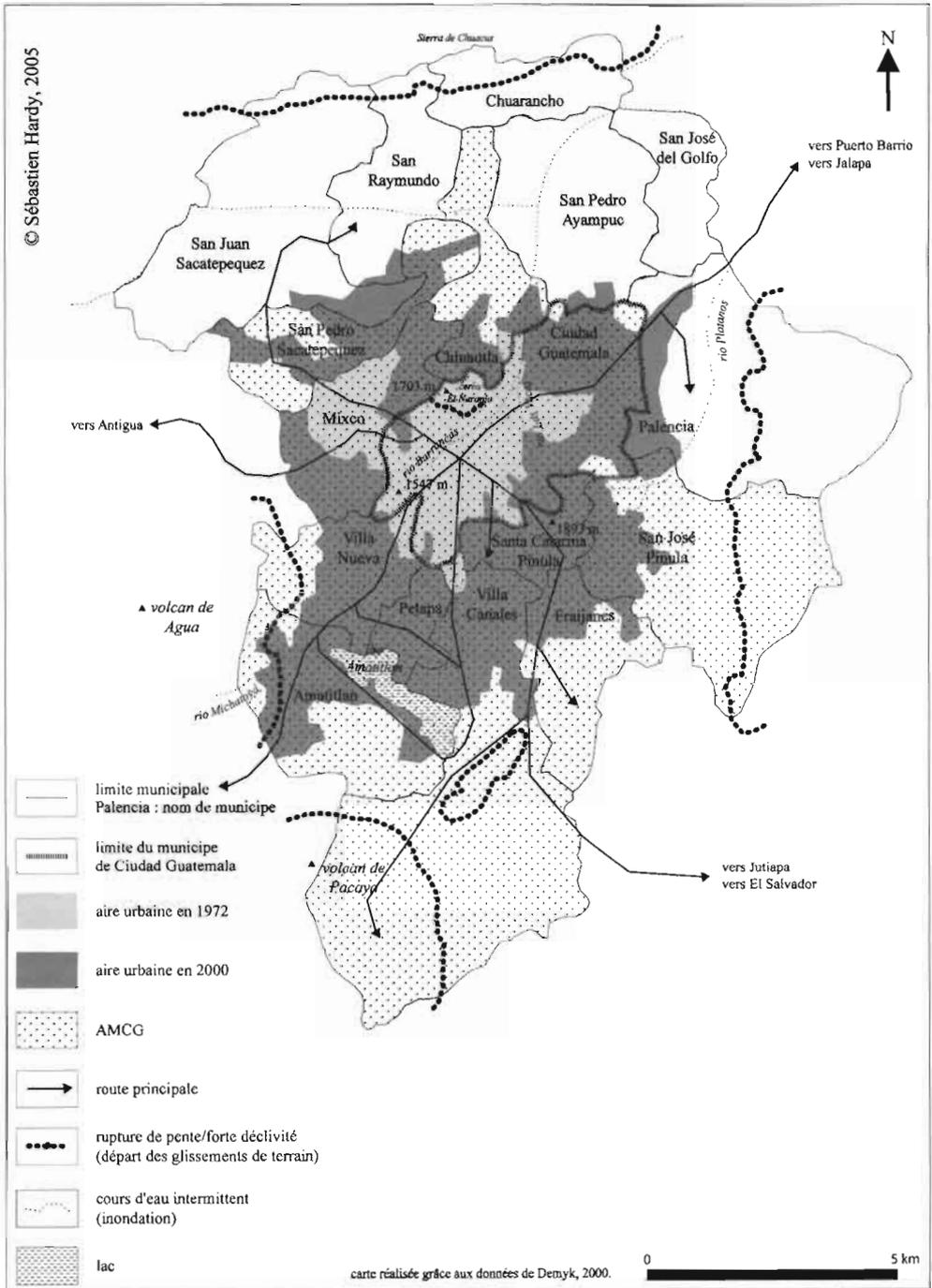
Cette croissance démographique ne s'est que très rarement traduite par une augmentation des densités urbaines. Dans les trente dernières décennies, la superficie de l'aire urbaine de Tegucigalpa a plus que triplé. L'expansion la plus importante s'est produite du milieu des années 1970 à la fin des années 1980. L'aire urbaine passe de 2 360 hectares en 1975 à 6 020 hectares en 1987, faisant diminuer la densité (134 hab./ha à 97). Entre 1987 et 2000, la capitale gagne encore 2 340 hectares pour une superficie urbanisée de 8 360 hectares et se redensifie faiblement (99 hab./ha). La distribution de la population est en outre contrastée. Très élevée dans le nord-ouest et le long de la périphérie urbaine, la densité est faible dans le centre-est de la ville¹. Dans l'AMCG et la GAM, la croissance urbaine gagne aussi dès les années 1950 les municipalités limitrophes à la ville capitale et amorce le processus de métropolisation. Cette expansion spatiale a tendance à entraîner le développement de quartiers informels, précaires dans les périphéries des capitales centraméricaines². Mais contrairement aux idées reçues, ce ne sont pas les pauvres qui sont les principaux acteurs de l'expansion spatiale. Pour ne prendre qu'un exemple, dans la municipalité de Ciudad Guatemala, ils n'occupent que 7 % de la superficie du sol³. L'étalement de l'AMCG comme des autres capitales en Amérique centrale relève donc plutôt de déficiences en termes de planification urbaine, qui profitent d'abord aux classes aisées et moyennes.

Des planifications déficientes face aux enjeux urbains

L'impression de « chaos urbain » qui règne dans les capitales d'Amérique centrale et ses conséquences en termes de dégradation de l'environnement sont très largement le fruit d'une planification qui a toujours été très défailante. Dans le cas du Guatemala, si l'AMCG (figure n°1) possède de nombreux quartiers précaires et des lotissements à moitié planifiés, elle le doit aux faiblesses du pouvoir institutionnel, à la déréglementation au profit des entreprises privées, à la corruption⁴. Pourtant, dès les années 1950, les autorités municipales ont mis sur pied des Plans régulateurs de l'urbanisation pour contrôler l'expansion métropolitaine de la capitale guatémaltèque. Mais dans ces plans, l'autorité politico-administrative des municipalités voisines était confiée au gouvernement municipal de Guatemala.

