

JEAN-LUC PIERMAY ET CHRISTOPHE SOHN

LES MUNICIPALITÉS NAMIBIENNES

TOP MODELS OU DINOSAURES ?

AU-DELÀ DES APPARENCES FLATTEUSES, LES MUNICIPALITÉS NAMIBIENNES SOUFFRENT DE GRAVES DÉARTICULATIONS, AGGRAVÉES PAR LES COMPROMIS POLITIQUES QUI ONT MARQUÉ L'ACCESSION À L'INDÉPENDANCE ET PAR L'AFFLUX DE POPULATIONS NON SOLVABLES. PROFONDÉMENT MARQUÉES PAR LA DIVERSITÉ, ELLES NE SEMBLENT PAS POUVOIR CONSTITUER LE MODÈLE VERS LEQUEL ON VOUDRAIT FAIRE CONVERGER LES AUTRES COLLECTIVITÉS URBAINES.

Comparées à la modestie de nombre d'institutions africaines de ce type, les municipalités namibiennes étonnent par leur puissance et par leur efficacité. Disposant de la maîtrise du sol, qu'elles achètent longtemps à l'avance aux gros fermiers dont les domaines jouxtent leurs territoires, elles sont aussi promotrices foncières exclusives, rôle que seuls leur contestent les *squatters* depuis le début de la décennie. Elles délivrent par ailleurs des services de qualité qui, dans la majeure partie des agglomérations, n'ont rien à envier à ceux dont bénéficient les citadins des pays riches. Ces performances sont encore décuplées à Windhoek, la capitale, qui a su acquérir une connaissance extrêmement fine de son territoire, parcelle par parcelle, sur la plupart des domaines qui intéressent sa gestion. Ses techniciens, d'une grande compétence, ne sont pas seulement des observateurs attentifs de la vie urbaine ; ils développent des réflexions poussées sur les modes de gestion de la ville, tentant en permanence d'adapter leurs procédures à une exigence d'équité et de « bonne gouvernance¹ ».

Aurait-on trouvé dans la municipalité namibienne le bon élève que recherchent les organisations internationales désireuses de promouvoir les politiques de décentralisation ? Pour répondre à cette question, il convient d'étudier en détail et de définir le mode de gestion locale pratiqué en Namibie, tout en rattachant cette analyse aux grands enjeux que vit le pays, notamment à la volonté politique affirmée de créer les conditions d'une société débarrassée de l'apartheid. Mode de gestion ? Face à l'ambition d'inventer la société post-

apartheid, la gestion urbaine ne peut être considérée comme la simple orchestration des moyens visant à la fourniture des services à la population, ce que ne faisait pas si mal un régime d'apartheid pétri de paternalisme. Incluant nécessairement à l'approche technique une visée politique et la définition d'enjeux, la gestion urbaine sera considérée ici comme la réponse des pouvoirs aux attentes antagoniques des citoyens. La question fondamentale est donc celle de la capacité des municipalités à apporter une réponse aux enjeux actuels du pays et de la société. Si cet objectif est atteint, nul doute que les municipalités namibiennes auront valeur d'exemple pour l'ensemble du continent africain. Après une analyse des choix qui ont guidé la politique de décentralisation et des principes qui fondent le rôle des gouvernements locaux de ce pays, seront successivement abordé le système municipal le plus performant, celui de la capitale, Windhoek, puis discutée la question de la reproductibilité du système au sein même de la Namibie, à travers l'exemple de municipalités secondaires moins dotées en moyens.

LA MUNICIPALITÉ : PRÉGNANCE D'UNE INSTITUTION HÉRITÉE

Conçue en 1909 sous la colonisation allemande, l'institution municipale a traversé toute l'histoire mouvementée du Sud-Ouest africain, devenu la Namibie. Sous le mandat (1920), la tutelle puis la quasi-colonisation sud-africains, ou sous le régime actuel (1990), malgré la succession des options idéologiques et la guerre de libération, elle est restée un môle de résistance du système politique. Si le système municipal namibien s'inscrit dans une longue histoire, il est plus particulièrement ancré dans une histoire de cloisonnement des races. Encore aujourd'hui, on ne trouve de municipalités que dans la zone où, jusqu'en 1990, les droits fonciers étaient reconnus aux seuls Blancs. Pour eux, les municipalités étaient les garantes d'un niveau de vie élevé. Pour ces populations passionnément attachées à leur sol, héritières d'une mentalité de pionniers, elles étaient aussi le symbole de l'autonomie, y compris face au pouvoir central. Malgré cette histoire très connotée, les municipalités ont été conservées lors des grands bouleversements politiques marqués par l'indépendance du pays et par l'application du principe « un homme, une voix ». Elles constituent aujourd'hui la première des catégories de collectivités urbaines du pays, celle vers laquelle toutes les autres collectivités urbaines doivent tendre. Une telle institution ne peut être observée que de manière transversale,

1. Efficacité économique, équité et recouvrement des coûts sont autant de principes mis en avant par les autorités. Voir à ce sujet *Financial Management in Regional and Local Government*, 1st draft, Ministry of Regional and Local Government and Housing, 1996.

à la fois dans le temps long, dans la complexité de ses structures, et dans ses rapports mutants avec la société civile.

Un système complexe de gouvernement local

Si la municipalité a été une constante de la vie politique locale, elle n'a jamais été le seul type de collectivité urbaine présent sur le territoire. Mais elle en a toujours été la forme la plus accomplie. Obtenir le statut de municipalité se mérite ; cela signifie la capacité à assurer une bonne gestion, ce qui suppose compétences techniques et aptitude à équilibrer un budget, donc à recouvrer des recettes suffisantes. De la même manière qu'une municipalité peut être « proclamée », c'est-à-dire créée par un texte officiel, une municipalité existante peut être « déproclamée ». La dignité tant recherchée n'est donc pas acquise une fois pour toutes. L'application de ces règles simples est facilitée par le fait que le rôle presque exclusif de la municipalité est d'être un fournisseur de services (sol, eau, électricité, ramassage des déchets...), à l'exclusion de toute participation à l'animation culturelle et scolaire et de tout rôle direct dans l'activité économique. Ces caractéristiques de base ont traversé tous les régimes politiques.

