

## La construction des territoires de la gestion urbaine L'exemple de Windhoek (Namibie)<sup>1</sup>

Christophe Sohn, Dr., Université Louis Pasteur  
[sohn@lorraine.u-strasbg.fr](mailto:sohn@lorraine.u-strasbg.fr)

Parce que les villes, lieux du nombre et de la variété sont des systèmes spatiaux complexes, les acteurs<sup>2</sup> qui ont en charge leur gestion cherchent à construire des espaces à partir desquels ils pourront intervenir, planifier, réguler, etc. Comme ces espaces de gestion construits contribuent à l'encadrement des populations, autrement dit à la régulation des rapports entre l'espace, la société et les pouvoirs, ils s'apparentent, *a priori*, à des territoires (au sens politique du terme<sup>3</sup>). Cependant cette territorialisation gestionnaire apparaît comme ambiguë car elle renvoie également aux espaces de vie des citoyens, c'est-à-dire à l'ensemble des lieux qu'ils fréquentent régulièrement (Frémont *et al.*, 1984). En fait, cette ambivalence est liée à la complexité de la gestion urbaine, cette dernière pouvant être définie comme l'ensemble des actes de nature politique visant la conciliation des demandes et des intérêts antagoniques qui ne peuvent être également satisfaits<sup>4</sup>. Compte tenu de tout ce qui vient d'être dit, comment les gestionnaires construisent-ils leurs espaces de gestion ? Sur quelles bases opèrent-ils leurs découpages ? Dans quelle mesure assiste-t-on à l'émergence de territoires ? Plus généralement, quelles sont les logiques qui sous-tendent la territorialisation de la pratique gestionnaire ?

Par rapport à cette problématique, nous avons choisi de présenter une étude de cas : la construction des territoires de la gestion urbaine à Windhoek, capitale de la Namibie. L'intérêt du choix de Windhoek se justifie en premier lieu par l'importance de la dimension territoriale en ce qui concerne la gestion urbaine sous le régime d'apartheid et son rôle dans la structuration sociale de cet espace urbain. Par ailleurs, la ville post-apartheid telle qu'elle se présente à nos yeux aujourd'hui (la Namibie a accédé à l'indépendance en 1990) offre un terrain d'étude privilégié dans la mesure où elle est l'objet de recompositions territoriales en interactions avec un processus de changement gestionnaire complexe qui oscille entre les pesanteurs de l'héritage et la nécessité d'innovation. Du fait de sa taille somme toute modeste (environ 250 000 habitants en 2000), Windhoek est une ville moyenne où les phénomènes spatiaux, bien que complexes, y sont plus lisibles et simples que dans les grandes métropoles sud-africaines. Enfin, en tant que capitale d'État, la ville est un espace-enjeu majeur pour les différents acteurs politiques impliqués dans sa gestion.

---

<sup>1</sup> Communication aux journées d'études à Tours des 9 et 10 novembre 2000 : "Peut-on lire les territoires ? Questions méthodologiques "

<sup>2</sup> Par la suite, nous utiliserons le terme de " gestionnaire " pour parler d'une manière générale des différents acteurs impliqués dans la gestion urbaine, ces derniers se référant aussi bien à des acteurs individuels (édiles, praticiens, etc.) qu'à des acteurs collectifs (municipalité, État, entreprise parapublique, ONG, etc.).

<sup>3</sup> Selon G. Di Méo (1998 : 38), dans sa dimension politique, " le territoire traduit un mode de découpage et de contrôle de l'espace garantissant la spécificité et la permanence, la reproduction des groupes humains qui l'occupent ".

<sup>4</sup> Définition de R. Batley, citée par A. Dubresson et S. Jaglin (1999 : 6).

Dans un premier temps, l'analyse du rôle des gestionnaires dans la structuration de la ville d'apartheid nous offre la possibilité de mieux cerner l'importance des représentations spatiales dans le processus de construction des territoires de la gestion urbaine. En s'attachant par la suite à analyser les effets de la rencontre entre l'héritage de l'apartheid et les nouveautés liées à l'indépendance, cette étude vise à montrer comment les gestionnaires tentent d'adapter leurs territorialités au changement. Enfin, au travers des mutations qui traversent la gestion urbaine post-apartheid, nous nous focaliserons sur les nouvelles formes territoriales qui émergent.

## **Les territoires de la ville d'apartheid : entre impératifs gestionnaires et idéologie raciste**

Windhoek est une ville d'apartheid, une ville où la recherche d'ordre a été poussée à son paroxysme. Cette volonté de maximiser la négentropie sociale au sein de la capitale namibienne s'est traduite par l'institutionnalisation de la ségrégation raciale et ethnique et s'est matérialisée à travers la structuration de l'espace urbain en trois zones résidentielles distinctes : un township pour les Noirs, un second pour les Métis, le reste de la ville étant réservé aux Blancs<sup>5</sup>. Mais si cette structuration tripartite est emblématique de l'idéologie d'apartheid, elle répond avant tout à des impératifs gestionnaires.