1. Shlomo, 2004 : 20.
2. Pérez, 2003 : 186.
3. Rodas, 1994 : 44.
4. Camus, 2002 : 86.

Figure n°1 : L'Aire métropolitaine de Ciudad Guatemala (AMCG)

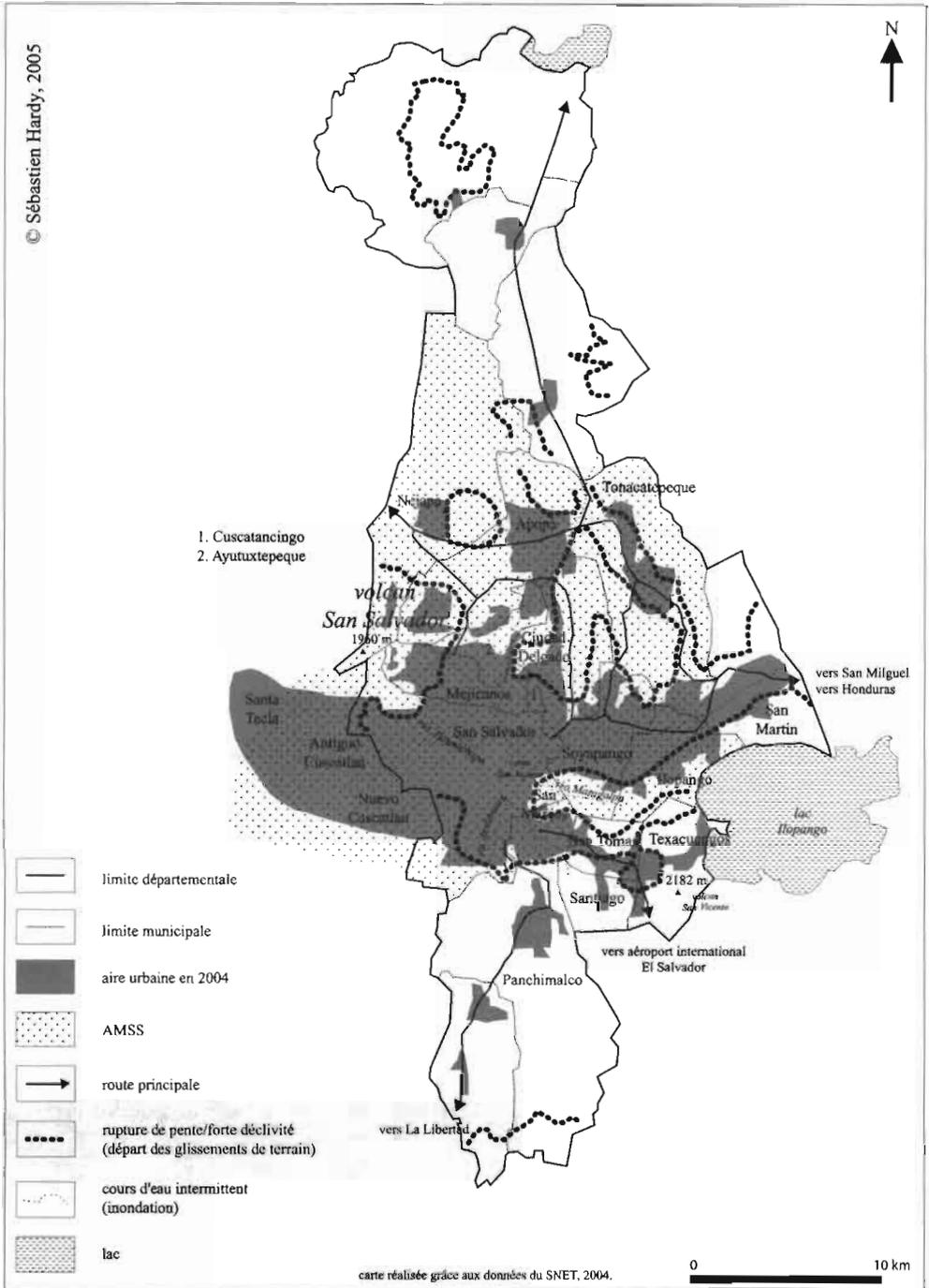


Les municipalités concernées s'y sont toujours farouchement opposées, prétextant l'autonomie municipale. Élaboré en 1995, le plan *Métopoli 2010* se confronte au même problème et ne s'applique toujours qu'à la municipalité de Guatemala¹. Il n'y a donc aucune gestion unifiée de l'AMCG, ce qui laisse aux municipalités un grand pouvoir de décision en matière d'urbanisation. Les logiques immobilières interviennent ainsi très largement dans la structuration de la capitale guatémaltèque. Dans les municipalités périphériques, les réglementations appliquées à Ciudad de Guatemala ne sont souvent pas celles qui prévalent. Les gouvernements municipaux possèdent en outre un niveau discrétionnaire élevé en matière de réglementation de l'urbanisation² et offrent aux populations d'importantes marges de négociation. Les logiques immobilières profitent de la défaillance de l'appareil public local et central. Ces logiques répondent très largement d'abord aux attentes des classes moyennes et aisées qui sont les véritables acteurs de l'expansion urbaine par l'intermédiaire des entrepreneurs de lotissements. L'interventionnisme public est ainsi pratiquement inexistant dans les municipalités de San José Pinula et de Santa Catarina, essentiellement composées de foyers aisés. La gestion urbaine y est presque complètement transférée au domaine privé, qui a développé des systèmes autonomes. Par exemple, le développement du service d'eau potable relève de l'autorité municipale à Guatemala, alors que dans des communes périphériques comme San José Pinula et Santa Catarina, l'eau potable est à la charge des résidents eux-mêmes. Ils l'obtiennent sous la forme d'exploitation individuelle ou collective, avec des répercussions assez fortes sur les bassins hydrologiques³, pourtant bien commun à toute la population de l'AMCG.

Le contrôle institutionnel de la croissance urbaine et ses conséquences sur l'environnement urbain semblent aujourd'hui mieux maîtrisés à San Salvador. Dès 1954, les autorités nationales ont décidé la création d'un Plan régulateur de l'Aire métropolitaine de San Salvador (figure n°2), avec d'abord des résultats plutôt médiocres⁴. En 1969, un nouveau Plan de développement est proposé sous le nom de *Metroplan 80*. Celui-ci n'a cependant jamais pu être appliqué en totalité⁵, à cause du tremblement de terre du 10 octobre 1986 et de la guerre civile.

-
1. Demyk, 2000 : 493.
 2. Rodas, 1996 : 42.
 3. Rodas, 1996 : 11-12.
 4. Lungo, 1994 : 35.
 5. Pérez, 2003 : 163.