À l'inverse de l'instance municipale, les autres composantes de ce système complexe de gouvernance locale ont fortement évolué dans le temps. À la veille du retrait sud-africain, seul existait le *Peri Urban Development Board*², qui gérait depuis Windhoek l'ensemble des localités jugées trop faibles pour bénéficier du statut de municipalité. Cette structure avait elle-même absorbé les *Villages*, dont le rôle était semblable à celui des municipalités, mais qui étaient dotés de responsables nommés³. Avant 1970 existaient des *Towns*, conjointement avec les *Villages*. Toutefois, cet organigramme ne concernait que l'ancienne zone blanche, dite « zone commerciale ». Aucune collectivité locale n'existait dans les homelands, du moins dans les homelands réservés aux Noirs, car dans l'ancien homeland métis de Rehoboth, un gouvernement autonome jouait le rôle de collectivité locale. Complexité dans le temps et dans l'espace...

La complexité touchait aussi la gestion municipale. Certes, le périmètre urbain comprenait la totalité d'une agglomération donnée, c'est-à-dire la ville blanche et ses deux townships noir et métis qu'une ségrégation rigoureuse avait mis en place dans la décennie 1960. Mais le principe de développement séparé imposait des normes distinctes pour chacun de ces quartiers, ce qui induisait une gestion différenciée. Le gouvernement central avait la responsabilité de la gestion des townships noirs et déléguait ses fonctions aux municipalités. À défaut de participation directe à la vie politique, la représentation locale des Noirs et des métis était limitée à des commissions consultatives.

La complexité a encore été accentuée par les évolutions survenues à partir de 1977. L'incontestable libéralisation politique de cette période a été marquée par des décisions qui paraîtraient contradictoires si n'était pas pris en compte le caractère inchangé des fondements philosophiques du régime : croyance en une mission civilisatrice et souci de l'efficacité gestionnaire. D'un côté, les mesures sociales d'apartheid sont peu à peu levées. De l'autre, sont maintenues et renforcées des administrations ethniques qui ont été de puissants outils du maintien de la ségrégation jusqu'à l'indépendance, mais qui permettaient aussi une certaine représentation de chaque catégorie de population. Dans les faits, la ségrégation régresse modestement. Le processus est en effet bloqué par les très grandes différences de revenus entre groupes ethniques et par l'impossibilité faite aux Noirs résidant dans les anciens quartiers blancs d'inscrire leurs enfants dans les écoles voisines, celles-ci restant jalousement gérées par l'administration des Blancs⁴. La cote incertaine entre une logique de gestion territoriale et une logique de gestion ethnique constituait un paradoxe qui a limité les évolutions.

C'est pendant cette période de transition que les villes ont commencé à être secouées par de profondes évolutions sociales. En 1972, cinq ans avant la suppression des laissez-passer limitant l'accès des Noirs à la zone commerciale, Windhoek restait une ville modeste de 64 000 habitants, où les Blancs étaient plus nombreux que les Noirs. Ce n'est que peu avant 1990 qu'apparurent les premiers cas de *squatting*. Entre-temps, avaient émergé les premiers véritables organismes urbains des homelands, fruit de la guerre contre les combattants SWAPO et des besoins de la mise en place de bases militaires sud-africaines⁵. Tout cela perturbait les schémas spatiaux. La priorité accordée à la guerre, l'inertie normative de l'administration sud-africaine et les craintes de l'électorat blanc différèrent les décisions au moment crucial.

Un choix de maintien et de diffusion de l'instance municipale

Le nouveau régime, issu de la guérilla SWAPO mais porté au pouvoir par un compromis entre ses dirigeants marxisants, les grandes puissances, les investisseurs internationaux et la communauté blanche, s'est retrouvé face à un système de gouvernement local complexe et déjà menacé par les évolutions

2. *Peri Urban Development Board*, n° 19, 1970.

3. *Village Management Board Ordinanc*, n° 14, 1963.

4. *Windhoek. Sharing the Cities. Residential Desegregation in Harare, Windhoek and Mafikeng*, South African Institute of Race Relations, Pickard-Cambridge, 1988, pp. 21-34.

5. Ces localités, à la population blanche réduite, ont beaucoup grandi. La plus importante, Rundu, pourrait avoir 50 000 habitants et être la deuxième agglomération du pays. Pourtant, aucune n'a encore obtenu le statut de municipalité. De plus, les taux d'urbanisation restent très faibles dans les anciens homelands.

sociales. Le maintien d'une large autonomie municipale, nuancée toutefois par un contrôle étatique visant à décourager toute politique locale qui serait contraire aux principes édictés à l'échelle nationale, fait partie de ce compromis fondateur accepté par un parti au départ peu suspect de vouloir promouvoir la décentralisation⁶. Les modifications apportées au statut municipal ont été fort réduites, à l'exception du suffrage universel et de la réintégration pleine et entière de l'ancien township noir dans la gestion de la collectivité.

Toujours performante et efficace, la municipalité est restée le môle de résistance du système de gouvernement local. De ce fait, celui-ci n'a pas été réellement transformé en profondeur. Certes, le *Peri Urban Development Board* a été supprimé ; certes, trois catégories plus ou moins nouvelles ont été créées⁷ ; certes, toute collectivité urbaine – où qu'elle se situe sur le territoire national – a désormais vocation à devenir municipalité. Mais les écarts sont énormes entre des collectivités rompues depuis longtemps à une gestion efficace et des organismes qui cumulent les handicaps de l'absence de tradition gestionnaire, de la médiocrité des infrastructures dont ils ont hérité, de la pauvreté de leur population et de la faiblesse des taux de recouvrement de leurs taxes⁸.