### *La structuration tripartite de la ville : les gestionnaires en quête de certitude et de rationalité*

Dès ses origines, le régime d'apartheid a été confronté à un dilemme quant à l'attitude à adopter vis-à-vis des villes. D'un côté, il s'agissait d'y limiter au maximum la présence des populations non-blanches et spécialement les Noirs<sup>6</sup> pour minimiser les chances d'émancipation de ces populations dominées, susceptibles de contester un rapport social inégalitaire basé sur des critères raciaux. D'un autre côté, les Noirs représentaient une main d'œuvre bon marché, élément indispensable à l'essor d'une industrie capitaliste localisée pour l'essentiel dans les centres urbains. De manière à maîtriser les contradictions découlant du conflit entre les enjeux politiques et les intérêts de l'économie capitaliste (Freund, 1999), le système d'apartheid exigea une gestion rigoureuse des flux de populations noires entre leurs lieux d'origine d'une part, et les villes de l'autre.

Ainsi, c'est pour contrôler au mieux la main d'œuvre noire que les responsables de l'apartheid ont cherché à maximiser l'ordre à travers l'ensemble du pays. À l'échelle des villes, ceci s'est traduit par la création de townships – zones résidentielles homogènes sur le plan des différents

---

<sup>5</sup> Si l'étude de la société namibienne rend nécessaire le recours aux catégories d'analyse à partir desquelles le régime d'apartheid a fondé son idéologie raciste, cela ne signifie pas pour autant que nous approuvons l'existence de telles représentations.

<sup>6</sup> Mieux placés que les Noirs dans la hiérarchisation raciale de la société élaborée par les idéologues du régime d'apartheid, les Métis bénéficièrent de mesures plus clémentes de la part des instances politiques.

groupes raciaux et ethniques. Preuve que cette homogénéité raciale représentait un enjeu de taille pour les gestionnaires : ces derniers n'ont pas hésité à déguerpir les populations non-blanches résidant dans des quartiers mixtes et à les réinstaller en périphérie, dans des townships spécifiques. À Windhoek, la destruction en 1968 de *Main Location*, quartier résidentiel originel des populations non-blanches, par l'instance municipale – acteur hégémonique d'une gestion urbaine totalement instrumentalisée<sup>7</sup> – s'est accompagnée de la construction de deux townships situés à l'écart de la ville réservée aux Blancs : Katutura pour les Noirs et Khomasdal pour les Métis (Figure 1). Cette relocalisation forcée ainsi que la constitution de sections ethniques à l'intérieur même du township noir illustrent à quel point la recherche d'ordre menée par les gestionnaires a été minutieuse. Mais ces pratiques montrent également que ces derniers ont transcrit dans l'espace urbain leur conception de la société forgée par l'idéologie d'apartheid. Selon A. Bailly (1995 : 378), " l'espace peut être considéré comme le lieu où les hommes d'idéologies différentes cherchent à imposer leurs représentations, leurs pratiques et leurs intérêts ". De manière à rationaliser leurs actions conformément à leurs principes, leurs valeurs et leurs objectifs, les gestionnaires windhoekois ont cherché à imposer dans l'espace leurs " aires de certitude<sup>8</sup> ", c'est-à-dire leurs représentations de la société namibienne divisée en différents groupes raciaux et ethniques. Ce faisant, ils n'ont pas seulement produit de nouveaux morceaux de ville ; ils ont aussi et surtout construit des unités spatiales de gestion.