Figure n°2 : L'Aire métropolitaine de San Salvador (AMSS)

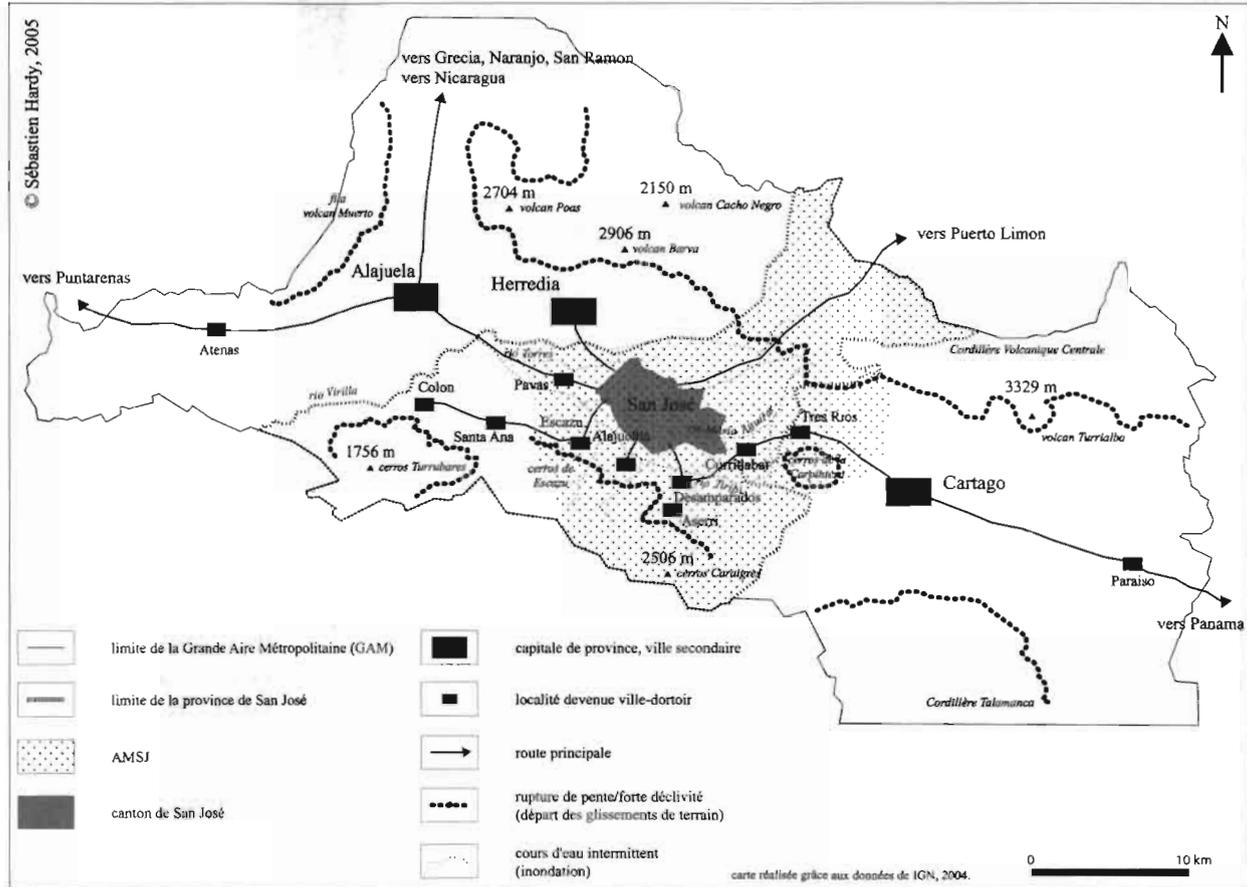


Il a donc fallu attendre 1993 pour voir ressurgir une volonté de contrôle de la croissance urbaine avec l'approbation d'une loi de Développement et d'aménagement territorial de l'AMSS. Elle a instauré une structure institutionnelle fondée sur deux organes. D'une part, le Conseil de développement métropolitain (CODEMET) qui représente le niveau politico-décisionnel, dans lequel les maires de l'AMSS siègent en compagnie de différents ministres (Planification, Travaux publics, Logement et Développement urbain, etc.), du directeur du Conseil national de l'environnement, des présidents d'institutions publiques (électricité, téléphone, etc.). D'autre part, le Comité de planification de l'AMSS (COPLAMSS) qui délivre des informations techniques. Malgré ces outils, les gouvernements municipaux de l'AMSS n'ont pas encore réussi à parfaitement contrôler l'aménagement de leur territoire, à l'exception de la municipalité de San Salvador, principalement par manque de ressources et par une toujours très grande centralisation des pouvoirs¹. Le Costa Rica, qui fait souvent figure de modèle dans de nombreux domaines, s'est montré aussi dépassé par l'ampleur de la croissance urbaine de sa capitale que ses voisins. Les politiques pour améliorer la planification urbaine de San José sont partielles, de courte vision et elles ne montrent pas une compréhension des problèmes et des défis que la ville doit affronter. Elles multiplient les échelons d'interventions, sans apporter de réelles solutions. L'Institut national du logement et de l'urbanisme (INVU) a établi en 1982 la Grande Aire métropolitaine de San José (figure n°3) comme région. Il l'a doté d'un Plan régional métropolitain destiné à gérer la croissance de l'aire urbaine par la définition de cinq sous-aires de contrôle urbain. La GAM n'est cependant pas un organe doté d'un appareil de décision coercitif. L'exemple de l'anneau de contention, défini dans le Plan régional métropolitain l'illustre bien. L'anneau de contention impose en effet une limite au-delà de laquelle on ne peut pas urbaniser, destinée avant tout à protéger les zones urbanisées des manifestations potentielles des risques. Il n'est pourtant pas respecté. Le gouvernement central lui-même construit des logements au-delà de cette limite² ! Les pouvoirs dans la GAM sont donc très fragmentés entre les 31 cantons qui la constituent, ne favorisant que très peu la concertation et l'harmonisation des actions entre les multiples intervenants impliqués dans la gestion de la région métropolitaine.

1. Ortiz, 2002 : 21.

2. Pérez, 2003 : 67-68.

Figure n°3 : La Grande Aire métropolitaine de San José (GAM)



Il existe pourtant un Plan directeur urbain pour chaque canton dont l'ensemble est censé à la fois composer et s'intégrer au Plan régional métropolitain. À ce premier schéma de planification à petite échelle s'emboîte aussi à grande échelle, l'Aire métropolitaine de San José (AMSJ). L'AMSJ est une unité politico-administrative créée dès 1956 pour définir l'usage du sol urbain dans le canton de San José, auquel il faut associer les 11 cantons qui sont dans sa zone d'influence directe : Escazú, Desemparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat, Aserri et La Unión. L'AMJS n'est toutefois pas reconnue comme une entité par la loi, ce qui constitue une entrave supplémentaire au contrôle de l'expansion de San José. Cet imbroglio administratif, caractéristique des capitales centraméricaines, explique en partie les constructions sur des terrains à la topographie inapte à l'urbanisation ou proches de cours d'eau dangereux, leur légalisation pour faire face à des situations d'urgence et au bout du compte, la dégradation d'un environnement urbain déjà porteur de risques.