Malgré cela, la barre donnant accès au statut envié de municipalité est placée très haut. Pour l'atteindre, il faut mettre en place une administration performante ; en fortifiant les finances locales de telle manière que la collectivité n'ait plus besoin des subventions ministérielles ; en mettant en place l'impôt foncier ; en instituant la propriété foncière individuelle qui n'existe pas dans les anciens homelands noirs ; en créant un cadastre aussi incontestable et performant que dans l'ancienne zone commerciale... : toutes choses qui sont requises par les textes, mais qui ne se décrètent pas et qui demanderont du temps, beaucoup d'argent et une intervention massive des autorités centrales. L'image de la bonne gestion n'a pas changé et le modèle à diffuser reste celui, jugé techniquement parfait, de l'ancienne zone blanche. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la liste des municipalités n'ait pas changé, hormis deux déproclamations en 1992 et une reproclamation en 1998. En revanche, le système a encore gagné en complexité.

Ces objectifs sont-ils réalistes, alors que les villes des anciens homelands ont à gérer des sociétés profondément différentes et alors même que les vieilles municipalités sont confrontées à une forte mutation de leurs propres sociétés ? À quoi la décentralisation rimerait-elle si les règles du jeu ne pouvaient s'appliquer qu'aux collectivités ayant toujours été favorisées par les pouvoirs antérieurs ? Politiquement, un tel blocage est inadmissible. La volonté de décentralisation est périodiquement réaffirmée⁹. Des experts danois ont proposé la mise en place d'un système évolutif de reconnaissance des droits fonciers, permettant de régler avec le temps, dans les anciens homelands, le passage d'une

logique communautaire marquée par l'allocation du sol par les chefs coutumiers à une logique individualiste basée sur la notion de propriété privée¹⁰. Le projet a été accepté, et le ministre a dénoncé les professionnels qualifiés qui, par corporatisme, ralentissent les évolutions ; malgré cela, les experts danois ont été remerciés et n'ont pas été remplacés... Pendant ce temps, la lourde machine bureaucratique tendant à aligner le système foncier des localités des anciens homelands sur celui de l'ancienne zone commerciale est en route, étant entendu que l'on commence par le plus facile (là où les parcelles sont bien dessinées) et le plus rentable (zones d'activités et quartiers aisés). Le chemin sera long...

Les mutations politiques qui ont affecté la Namibie au début de la décennie ont fait oublier que, sous le poids d'un compromis fondateur et de la présence, inhabituelle en Afrique au sud du Sahara, d'une technocratie compétente et puissante, la continuité l'avait emporté en matière institutionnelle sur le changement. Pourtant, dans le même temps, la société a continué à muer. Avec une importante classe moyenne que les recrutements et les largesses publiques ont créée, mais surtout avec une population pauvre, voire très pauvre, dont on peut prévoir la croissance, les attentes placées dans les municipalités se sont considérablement diversifiées. Le maintien des principes de gestion hérités d'une longue tradition élitiste, et notamment l'exigence d'un très haut niveau de qualité, sera-t-il compatible à la fois avec l'objectif d'équité et avec les contraintes des finances municipales ?

DERRIÈRE LES DÉSARTICULATIONS URBAINES, UN CHAMP DE PARADOXES RÉVÉLATEUR DE CRISE

En Namibie, la structure urbaine est macrocéphale, et Windhoek, avec près de 200 000 habitants, est de loin la ville la plus importante du pays. En outre, la domination de la capitale namibienne est sans partage dans les domaines

6. O. Graefe, E. Peyroux, « La décentralisation à l'épreuve des faits : l'exemple d'Oshakati, capitale économique de l'ancien Owamboland », in I. Diener, O. Graefe, *La Namibie contemporaine*, Paris, Karthala, à paraître.

7. *Towns* et *Villages*, reconnus par les instances d'État, ont une autonomie limitée dans la mesure où ils sont dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. De ce fait, ils sont placés sous la tutelle financière et politique du ministère. Les *Settlements* ne sont reconnus que par les Regional Councils.

8. J.-L. Piermay, « La gestion foncière à l'épreuve de la diversité urbaine en Namibie », in P. Gervais-Lambony, S. Jaglin et A. Mabin, *La Question urbaine en Afrique australe. Perspectives de recherche*, IFAS-Karthala, Johannesburg/Paris, 1999, pp. 211-226.

9. Republic of Namibia, *Decentralisation Policy for Namibia*, Ministry of Regional and Local Government and Housing, 1996.

10. S. Christensen, P. D. Højgaard, *Report on a Flexible Land Tenure System for Namibia*, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, 1997.

politiques, scientifiques et culturels ; il n'y a guère que le secteur économique qui ne fasse pas l'unanimité, car la concurrence de Walvis Bay, ancienne enclave sud-africaine et principal port namibien ouvrant le pays sur l'océan Atlantique, s'avère redoutable dans un contexte de mondialisation des échanges. Mais si Windhoek représente un lieu privilégié pour l'analyse de l'instance municipale en Namibie, c'est surtout parce que les tensions y sont plus fortes qu'ailleurs. D'un côté, la municipalité de Windhoek fait figure de modèle, avec une gestion urbaine sophistiquée et une maîtrise technique spectaculaire. D'un autre côté, c'est dans la capitale que les volontés de changement légitimées par l'indépendance se manifestent avec le plus de vigueur, tant sur le plan politique que social. C'est donc là que se pose de la manière la plus cruciale la question de l'adéquation d'une gestion urbaine considérée comme un modèle du genre aux nouveaux enjeux qui traversent cette société citadine.

Généralement, le sol urbain se trouve au centre des enjeux et des stratégies développés par les différents acteurs qui font la ville, et c'est peut-être encore plus vrai dans ce contexte de tensions entre héritage et changement. De ce fait, la question foncière se présente comme un révélateur puissant des désarticulations et, par là même, d'un champ de paradoxes dévoilant les situations de crise auxquelles se trouve confrontée la municipalité de Windhoek.