Manifestations d'un environnement dégradé

Des villes confrontées au milieu

Ce tableau d'une croissance démographique et spatiale incontrôlée est finalement assez commun, dans ses modalités et ses manifestations, pour des pays en développement. En revanche, il prend une toute autre dimension quand on le confronte aux sites dans lesquels les capitales centraméricaines se développent. San José occupe le fond encaissé d'une vallée intramontagnarde, bordée par d'abrupts versants (Pico Blanco : 1 813 m). Pour prendre la mesure des contraintes d'une telle topographie, il faut préciser que le régime pluviométrique intertropical fournit des précipitations moyennes annuelles de l'ordre de 1 855 mm. Or, la croissance urbaine s'effectue plutôt vers l'est et l'ouest, le long du Valle Central, mais la saturation de l'espace vacant dans le Valle Central oriente désormais le processus d'urbanisation au Nord et au Sud. Celui-ci rend de plus en plus vulnérable la métropole costarienne. L'expansion urbaine est en effet rendue malaisée par la présence de la Cordillère Volcanique et de la Cordillère Talamanca et elle s'effectue par conséquent sur des terrains de moins en moins aptes à l'urbanisation, dans des zones à la topographie accidentée (Cerro Escazú), aux fortes déclivités, parcourues de ravines empruntées par des

cours d'eau torrentiels (Río Tiribí), comme à Pavas, Desamparados et Alajuelita¹. L'urbanisation s'effectue en outre sur un substratum volcanique, rapidement saturé par les eaux de ruissellement pluvial, sensible aux glissements. Santa Ana, Escazú, Desamparados, Cartago se sont par exemple développés sur des cônes de déjection, expliquant les glissements de terrain dans les parties les plus abruptes et qui endommagent régulièrement les zones urbanisées. Le Valle Central est par ailleurs une zone sismique. En 1638, un séisme endommage Cartago. Elle est ensuite complètement détruite en 1841 et en 1910, expliquant le choix de San José comme capitale, dans un site qui n'est pourtant pas exempt d'endommagements sismiques. Mais, suite au séisme de 1910, le gouvernement de Ricardo Jiménez publie un Règlement des constructions urbaines pour Cartago, qui est en réalité appliqué à tout le pays. San José est donc construite en bois ou avec des structures en acier, alors que l'adobe, dangereux, y est interdit. Cette réglementation est renforcée en 1949 avec la Loi de constructions et le Code sismique de 1977. Aussi, bien que San José ait connu des séismes plus violents que les capitales voisines, les destructions n'y ont-elles jamais été très importantes. Pour compléter le tableau des endommagements potentiels, des cendres provenant du volcan Irazú peuvent également se déposer sur la GAM. En 1968, elles ont recouvert 8 000 km² en affectant San José, Curridabat, Desamparados, Goicoechea, Cartago, Tres Ríos, Escazú, Tibás, Alajuelita².

Ciudad Guatemala doit aussi faire face à des contraintes de sites assez fortes. L'AMCG se développe dans un site intra-montagnard à une altitude comprise entre 1 450 et 1 550 mètres, au relief très fragmenté³. La ville est entourée de tous les côtés par des ravins. Et pourtant, le site actuel de la capitale a été choisi après le tremblement de terre de 1773 quand la ville a été réinstallée dans la vallée de la Ermita, un site supposé plus sûr face aux catastrophes. En réalité, le site actuel est encore plus près de la cause des séismes, le système de failles de Motagua, Polochic et Jocotán-Chamelecón. Les pentes du bassin, aux fortes déclivités, sont rendues instables par le régime intertropical de précipitations et par les tremblements de terres. Les cours d'eau torrentiels intermittents, qui parcourent la municipalité de Guatemala provoquent ainsi de nombreuses inondations.

Les inondations et les glissements de terrain sont aussi le lot de l'Aire métropolitaine de Panama. La topographie accidentée les expli-

1. Pérez, 2003 : 80.

2. Meléndez, 1996 : 65.

3. Demyk, 2000 : 490.

que en partie. La capitale panaméenne de front de mer se développe sur le versant Pacifique, agrémenté de collines aux déclivités abruptes comme le Cerro Ancón. La topographie explique la localisation des averses torrentielles, responsables des débordements des cours d'eau. Les lits peu profonds ne sont alors pas capables d'évacuer rapidement d'importantes quantités d'eau, surtout quand la marée est haute au même moment. Ces inondations et leurs dégâts ne doivent pas faire oublier que la ville peut aussi être endommagée par des séismes, comme en août 2003. Par la configuration des sites, la croissance urbaine des capitales centraméricaines donne ainsi naissance à un environnement urbain dégradé qui se manifeste par des risques et que les autorités tentent bon an mal an de gérer.

Variété des politiques de gestion des risques

Pour tenter de gérer les manifestations des risques sur leurs territoires, les autorités costariciennes organisent dans le milieu des années 1980 des déplacements de populations régulièrement endommagées par les inondations. Elles ont ainsi déplacé des populations installées dans les quartiers précaires El Muro et Concepción de Alajuelita, tous deux situés à proximité de la rivière Cañas¹. Mais la gestion des risques passe surtout par la mise en place du Système de réponse aux urgences dans la GAM (SIREGAM) qui permet, grâce à l'identification des zones sensibles aux endommagements, de rapidement secourir leurs résidents. C'est un instrument d'organisation qui dérive du Plan national d'urgence. Mais dans leur état, ces mesures de gestion des risques demeurent insuffisantes à long terme. Allant plus loin dans la gestion des risques, la municipalité de Guatemala décide en juin 1999 de mettre en place un règlement urbain qui définit des zones placées sous régime spécial de protection face aux risques. Il recense la présence de ravines et de lits de cours d'eau, les caractéristiques géologiques des sols pour prévenir les mouvements de terrain. Les zones de protection face aux risques sont donc celles qui présentent une « potentialité d'occurrence de phénomènes naturels, potentiellement destructeurs² ». Mis à part le cours d'eau Quebrada El Toro, situé dans la zone 18 qui sert de limite entre la zone 14 et la municipalité de Santa Catarina Pinula (photographie n°1), ces zones concernent des quartiers pauvres de la municipalité de Guatemala. Une enquête réalisée en 1998 estime par ailleurs à 70 % la population de l'AMCG

1. Meléndez, 1996 : 163.

2. Gobierno municipal, 1999 : 4.

touchée par la pauvreté¹. Ces deux informations éclairent l'efficacité de la politique de gestion des risques à Guatemala. Le règlement impose en effet aux propriétaires de terrains situés dans ces zones un indice d'occupation maximum de 20 % de chaque lot, quel qu'en soit l'usage. Les 80 % restant deviennent zone de Conservation écologique. Les propriétaires doivent également présenter une étude géotechnique des terrains et une étude de conservation écologique. Il est ici évident qu'une très large majorité de la population concernée par ce règlement n'est pas en mesure de le respecter, relativisant d'emblée la portée de la politique de gestion des risques à Guatemala. En outre, le règlement précise qu'il n'y a pas de « délimitation qui spécifie toutes les zones de risques² », signifiant qu'il est difficile pour les habitants de savoir s'ils sont ou non dans une zone à risque.

Photographie n°1 : La zone 14 de la municipalité de Guatemala



Les quartiers riches côtoient les quartiers pauvres, avec une différence notable, leur vulnérabilité aux manifestations des risques.