Un tissu de désarticulations

Malgré le changement induit par l'indépendance de la Namibie et l'avènement d'une société nouvelle, la manière cloisonnée de penser la ville, héritée de la période d'apartheid, perdure à la municipalité de Windhoek. D'une certaine façon, la structuration tripartite de l'espace urbain est toujours en vigueur, et si l'espace résidentiel n'est plus abordé en termes raciaux, le critère socio-économique est devenu déterminant. Aussi, à la place des quartiers noirs, métis et blancs, se sont substituées les appellations « zones résidentielles de forte, moyenne ou faible densité » à destination des classes socio-économiques défavorisées, moyennes ou aisées. Mais ce cloisonnement de l'espace urbain se retrouve encore de manière plus prégnante à un autre niveau : le *township*. Cette unité de gestion urbanistique a été un instrument de planification bien adapté à la mise en place du « développement séparé » dont il est devenu l'un des symboles les plus forts. De nos jours, la ville namibienne se structure à travers cet élément fondamental, que ce soit au travers de la planification urbaine ou de la promotion foncière municipale. On pourrait s'étonner, certes un peu cyniquement, qu'un outil ayant tant contribué aux desseins racistes de la politique d'apartheid trouve encore actuellement un écho favorable auprès de ses anciennes victimes. En réalité, même si les responsables qui ont en charge la gestion de la ville ont changé, les mentalités sont lourdes

de pesanteurs technocratiques héritées du passé. De ce fait, le township, sorti de son contexte, déracialisé, répond aux aspirations gestionnaires actuelles et constitue un outil de planification de la ville perçu comme efficace aux yeux des nouveaux responsables. En organisant le développement de la ville sur la base des townships, la municipalité de Windhoek pense certainement se donner les moyens d'une gestion urbaine efficace, car en adéquation avec l'idée de bonne gestion technique qui obsède cette institution. Cette manière cloisonnée d'appréhender la ville transparaît également dans l'organisation interne de la municipalité de Windhoek, ce qui prouve qu'il s'agit bien d'un état d'esprit fortement ancré dans les traditions gestionnaires municipales.

L'autorité locale est structurée en services compartimentés, chacun ayant à charge un domaine de compétence bien particulier. Cette organisation est cependant handicapée par le manque d'articulation entre les différents services. En effet, les problèmes ont du mal à être appréhendés dans leur globalité, et la recherche d'une solution s'effectue de manière séquentielle, en suivant le long cheminement des procédures administratives. De plus, ce compartimentage censé améliorer l'efficacité du système a eu un effet pervers ; certains services ont mué en citadelles, s'enfermant sur eux-mêmes et perdant quelquefois le sens des réalités face à la tentation d'une trop grande sophistication des techniques. La prépondérance des départements tenus par des ingénieurs dans l'organigramme municipal est symptomatique de cette exacerbation technicienne, véritable machinerie en quête d'un urbanisme normé et perfectionniste. D'un autre côté, le problème des clivages à l'intérieur de l'administration municipale représente une difficulté supplémentaire à l'instauration d'une meilleure collaboration. Que peu de changements aient été opérés depuis l'indépendance au sein de l'administration municipale windhoekoise tient à la situation particulière de Windhoek, capitale du pays et en quelque sorte vitrine ouverte sur l'étranger. De plus, la sophistication de la gestion municipale et les compétences de ses employés rendaient périlleux tout remodelage brusque de l'organisation en place. C'est pour cette raison que la municipalité de Windhoek est longtemps apparue comme un bastion majeur des Afrikaners, cette communauté blanche originaire d'Afrique du Sud ; ce qui n'a pas facilité le tissage de liens nouveaux entre l'autorité locale et ses administrés. Mais, plus encore, c'est l'absence de représentativité territoriale des conseillers municipaux qui induit un déficit de légitimité et qui, en définitive, fait que cette représentation politique est mal reliée à la société civile. Les citoyens ont en effet tendance à ignorer des conseillers municipaux peu nombreux (12 en 1992, 15 en 1997) et surtout élus sur la base d'une circonscription unique pour l'ensemble d'une municipalité extrêmement différenciée sur le plan spatial¹¹. Dans les quartiers d'habitat précaire, où le

problème se pose avec le plus d'acuité, la municipalité de Windhoek fait appel aux conseillers régionaux, qui, du fait de leur élection par circonscription, jouissent d'une meilleure légitimité¹². En somme, c'est l'articulation entre le haut et le bas de la société, lien indispensable dans une démocratie, qui semble faire défaut actuellement en Namibie, et, par delà le tissu de désarticulations, émerge un champ de paradoxes révélateur d'une crise profonde de l'instance municipale.

Un champ de paradoxes révélateur de crise

À Windhoek, la promotion foncière est essentiellement le fait de la municipalité. Elle est étroitement planifiée dans le temps et dans l'espace à travers un arsenal de procédures longues et complexes ainsi qu'une batterie de normes techniques perfectionnistes¹³. Le principe de base est le recouvrement des coûts de promotion d'un township par la vente des parcelles de ce dernier¹⁴. Globalement, le prix de mise en vente des parcelles (celles-ci sont vendues aux enchères en dehors des quartiers pauvres) correspond au coût total de l'aménagement du township en question, bien qu'individuellement les caractéristiques physiques aient un effet modulateur. Face à cette promotion foncière planifiée se développe un marché foncier libéralisé, où le jeu de l'offre et de la demande détermine les prix de vente des parcelles. La confrontation entre une offre administrée et un marché parfois instable donne lieu à des décalages entre la production foncière municipale et la demande des citoyens. Du fait d'une planification rigide et d'une politique de recouvrement des coûts qui n'autorisent que peu d'ajustement, la municipalité n'est pas à même de réagir face aux exigences du marché foncier. L'exemple d'Auasblick, un township destiné aux classes aisées et qui, en raison de l'absence de demande, reste désespérément vide depuis plus de trois ans, illustre cette crise de la promotion foncière municipale. En réalité, face à une gestion foncière qui n'a pas vraiment pris la mesure du changement intervenu avec l'indépendance, le marché foncier s'est ouvert et le système s'est désarticulé. Tantôt inférieurs aux prix du marché, tantôt nettement plus élevés, les prix des parcelles municipales, basés sur le coût de promotion, sont rarement en phase avec la demande. Toutefois, dans certains cas, les mécanismes de la vente aux enchères permettent à la municipalité de réajuster ses prix par rapport à ceux de la sphère marchande. En 1998, à Dorado Park, la vente de parcelles destinées aux classes moyennes, dont le prix de revient était nettement en dessous du prix du marché, a permis à la municipalité de dégager un profit substantiel (des parcelles mises à prix à 8000 N\$ ont été vendues à 40 000 N\$). La forte demande qui émane actuellement de cette classe moyenne à Windhoek – notamment les nombreux fonctionnaires qui bénéficient de taux d'intérêts subventionnés – et l'effet inflationniste

dû à la vente aux enchères sont les causes principales de cette envolée spectaculaire des prix. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, en dehors de ce segment très actif des classes moyennes, la promotion foncière municipale traverse une grave crise structurelle à même de déstabiliser l'ensemble du marché foncier. Le fait que les prix de vente des terrains au mètre carré soient parfois plus élevés à Katutura (le township noir) que dans des quartiers aisés constitue une aberration – tant sur le plan économique que politique – hautement significative.