Les autorités du Distrito Central de Tegucigalpa (figure n°4) cherchent également depuis les dégâts causés par les précipitations de l'ouragan Mitch (1998) à identifier les zones urbaines susceptibles d'endommagements. En 2000, ce sont 640 hectares de l'aire urbaine

1. Camus, 2002 : 87.

2. Gobierno municipal, 1999 : 4.

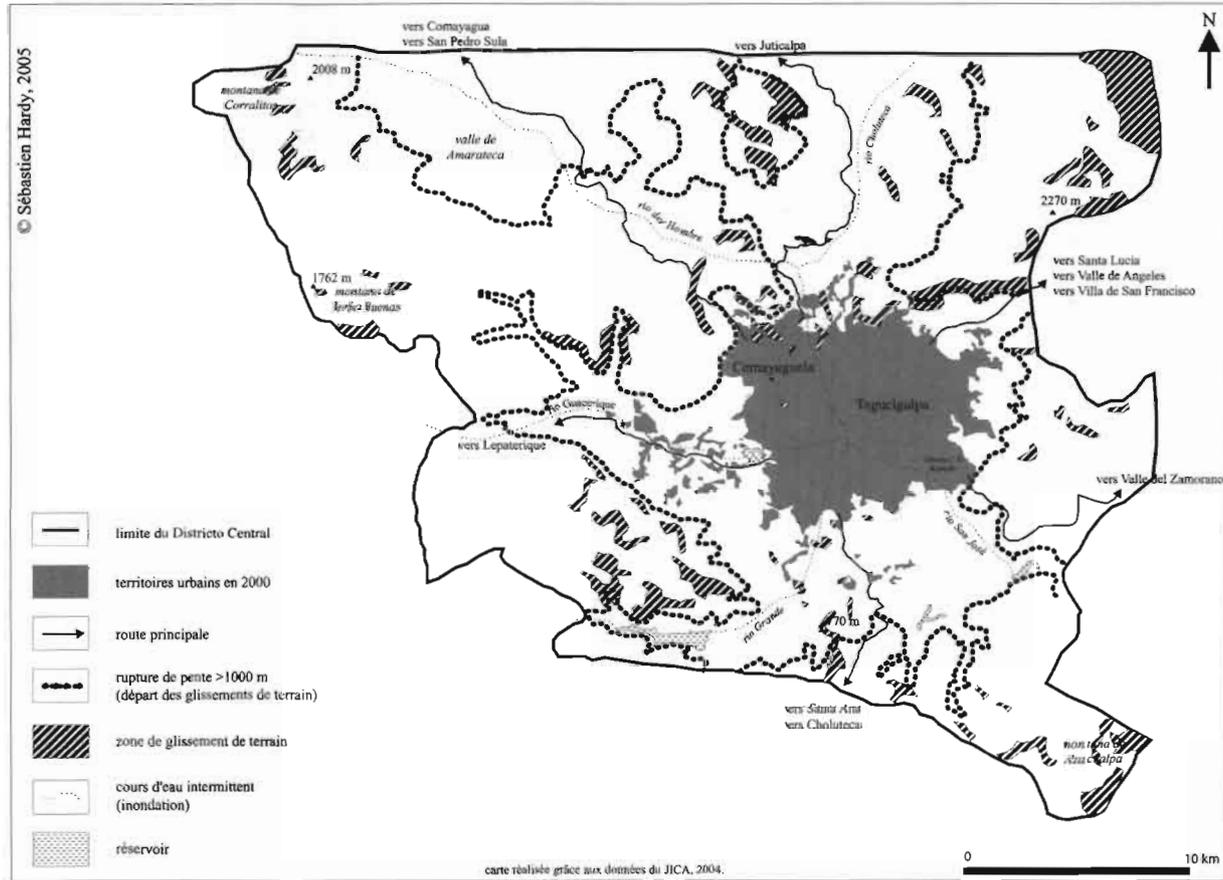
qui ont été identifiés à haut risque à cause des glissements de terrain. Il faut aussi ajouter à ce chiffre les zones propices aux inondations¹. Pour autant, les autorités sont aussi confrontées à la maîtrise de l'expansion spatiale. Or, la majeure partie de l'aire urbaine de Tegucigalpa est comprise entre 900 et 1 150 mètres d'altitude. Les terrains disponibles à l'urbanisation se trouvent de plus en plus sur des fortes pentes propices aux glissements. En 2000, seulement 8 % des terrains urbanisables sont à moins de 1 150 mètres ! De même, dans les parties les plus basses comme la plaine du Río Bajo au nord, les zones urbanisables sont désormais à proximité des lits des cours d'eau propices aux inondations. Dans cette configuration d'expansion urbaine, les endommagements de la ville ne devraient pas diminuer. L'arrêt de l'expansion spatiale semble la mesure de gestion des risques la plus appropriée, mais elle oblige les acteurs urbains à repenser complètement leurs stratégies d'organisation socioterritoriale.

Refusant pour l'instant cette solution, pour limiter les endommagements, la stratégie du gouvernement municipal est d'empêcher les reconstructions dans les zones déjà endommagées. Par exemple, la municipalité a forcé les habitants du quartier El Berrinche, détruit par une coulée boueuse en 1998, à s'installer dans d'autres zones urbaines. L'ouragan Mitch a déclenché une prise de conscience de la vulnérabilité de la ville face aux risques, qui a débouché sur un Plan stratégique de reconstruction de la ville², imposé par le gouvernement central sous la pression des bailleurs internationaux. Ce plan n'est cependant pas en mesure de répondre à moyen et long termes aux défis des risques dans le Distrito Central. À cette étape de l'analyse des relations entre les capitales centraméricaines et leur environnement, il apparaît que la gestion d'un environnement urbain partout dégradé s'opère à court terme. Elle n'apporte surtout pas de réponses significatives. Une des explications relève des sociétés centraméricaines elles-mêmes. L'environnement urbain leur sert en effet d'élément assurant une discrimination socioterritoriale, différemment poussée selon la capitale considérée.

1. Shlomo, 2004 : 6, 23 ; Ortiz, 2002 : 35.

2. Shlomo, 2004 : 42.

Figure n°4 : L'aire urbaine de Tegucigalpa



L'environnement urbain, marqueur de discriminations sociospatiales

Des différenciations sociospatiales à l'origine d'un environnement urbain dégradé ?