Mais le contraste entre la rigueur des principes gestionnaires en vigueur à la municipalité de Windhoek et l'opacité du système de financement de la promotion foncière surprend également. En effet, derrière les règles de bonne gestion revendiquées haut et fort à la municipalité émerge une pratique comptable pour le moins nébuleuse, qui « tord le cou » à des principes gestionnaires pourtant solides. À ce titre, la question du financement de la politique de promotion foncière dans les quartiers d'habitat précaire s'avère être un exemple éloquent. Cette politique constitue une véritable innovation en matière de gestion urbaine à Windhoek, dans la mesure où elle se base sur une participation communautaire et sur l'idée que la taille de la parcelle et le niveau des équipements devraient être en adéquation avec le niveau de solvabilité des résidents¹⁵. Bien évidemment, cette promotion foncière modulable est présentée comme respectant le diktat du recouvrement des coûts, mais en raison de l'incapacité de payer des populations concernées, souvent doublée de non-paiement quand elles seraient en mesure de le faire, elle bénéficie en réalité d'une subvention tacite de la part de l'ensemble des contribuables. Or, cette entorse au principe gestionnaire n'est absolument pas formalisée et se réalise par le truchement de procédures de financement complexes au sein d'une comptabilité municipale sibylline. Cette contradiction n'est que le reflet d'un décalage croissant entre d'un côté les principes, de l'autre la pratique. Le premier est un héritage d'une période révolue, le second tente de prendre en compte le changement, ce qui explique que les liens entre les deux se délitent.

11. La question du découpage électoral reste en suspens. Elle doit en effet résoudre deux problèmes épineux : assurer au pouvoir politique national la majorité des sièges au conseil municipal et éviter une représentation politique territorialisée qui, de fait, s'avérerait ethnique.

12. E. Peyroux, « Croissance urbaine et politiques d'habitat à Windhoek : la lente mutation d'une ville post-apartheid », in I. Diener, O. Graefe (eds), *La Namibie contemporaine, les jalons d'une société post-apartheid*, op. cit.

13. J.-L. Piermay, op. cit.

14. Municipality of Windhoek, *Methods and Criteria Applied to Determine Prices of Land*, 1997.

15. Municipality of Windhoek, *Implementation Strategy of the New Informal Settlement Guideline*, Minutes of the Management Committee, 5 février 1996.

En fait, ce qui caractérise d'une manière générale la gestion urbaine municipale, ce sont le poids des normes et la qualité technique au service d'un urbanisme perfectionniste. Cette manière de penser la ville constitue un héritage de la période d'apartheid, lorsqu'il s'agissait de prendre en considération un mode différencié de gestion des espaces résidentiels. Or, de nos jours, la gestion urbaine se doit de répondre aux attentes contrastées de la société post-apartheid, y compris celles des 40 000 néocitadins non solvables qui résident dans les quartiers périphériques de la ville. La contradiction vient du fait que l'on essaye d'appliquer un modèle urbanistique perfectionniste et coûteux dans une ville qui a vu ses ressources financières baisser avec l'intégration pleine et entière du township noir dans son giron et, qui plus est, doit faire face à un afflux de populations pauvres en quête de citoyenneté. On sent bien que derrière ces désarticulations, ces contradictions, se cache le paradoxe du maintien d'un modèle de ville non reproductible. Mais les enjeux actuels n'accroissent-ils pas la crise et ne précipitent-ils pas la remise en cause du modèle ?

L'inadaptation du système aux nouveaux enjeux

Avec 200 000 habitants pour une superficie proche de celle de la ville de Paris, les densités résidentielles sont faibles à Windhoek. Il n'en demeure pas moins que, de nos jours, la quasi-totalité des terres constructibles est occupée, ce qui pose un problème d'autant plus crucial que les rythmes annuels de la croissance urbaine se situent aux alentours de 5 %, soit un doublement de la population en moins de quinze ans¹⁶. À lui seul, ce constat accentue la nécessité de concevoir une ville plus compacte, c'est-à-dire d'augmenter les densités résidentielles. À cela s'ajoute l'intérêt d'une gestion des services publics plus efficiente, avec à la clé de substantielles économies pour la collectivité dans la mise en place des réseaux de distribution d'eau, d'électricité, ainsi que des routes, etc. Malheureusement, le modèle de la ville compacte a beaucoup de mal à convaincre à Windhoek car il met en porte-à-faux les idéaux de grands espaces présents dans les modes de penser la ville des acteurs locaux. *A contrario*, on est davantage enclin à élaborer des plans d'aménagement pharaoniques selon lesquels la capitale namibienne s'étalerait le long d'un corridor de plus de 60 kilomètres de long, le tout structuré autour de villes nouvelles¹⁷. Si l'irréalisme du projet en interdit l'exécution, le défi de la croissance impose la recherche d'un modèle nouveau, ce que les mentalités chargées de pesanteurs ont apparemment beaucoup de mal à envisager.

Dans un avenir plus proche, l'implantation des nouveaux quartiers d'habitat précaire constitue un casse-tête apparemment aussi inextricable qu'urgent. Pour les autorités municipales, le dilemme se résume à un choix entre une localisation des populations défavorisées loin du centre urbain, au-delà du

township noir de Katutura, ou alors dans une zone située à proximité de la ville mais nécessitant d'importants travaux d'aménagement, ce qui aurait comme conséquence de grever les coûts de promotion. En d'autres termes, il faut choisir entre une mise à l'écart toujours plus patente des pauvres – ce qui est extrêmement délicat dans le contexte politique actuel – ou, au contraire, une intégration de ces populations dans le système urbain, mais avec un surcoût qui ferait voler en éclats le sacro-saint principe de la récupération des coûts. Apparemment, seul un changement notable dans la manière de penser la ville permettrait de trouver une solution à ce dilemme, sous réserve d'une réponse positive à la question « ce changement est-il possible ? ».

En définitive, on assiste à un accroissement des discordances entre attentes citadines et réponses gestionnaires dans un contexte de diminution des ressources. La divergence entre l'offre en terrains municipale et la demande qui émane des citadins illustre cette inadaptation du « modèle » urbanistique à prendre en compte les nouveaux enjeux qui traversent la société post-apartheid namibienne. Le paradoxe à Windhoek est que l'on maintient un mode de penser la ville qui n'est pas reproductible. Or, selon Y. Barel, « un paradoxe est, vu sous un certain angle, une contradiction qu'il est impossible, dans un horizon déterminé, de supprimer ou de dépasser¹⁸ ». De fait, la municipalité mène une stratégie double (stratégie paradoxale ayant pour objet de maîtriser les paradoxes, selon Barel) qui correspond à l'impossibilité d'opérer un choix entre deux politiques qui s'opposent, situation type d'indécidabilité.

ENTRE MUNICIPALITÉS, UNE COMMUNAUTÉ DE PROBLÈMES

MAL PERÇUE

Exceptionnalisme ou anticipation ? Windhoek est-il la préfiguration de ce que connaîtront un jour les autres municipalités namibiennes ? Ou bien le cas windhoekois est-il atypique ? Étendre la réflexion aux autres municipalités du pays pose de redoutables problèmes. Objectivement, toutes sont confrontées à un certain nombre d'enjeux communs. Les finances ont souffert du retrait sud-africain, subventions et prêts à taux préférentiels ayant été autrefois octroyés de manière libérale. L'intense pression migratoire d'une population pauvre non solvable a été ressentie partout. Même s'il n'y a pas de relations directes et exclusives entre la présence d'une population pauvre et la difficulté de recouvrer

16. Municipality of Windhoek, *Residents Survey Report*, 1995.

17. Municipality of Windhoek, *The Windhoek Structure Plan*, 1996.

18. Y. Barel, *Le Paradoxe et le système. Essai sur le fantastique social*, Presses universitaires de Grenoble, 1979.

les coûts, il est certain que les finances municipales ont souffert de cet afflux. Tous ces faits objectifs ne forment pourtant pas une communauté d'intérêts entre les municipalités ni même une communauté de problèmes, puisque les désarticulations windhoekaises découlent en partie d'une construction gestionnaire. D'où la nécessité d'observer à travers un certain nombre de révélateurs les stratégies de ces collectivités, elles-mêmes articulées à des logiques et à des représentations.

Des approches gestionnaires différentes

Il faut remarquer que les capacités gestionnaires des municipalités namibiennes ne sont pas les mêmes. Les excellentes capacités d'expertise de municipalités comme Windhoek ou Walvis Bay, qui se traduisent notamment par la production de remarquables et abondants documents, jusqu'à la mise en œuvre de recensements urbains par sondage, ne se retrouvent pas au même degré dans les autres villes. Ces capacités d'expertise sont servies par des revenus élevés : Windhoek perçoit 71,1 % du montant total de l'impôt foncier prélevé par les collectivités urbaines, Walvis Bay 6,9 %. L'aisance n'est d'ailleurs pas nécessairement synonyme de bonne gestion. Si la qualité de la gestion windhoekaise est en général reconnue, les responsables de la municipalité de Walvis Bay avouent eux-mêmes que la transition est « incroyablement difficile » entre la période des largesses sud-africaines (particulièrement importantes du fait de la situation enclavée et stratégique du port) et celle de l'intégration dans un État où la place de la ville est banalisée et où la croissance est faible. En dehors de Windhoek, les municipalités ne sont pas seulement plus petites et plus pauvres. Elles sont aussi plus fragiles, en raison de bases économiques généralement peu diversifiées, dans lesquelles règnent le plus souvent l'agro-alimentaire (Mariental ou Keetmanshoop), parfois une activité minière (Tsumeb), localement le tourisme (Swakopmund...) ou la pêche (Walvis Bay)¹⁹.

Cette capacité d'expertise différenciée influe fortement sur les approches gestionnaires. Comme on l'a vu, la municipalité de Windhoek est capable de déterminer pour chaque nouveau township son coût réel de promotion. Incluant des frais importants imposés par les normes d'urbanisme en vigueur et compensant en partie la maille de voirie plus resserrée des townships de fortes densités par leur moindre équipement, celui-ci ne varie en définitive que modestement : entre 50 et 100 N\$ rapportés au mètre carré. Seule de toutes les autres municipalités du pays, celle de Walvis Bay a une vague idée de ses coûts de promotion. Il se trouve que, pour des raisons politiques, le prix répercuté dans les ventes aux enchères est seulement de 23,50 N\$ le mètre carré, soit environ la moitié du coût estimé. Les autres municipalités sont incapables de le déterminer. Les taux appliqués lors des ventes aux enchères sont de ce fait

sans commune mesure avec la vérité des prix : 8 N\$ à Tsumeb, de 4 à 6 N\$ selon les quartiers à Mariental, de 2,2 à 4,7 N\$ à Keetmanshoop, le tout au mètre carré. Cette situation a deux conséquences : d'une part, la promotion foncière est de fait subventionnée, ponctionnant d'autant les finances municipales ; de l'autre, la plupart des désarticulations constatées à Windhoek ne se retrouvent pas dans les villes secondaires...