L'environnement urbain constitue à bien des égards un élément de différenciation des populations urbaines au sein de capitales centraméricaines. L'organisation physique et environnementale interagit fortement avec les structures de différenciation et de ségrégation et donc, sur les formes d'organisation socioterritoriale. L'AMCG souffre par exemple d'un chronique manque d'eau et le contrôle de cette ressource est de plus en plus segmenté, au point de devenir un objet de conflit¹. Lorsque les sources d'eau souterraines et superficielles s'amenuisent, les enjeux deviennent très élevés. Le conflit n'apparaît pas au grand jour, mais de nombreux facteurs dans l'analyse des transformations urbaines s'y rapportent. Les constructions de lotissements dans les municipalités périphériques à celui de Guatemala ne résultent donc pas seulement du coût foncier. Les procédures administratives y sont souvent réduites à un entretien avec le maire. Outre la rapidité des procédures, les entrepreneurs contournent de cette manière les règlements d'urbanisme de Guatemala, élaborés au début des années 1950 et qui imposent la notion d'intérêt public. Ce contournement leur évite d'avoir par exemple à replanter des arbres après lotissement d'un terrain². On comprend l'augmentation du ruissellement dans ces zones périphériques aux fortes déclivités et les glissements de terrain qui endommagent les zones urbanisées situées à l'aval. Surtout, le contournement de la réglementation leur garantit de fournir à leurs clients les quantités d'eau dont ils ont besoin. Les entreprises de construction installent en effet non seulement les réseaux dans les lots, mais se chargent aussi de trouver les sources d'alimentation³. Ce développement de services provoque donc des inégalités dans les niveaux d'accès et de consommation des ressources en eau. Dans une zone urbaine où l'eau est rare, cette garantie d'approvisionnement en eau se monnaie. C'est pourquoi San José Pinula et Santa Catarina présentent un caractère élitiste, tandis que Mixco héberge des populations aux caractéristiques sociales variées. Dans les municipalités de Santa Catarina et de San José Pinula, plus de 97 % des lots sont couverts par

1. Rodas, 1996 : 78.

2. Demyk, 2000 : 494.

3. Rodas, 1996 : 63.

les services de base, c'est-à-dire qu'ils ont des infrastructures d'alimentation en eau potable, d'évacuation des eaux usées et surtout de drainage pluvial, équipement essentiel dans cette zone aux fortes déclivités. À Mixco ce ne sont que 70 % des lots qui ont accès à ces équipements¹. Autres chiffres significatifs : 91 % des lots à Santa Catarina Pinula et 96 % à San José Pinula ont leurs services urbains gérés par des organisations privées (coopérative, association d'usagers, etc.), alors qu'à Mixco le secteur public est très présent. Quand la gestion du bien s'opère de manière sectorielle, l'absence de réglementation et de contrôle public favorise par conséquent les populations aisées. Sans politique de ségrégation, les acteurs urbains différencient fortement les habitants de la capitale guatémaltèque et c'est bien un environnement urbain dégradé qui en constitue le principal moteur. Cette situation ne laisse que peu de choix aux populations pauvres, souvent obligées d'envahir des zones non aptes à l'urbanisation. Un lot sur sept à Mixco est édifié sur un terrain inapte à l'urbanisation, alors qu'à Santa Catarina Pinula il n'y a qu'un seul cas recensé au milieu des années 1990².

Dans un environnement urbain dégradé, les aménagements font souvent toute la différence face aux manifestations des risques. En périphérie de San José, le canton de Goicoechea présente une topographie accidentée, avec de fortes déclivités, ce qui en fait une zone assez peu apte à l'urbanisation. On y trouve pourtant le quartier de Karla María, un quartier fermé de classes moyennes basses, qui a été construit en 1990 par un promoteur privé. Le lotissement a été déclaré d'intérêt social, permettant aux habitants de bénéficier de bons de logement de l'État pour l'acquisition des lots. Le terrain a été nivelé avant construction. Habité par 640 personnes, il dispose de toutes les infrastructures et services urbains, les rues sont même asphaltées. Distant d'à peine 3 km, le quartier Nazareno résulte de l'invasion d'une propriété agricole de l'Institut du logement et de l'urbanisme (INVU) réalisée en 1985 par des familles pauvres de San José. Il compte environ 1 660 habitants en 2000, peu scolarisés et dont les chefs de foyers sont souvent des femmes seules. En 1988, le quartier a bénéficié d'un programme dans lequel les autorités tentent d'aider les habitants à se connecter aux infrastructures urbaines. Mais faute de moyens, les résultats restent médiocres. Les habitants de Nazareno vivent donc en situation de forte vulnérabilité, contrairement aux ha-

1. Rodas, 1996 : 22.

2. Rodas, 1994 : 50.

bitants de Karla María, alors que la distance spatiale qui les sépare est faible¹. Les habitants de Nazareno se représentent parfaitement les risques auxquels ils s'exposent en s'installant dans ce site. Mais ce site leur offre des avantages compensatoires. Ils ont depuis Nazareno plus de facilités d'accès aux services de la ville comme les centres de santé, les écoles, que ceux de Karla María. Le même phénomène est repérable dans les autres capitales comme Tegucigalpa où les populations semblent préférer construire leur logement dans des zones à hauts risques près du centre de la ville. Elles rejettent même très souvent les solutions de relogement proposées par les autorités dans les zones sûres, mais qui leur semblent éloignées de la ville, de ses sources d'emplois et de services. Les aménités des lieux relativisent donc les risques et interviennent dans la notion d'environnement urbain.

Les aménagements, éléments de l'environnement urbain expliquent aussi les différenciations sociospatiales dans l'Aire métropolitaine de San Salvador. À petite échelle, il y a une nette différenciation sociospatiale entre la partie ouest et sud-ouest et le reste de l'aire métropolitaine. Ici aussi, les aménités interagissent avec la notion d'environnement et relativisent les risques. Dans la partie ouest et sud-ouest résident les populations les plus aisées qui échappent ainsi à la chaleur du fond de la vallée, entraînant dans leur sillage les classes moyennes et toutes les activités de prestige². Or, c'est dans cette partie ouest que se trouve le volcan San Salvador, aux versants ravinés par le ruissellement pluvial. Seuls de meilleurs aménagements publics, mais aussi privés, rendent l'urbanisation de cette partie de la ville viable. Les endommagements liés aux inondations sont nombreux dans l'AMSS. Les inondations touchent 10 % des habitants, aussi bien les pauvres (11 %) que les riches (7 %)³. Elles relèvent largement d'un système de drainage des eaux pluviales défaillant⁴. La plupart des 450 colonies illégales recensées en 1992 sont essentiellement localisées à Soyapango et ne possèdent souvent pas de réseau de drainage des eaux de ruissellement pluvial⁵. Mais dans la partie ouest de San Salvador, le système de drainage pluvial est une préoccupation forte des autorités. De très nombreux endommagements liés aux inondations résultent de la construction de lotissements autorisée par le gouvernement municipal, mais sans prise en compte de l'impact de l'augmen-

1. Bobson, 2005 : 108.

2. Pérez, 2003 : 159.

3. Ortiz, 2002 : 35.

4. López, 2004 : 1.

5. Lungo, 1994 : 21.

tation d'arrivées d'eau dans le système général de drainage pluvial de la ville, en particulier dans les zones les plus basses. Les populations les plus riches évitent alors les zones basses. L'expansion urbaine provoque donc une détérioration environnementale qui agit sur la différenciation sociospatiale. Pour mieux comprendre le phénomène, il est nécessaire de changer d'échelle. À une échelle plus grande, on observe des poches de pauvreté dispersées dans les zones résidentielles des classes moyennes et aisées. Une fois encore, l'environnement urbain joue un rôle sociospatial discriminant. La plupart de ces poches de pauvreté se situent à proximité des ravines qui proviennent des flancs du volcan Salvador sur le côté occidental. Leur localisation explique pourquoi les glissements de terrain affectent essentiellement les populations pauvres (18 % contre 5 % pour les riches). L'offre des services et infrastructures urbaines interagit fortement sur les manifestations des risques en Amérique centrale. Les acteurs urbains portent donc leur part de responsabilité dans les risques par le biais de leurs représentations de l'environnement urbain, de leurs stratégies territoriales et des choix d'aménagement qui en découlent. Ils favorisent à terme le déliement de l'objet ville.

Le déliement de l'objet ville et ses limites

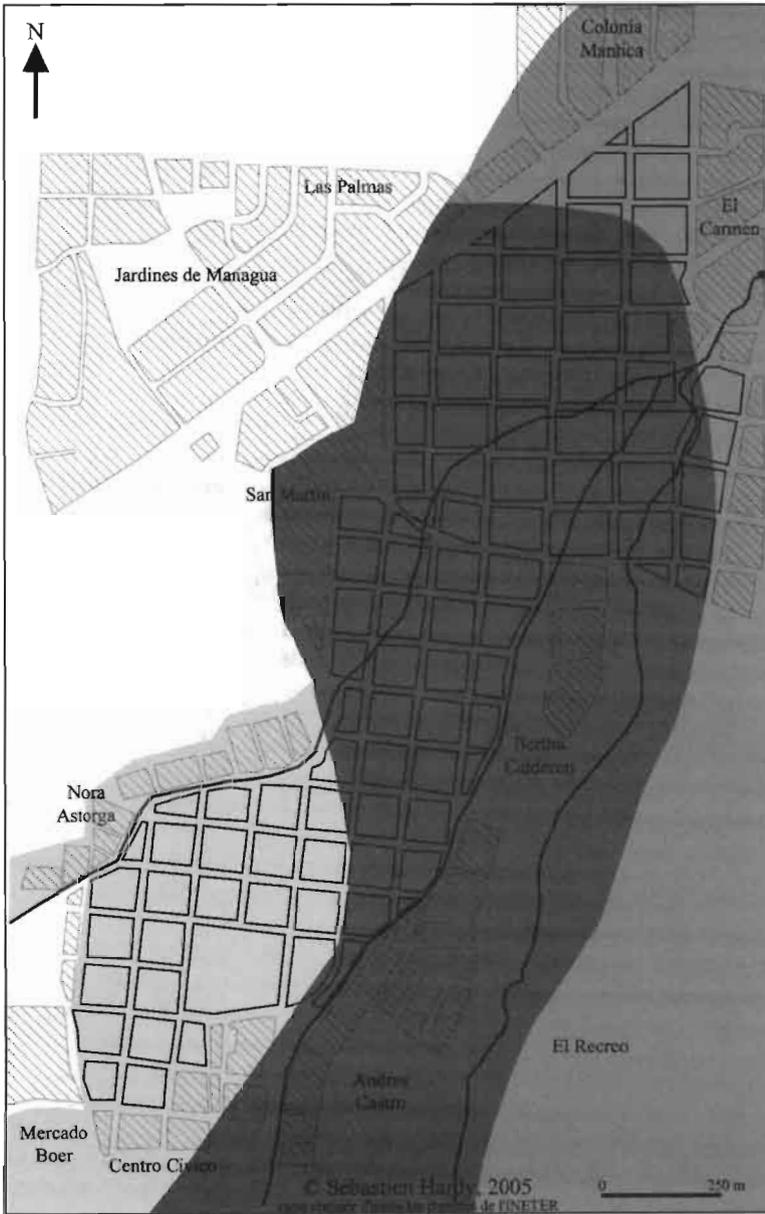
La gestion des risques semble dépendre des représentations de l'environnement urbain que les acteurs se construisent¹. La gestion des manifestations des risques dans les capitales centraméricaines a aussi des répercussions sociales sous la forme de création d'inégalités, mais aussi de fragilisation des identités. Les risques jouent depuis longtemps un rôle évident de discrimination entre les populations d'Indiens et les populations de Ladinos au Guatemala. Avec le tremblement de terre de 1917, le gouvernement a obligé les villages indiens proches de la capitale à envoyer des contingents d'hommes pour déblayer et reconstruire². Les campements, précaires car normalement temporaires, pour les héberger se sont transformés en quartiers permanents, défavorisés comme les quartiers El Gallito, Gerona, La Palmita. Le tremblement de terre de 1976, s'il a surtout touché les zones rurales, a affecté environ 20 000 familles. Ce sont en majorité des familles pauvres et indiennes qui ont été relogées dans des abris collectifs. Ces derniers, normalement temporaires, continuent à héberger ces familles. Aujourd'hui, les Indiens représentent au moins 11,5 % de

1. Hardy, Sierra, 2005.

2. Camus, 2002 : 155.

la population urbaine du département de Guatemala contre à peine 3,5 % dans le milieu des années 1960 et constituent les populations les plus vulnérables, refoulées dans les zones urbaines dangereuses. Leur statut de citoyen de la ville est à peine reconnu, même s'ils s'organisent et s'approprient de plus en plus fortement la capitale, en prenant possession d'éléments symboliques de l'environnement urbain, comme la Place centrale. La situation est totalement contraire à San Salvador où depuis 1997 la municipalité fait participer les communautés aux aménagements, en lui fournissant les études scientifiques et en opérant la mise en place d'outils juridiques. Aussi chaque communauté est-elle représentée par une junte directrice qui prend des décisions au nom de la communauté. C'est dans ce cadre que des solutions de protection ont été proposées comme la consolidation de talus avec de vieux pneus. Les résultats sont satisfaisants puisque ces talus ont résisté lors du tremblement de terre de 2001. Cette participation citoyenne qui cherche à répondre à la dégradation de l'environnement urbain pose les bases d'une innovation sociale, à condition de ne pas devenir un outil de pouvoir que certains acteurs de la ville s'approprient. Elle permet aussi d'éviter le déliement de l'objet ville. L'idéologie territoriale des décideurs urbains, qui utilisent l'environnement comme un élément de différenciation sociospatiale commence donc à présenter des limites. En affectant la gestion urbaine, la différenciation sociospatiale favorise en retour les endommagements, qui se diffusent alors de manière indifférenciée dans les territoires urbains. À Managua, la collecte des ordures qui n'est pas pratiquée de façon identique dans l'ensemble des quartiers de la capitale à cause d'une gestion urbaine fragmentée illustre cette idée. Les quartiers qui ont des voies de circulation en bon état bénéficient en effet d'un ramassage des ordures trois fois par semaine, tandis que dans les quartiers spontanés, c'est à peine si le ramassage est effectué une fois par semaine et encore, dans les rues les plus faciles d'accès, en saison sèche. Cette situation explique pourquoi les lits des cours d'eau sont souvent utilisés comme décharge. Les habitants des quartiers pauvres n'ont pas forcément d'autres choix que d'y jeter les ordures et le gouvernement municipal en charge du nettoyage urbain n'a pas forcément les moyens de les curer régulièrement, d'où des eaux pluviales qui s'écoulent mal en saison des pluies et qui peuvent provoquer des inondations.