Un autre exemple de ces énormes divergences dans les approches gestionnaires réside dans le montant des taux d'imposition foncière. Calculés en « cents par N\$ de valeur de la propriété », deux taux sont déterminés, l'un pour le sol, l'autre pour les investissements réalisés. Dans les deux cas, les distorsions sont considérables entre les municipalités : de 1 à 28 pour le premier, de 1 à 21 pour le second ! Tous les cas de figure existent. Avec deux taux faibles voire très faibles, certaines municipalités (souvent de petite taille) demandent aux taxes sur les services (électricité, eau) ce que les impôts foncier et immobilier ne procurent pas : le subventionnement des propriétaires par les non-propriétaires, c'est-à-dire, très grossièrement, des riches par les pauvres. Avec un taux sur le sol fort et un taux sur les mises en valeur faible, certaines municipalités (Tsumeb, Walvis Bay) incitent à l'investissement ; de fait, demandant peu à ceux qui ont bâti, elles rejoignent le cas précédent. Le cas contraire (taux sur le sol faible et taux sur les mises en valeur fort) est rare et peu significatif. Enfin, avec dans les deux cas les taux les plus élevés, Windhoek a un comportement gestionnaire, attentif à son produit fiscal. Il est vrai que les sociétés civiles auxquelles les municipalités s'adressent ne se ressemblent pas et que les articulations tissées avec celles-ci varient selon les lieux... En Namibie, tous les responsables parlent de la culture de non-paiement des pauvres, héritage de la résistance à l'occupant sud-africain. Outre le fait que les taux de non-recouvrement des pauvres semblent varier très fortement d'une ville à l'autre, il existe aussi localement une culture de non-paiement des riches. Les records iraient à Walvis Bay, habituée à l'assistanat sud-africain. Le fait existe aussi ailleurs, selon une répartition inconnue : à Mariental, la dette des anciens quartiers blanc et métis réunis est plus importante que celle de l'ancien quartier noir.

Ces énormes divergences se nourrissent réciproquement. La capacité d'expertise donne les moyens d'une politique plus performante qui permet à son tour un recrutement de cadres plus audacieux ; de son côté, la diversité sociologique de la ville découlant de sa diversité économique permet de mettre

19. A. Dubresson, O. Graefe, « Décentralisation et dynamismes urbains en Namibie : vers des inégalités économiques croissantes ? », in P. Gervais-Lambony, S. Jaglin et A. Mabin, *La Question urbaine en Afrique australe...*, op. cit., pp. 101-123.

en concurrence les groupes de pression locaux, ce qui renforce *de facto* la puissance de la technostructure municipale ; de même, le non-recouvrement des taxes pénalise toute l'activité municipale et en altère la légitimité, donc le recouvrement des impôts... Ainsi les divergences ont-elles un aspect structurel, que le gouvernement a reconnu en distinguant trois municipalités « de niveau I » (Windhoek, Walvis Bay et Swakopmund) à l'autonomie plus grande et 14 municipalités « de niveau II » qui doivent requérir l'autorisation du ministre pour un certain nombre d'opérations, en particulier d'emprunt. Malgré cette disposition statutaire, la grande question reste celle de la mise en concurrence d'acteurs « autonomes » aussi inégalement armés, dans des domaines clés comme le recrutement des cadres et la course à l'investissement.

Une gestion d'archipel

Or, cette question de la concurrence entre municipalités ne met pas seulement en jeu des divergences objectives, plus ou moins prises en compte par des différences de statut. Elle pose le problème des représentations, susceptibles de diminuer, d'amplifier ou de modifier les effets des disparités. Il se trouve que, dans les villes secondaires, les cadres ont une perception aiguë de la bureaucratie municipale windhoekoise. Les salaires et les primes élevés, les dépenses consenties pour l'équipement informatique des bureaux ou pour la mise en place d'un système de régulation automatique de la circulation automobile suscitent envie et sarcasmes. Un épisode est révélateur. En juillet 1998, dans le cadre d'une politique d'*affirmative action* (discrimination positive) sans doute inspirée par le parti au pouvoir, les conseillers municipaux de Windhoek décidèrent de licencier près de 80 cadres, presque tous des Blancs et des Afrikaners. Certes, la plupart furent rapidement repris, avec des salaires que l'on dit inférieurs. Nous trouvant peu après dans une tournée de municipalités secondaires du pays, nous avons pu constater que le licenciement de leurs collègues n'indignait pas outre mesure les cadres de ces municipalités, eux-mêmes blancs et afrikaners. En revanche, l'espoir était grand de l'avènement d'une compétition à armes moins inégales entre les municipalités.

Un point concret de cette compétition est le partage annuel du Development Budget du Ministry of Regional and Local Government and Housing, dont dépendent les collectivités urbaines. Après déduction de la plus grande partie au profit des *Towns* et des *Villages* (sous forme de subventions) et des directions du ministère, la somme restante est destinée à des prêts à taux préférentiels au profit des municipalités. Bien que le partage se fasse lors d'une réunion des représentants des municipalités, les arbitrages avantagent les plus grosses. Cette situation est jugée par les autres comme une concurrence déloyale des municipalités de niveau I, dont les besoins considérables peuvent être satis-

faits par un recours aux emprunts bancaires à taux du marché, alors qu'elles-mêmes ne peuvent postuler qu'à cette manne ministérielle limitée²⁰. L'exemple est peut-être ponctuel, mais il illustre le fait que les différentes municipalités n'ont pas les mêmes moyens ni les mêmes ambitions. Windhoek et Walvis Bay ont la possibilité d'attirer les investisseurs internationaux ; toutes deux, malgré une taille réduite, sont dans la compétition qui oppose les grandes villes d'Afrique australe. Cet enjeu, essentiel pour l'avenir de la Namibie, ne peut qu'être soutenu par l'État²¹. À l'inverse, les autres municipalités, isolées des foyers qui comptent économiquement (la capitale, le port, les mines) et politiquement (l'extrême Nord, qui regroupe plus de la moitié de la population totale et qui détient le pouvoir étatique), se retrouvent dans un angle mort de la politique namibienne.

Tout cela pose la question du rôle des instances étatiques dans la mise en cohérence des diverses parties du puzzle national hérité de l'apartheid. Le ministère responsable a beau promouvoir officiellement une politique de municipalisation, il s'occupe très peu de ses municipalités. À l'absence d'éléments de connaissance de celles-ci (leurs budgets ne sont pas disponibles au ministère) répond un grave défaut de communication et de coordination. Pire, les dettes du gouvernement envers les municipalités sont énormes pour les services qu'utilisent administrations, hôpitaux et écoles. À chaque ville, l'État doit plusieurs mois d'arriérés, les sommes variant selon l'importance des implantations étatiques. Elles sont maximales dans les chefs-lieux de Région, approchant par exemple à Mariental le double de l'ensemble des dettes des particuliers, pauvres et riches. Le ministère est aussi critiqué pour ses promesses financières jamais honorées. Fragilisées par un ministère qui prêche pourtant l'augmentation de la capacité d'expertise des collectivités locales, les municipalités développent envers celui-ci scepticisme et manque de confiance. Dans le même temps, les autres modes d'articulation des municipalités avec l'appareil gouvernemental sont faibles. Six ans après leur création, les Régions restent des instances évanescentes. L'Association for Local Authorities in Namibia, qui fédère les municipalités, est une structure minuscule. Même les contacts entre municipalités sont limités, ce qui est à mettre en rapport avec les distances élevées qui les séparent (la médiane des distances entre les municipalités les plus proches est de 70 kilomètres), avec leur diversité et avec leur farouche attachement au sol, typique d'une mentalité de pionniers. En revanche, beaucoup de cadres municipaux évoquent des relations professionnelles avec l'Afrique

20. Municipality of Mariental, *Municipal Finance, Services to squatters and Urban Development*, 47th Annual Congress of the Association for Local Authorities in Namibia, 1996, pp. 19-27.

21. A. Dubresson, O. Graefe, « Décentralisation et dynamismes urbains... », *op. cit.*

du Sud. La « pseudo-économie d'archipel²² » est doublée d'une gestion d'archipel, caractéristique d'un jeune État qui n'a pas encore trouvé sa légitimité face à des collectivités locales anciennes et qui se sont forgé une certaine tradition de villes libres.

La gestion des municipalités secondaires ne ressemble guère à celle de Windhoek. L'absence d'un véritable système de recouvrement des coûts pour la promotion foncière, un marquage moins fort par la technostructure, une pression sans doute également moins forte de leurs mandants riches en vue de contenir les tendances à la péréquation entre quartiers à l'échelle de la ville, leur permettent d'échapper aux paradoxes qui minent la municipalité de la capitale. Il ne faudrait pourtant pas se tromper. Comme celle de Windhoek, les municipalités secondaires baignent dans les paradoxes nationaux. Comme ceux de la capitale, leurs cadres partagent des principes et des préjugés hérités parfois étonnants, comme cet homme ouvert qui justifiait l'interdiction faite aux populations les plus pauvres d'élever du petit bétail – une des rares activités économiques à leur portée –, sous le seul argument que, selon les plans d'urbanisme, elles n'étaient pas situées en zone agricole. Comme ceux de la capitale, les administrés solvables refusent la présence, à proximité de leurs villas, de quartiers pauvres qui dévaloriseraient leur bien. Mais les municipalités secondaires appliquent souvent les mêmes principes avec plus de souplesse, heureusement servies par de moindres compétences techniques et par une proximité plus grande du terrain. Pas plus que celle de Windhoek, les municipalités secondaires ne proposent un système de gestion reproductible. Mais il ne faudrait pas assimiler une métropole que sa puissance rend autonome et des villes rendues libres par l'oubli...

Force est de constater que le système municipal vers lequel tend toute la politique namibienne de décentralisation est méconnu, notamment dans ses rapports avec les enjeux mutants de la société. Le système est traversé par les paradoxes. Ainsi, les municipalités, dont les gestions divergent souvent, sont proposées comme modèle d'unification des collectivités urbaines du pays. De manière encore plus générale, une volonté affichée de démocratisation – à supposer qu'elle soit sincère – se double d'une opacité grandissante des mécanismes. De son côté, une municipalité pilote comme celle de Windhoek, quasiment par respect de principes de « bonne gouvernance », a mis en place des mécanismes fonciers parfaitement désarticulés, qui ont de graves conséquences sur l'équilibre des finances locales, et donc sur la gestion urbaine. De ce fait, la stratégie étatique, qui fonde sa politique de décentralisation sur la diffusion d'un tel modèle, relève de la gestion paradoxale.

Que ce soit de la part de certaines municipalités ou de la part de l'État, la gestion paradoxale marque la Namibie d'aujourd'hui. Mais quel en est l'avenir

et quelles en sont les limites ? Le régime se heurte à la contradiction inhérente à son compromis fondateur. L'acceptation de la nouvelle donne par la communauté blanche est considérée, à tort ou à raison, comme le thermomètre de l'acceptabilité du pays par les investisseurs. Or, celle-ci est la condition pour réussir la stratégie de résorption des inégalités par la croissance, qui permet elle-même de ne pas avoir recours à la stratégie de péréquation nationale qui affolerait la communauté blanche. L'autonomie municipale, mais aussi le maintien en place de la technocratie jouent leur rôle comme garanties offertes à la communauté blanche. Mais la ville n'est pas un système fermé. La bonne gestion n'est pas une notion transcendante ; elle doit nécessairement s'articuler sur la société telle qu'elle est et telle qu'elle évolue. L'afflux en ville de populations peu ou non solvables, de même que les déficiences d'articulation institutionnelle, annoncent une crise majeure qui affectera le régime d'accumulation lui-même.

Jusqu'à là, la gestion paradoxale a visé à mener à bien deux politiques divergentes ; cette situation d'indécidabilité a contenté la plupart des acteurs en prolongeant les *statu quo*. Mais, dans la mesure où cette situation alimente une crise et où cette dernière accentue la nécessité d'un changement en même temps qu'elle en diminue les possibilités, n'a-t-on pas atteint les limites de cette gestion paradoxale ? Certainement, car à vouloir concilier l'inconciliable trop longtemps, l'antidote se transforme en poison. Les municipalités namibiennes aux allures de *top models* sont des dinosaures. À l'inverse de l'hypothèse de départ, la Namibie devra sans doute dans l'avenir regarder vers l'Afrique noire, un continent confronté comme elle à l'évolution rapide de sa société et à la nécessité d'inventer un nouveau système de gestion. Perspective à laquelle sont loin de penser les responsables de ce pays... ■

Jean-Luc Piermay et Christophe Sohn

Laboratoire « image et ville », université Louis-Pasteur, Strasbourg