Figure n°5 : Le quartier populaire de Altagracia, écreteur des crues du quartier aisé de El Carmen



1) Les données humaines et naturelles du quartier d'Altagracia

-  non renseigné
-  îlot du quartier d'Altagracia
-  îlot des quartiers voisins
-  cauce

2) Typologie de vulnérabilité aux risques naturels

-  zone de haute vulnérabilité aux risques
-  zone de moyenne vulnérabilité aux risques
-  zone de faible vulnérabilité aux risques

En mai 2000, lors des premières pluies, les ordures entassées dans le lit des cours d'eau traversant le quartier de Altagracia (figure n°5) ont formé un tampon qui a provoqué un débordement qui s'est épanché dans Altagracia, puis dans le quartier aisé d'El Carmen situé à l'aval. La manifestation du risque, l'inondation, a provoqué des dommages qui résultent des facteurs sociaux propres à Managua. La gestion différentielle de services selon les quartiers a des conséquences sur l'endommagement. Elle montre que la capacité de ce dernier à se diffuser spatialement rend le repli territorial vain, voire dangereux, pour les classes les plus aisées. Les inondations du quartier d'El Carmen prouvent que les différenciations sociospatiales ne résolvent pas l'endommagement, même à grande échelle et qu'au contraire une gestion efficace des endommagements nécessite d'intervenir à l'échelle de l'ensemble des territoires urbains. D'une manière presque paradoxale, les risques peuvent donc aussi empêcher le déliement de l'objet ville. Dans certains cas, des habitants aisés acceptent, voire favorisent la proximité spatiale avec un quartier beaucoup moins aisé quand ce dernier, en échange d'avantages compensatoires, joue le rôle d'amortisseur des dommages. On peut ainsi envisager que la faiblesse de l'endommagement constaté et potentiel dans le quartier d'El Carmen tient aussi à la proximité d'avec le quartier populaire d'Altagracia. La crue inondante des cours d'eau en mai 2000 a en effet gravement endommagé Altagracia, y libérant son énergie avant d'atteindre, affaiblie, le quartier d'El Carmen¹.

L'environnement urbain, abordé par les risques, constitue un élément fort de l'organisation socioterritoriale des capitales centraméricaines. L'analyse des multiples paramètres des risques (croissance urbaine, politiques de planification, etc.) montre en effet la façon dont les interrogations socio-économiques et politiques jouent ensemble sur la question de l'environnement urbain. Certains territoires urbains ont ainsi des modes de gestion des risques plus performants que les autres. Les causes de cette vulnérabilité différentielle résultent largement des comportements des acteurs urbains. L'environnement urbain révèle aussi de nouvelles pratiques sociospatiales. La gestion des risques engendre par exemple des conséquences sociales sous la forme de création d'inégalités, de fragilisation des identités, de destruction de la cohésion sociale. L'environnement urbain dans les capitales centraméricaines pose alors en filigrane la question du « vivre ensemble ». Mais

1. Hardy, 2004b : 202-205.

la gestion des risques peut aussi engendrer des innovations sociales qui visent à surmonter des situations de risque. Dans cette perspective, les problématiques de l'environnement urbain semblent au contraire empêcher la désolidarisation socioterritoriale qui provoquerait à terme le dépérissement de la ville et donc la perte des avantages que les résidents en tirent. S'il n'y a pas égale disparition du vivre ensemble dans les capitales centraméricaines, c'est que leurs sociétés urbaines ne paraissent pas avoir toutes la même capacité à faire tenir ensemble des résidents fortement différenciés. L'environnement urbain constitue alors un marqueur pertinent des différenciations et donc, de l'organisation socioterritoriale des tissus urbains de l'isthme centraméricain.

Bibliographie

- BOBSON Paul *et alii*, 2005, *Vivir en la ciudad. Lo cotidiano de la inserción urbana en México, América Central y El Caribe*, San José, FLACSO, 282 p.
- CAMUS Manuela, 2002, *Ser indígena en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, FLACSO, 393 p.
- DEMYK Noëlle, 2000, « Guatemala », *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Dureau F. *et al.* (dir.), Paris, Economica/IRD, pp. 485-495.
- HARDY Sébastien, 2003, *Processus de fragmentation urbaine et risques dits « naturels » dans la ville de Managua (Nicaragua)*, Thèse de doctorat nouveau régime en géographie, Paris, EHESS, 416 p., non publiée.
- HARDY Sébastien, 2004a, « Destruction, déplacement, polémique et politique. Managua, capitale immobile », *Cahiers des Amériques latines*, n°43, Paris, IHEAL, pp. 143-161.
- HARDY Sébastien, 2004b, « Fragmentation urbaine et risques dits naturels à Managua. Éléments de territorialisation », Gilbert David (dir.), *Espaces tropicaux et risques. Du local au global*, Orléans, PUO/IRD, pp. 197-206.
- HARDY Sébastien, SIERRA Alexis, 2005, « Territoires et acteurs des risques naturels en Amérique latine. Les cas de Managua et de Quito », *BAGF*, n°1, Paris, pp. 85-95.
- LUNGO UCLÉS Mario, 1994, *Una alternativa para San Salvador*, San Salvador, FLACSO, 127 p.
- MELÉNDEZ DOBLES Silvia, 1996, *Diagnóstico de amenazas naturales y vulnerabilidad física de la población en el area metropolitana de San José*, San José, UCR, 215 p.
- ORTIZ Alexandra *et alii*, 2002, *La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos. El caso de tres ciudades centroamericanas*, informe n°22590, vol. 2, Washington, World Bank, 136 p.
- PÉREZ MENDOZA Salvador *et alii*, 2003, *Desafíos de los centros de las ciudades Mesoamericanas. Los casos de tres metrópolis*, San José, FLACSO, 256 p.

Environnement urbain des villes centraméricaines

- RODAS MALTÉZ Francisco, 1996, *Producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Estudios de los municipios de Mixco, Santa Catarina Pinula y San José Pinula*, Guatemala, CEMCA, 82 p.
- SHLOMO Angel *et alii*, 2004, *Rapid urbanization in Tegucigalpa, Honduras*, Princeton, Princeton University, 74 p.

Hardy Sébastien (2005)

Environnement urbain des capitales centraméricaines

In : Hardy Sébastien (ed.), Medina-Nicolas L. (ed.).

L'Amérique Latine. Nantes : Du Temps, p. 152-175.

(Questions de Géographie)

ISBN 2-84274-332-6