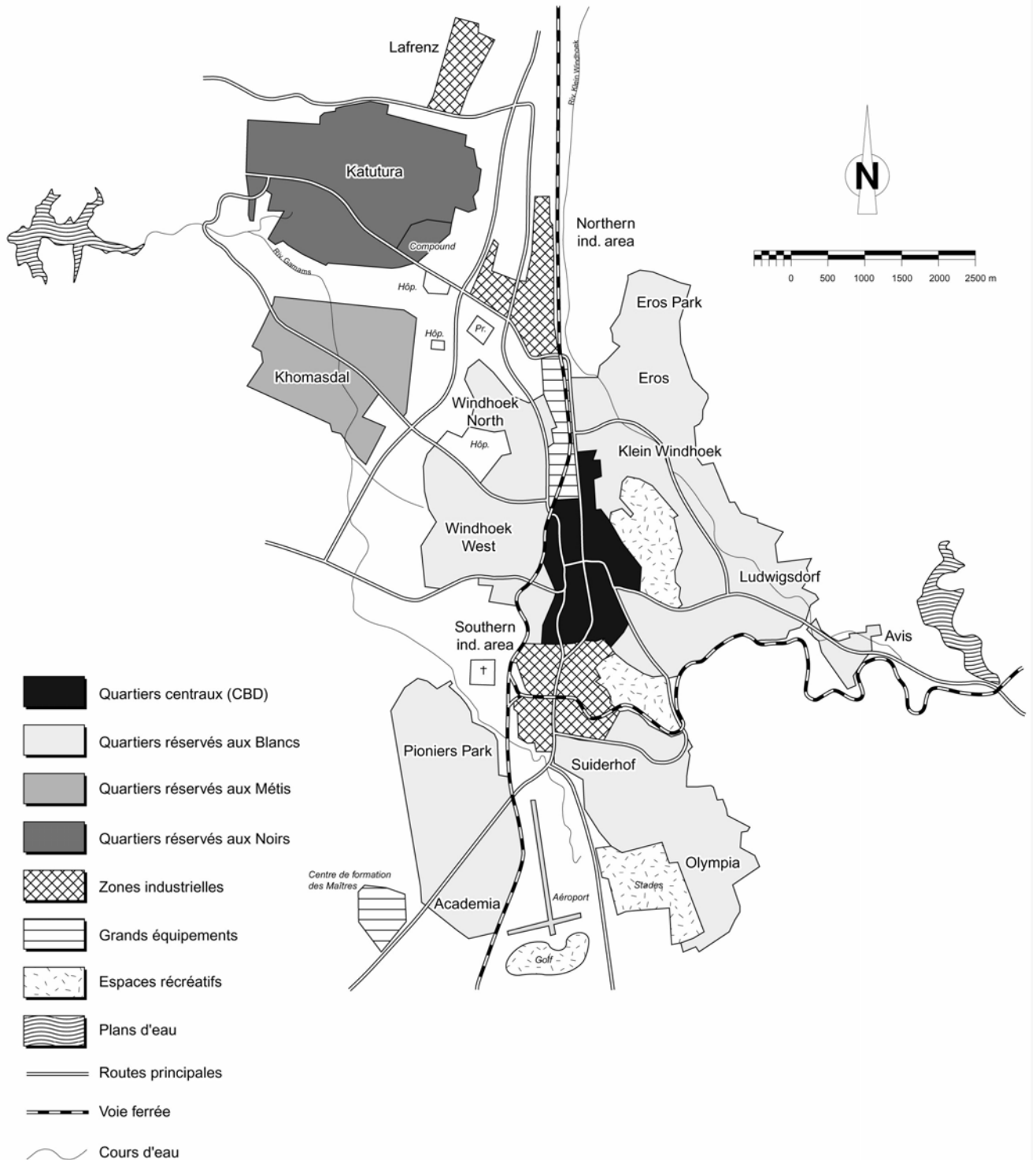
---

<sup>7</sup> Bien que la responsabilité de la gestion du township noir incombât en réalité au gouvernement central, ce dernier laissa en la matière, toute latitude à l'autorité locale.

<sup>8</sup> La construction des aires de certitude découle d'un processus de catégorisation propre à nos mécanismes cognitifs et qui vise tout simplement à réduire la complexité et l'incertitude du monde qui nous entoure. Dans le cadre de la gestion d'un système complexe, les gestionnaires créent des aires de certitude à partir desquelles ils seront en mesure de gérer et de décider. Voir R.-A. Thiétart et B. Forgues (1993).

# Figure 1 : Windhoek en 1970

## Espace urbain d'une ville d'apartheid



### ***Des espaces de gestion aux territoires urbains***

Parce que ces espaces de gestion étaient strictement contrôlés, qu'ils ont contraint les pratiques et les représentations des groupes de population qu'ils encadraient, ils revêtent une indéniable dimension territoriale. Alliant les statuts d'espaces subis et d'espaces vécus, les townships "territoires de l'ordre et de la certitude" pour les gestionnaires sont également devenus "territoires des pratiques spatiales" pour les populations noires et métisses contraintes d'y résider. Du fait de l'accès limité des Noirs à la ville, l'enracinement dans les townships de ceux qui y résidaient (les *insiders*) a été renforcé par opposition à ceux qui étaient contraints de rester en-dehors de la ville (les *outsiders*). La ségrégation des espaces résidentiels et leur territorialisation a également contribué au renforcement de l'identité ethnique des différents groupes de population. Ainsi, la relocalisation des Métis à Khomasdal a largement contribué à l'émergence d'une identité propre à ce groupe de population qui jusqu'alors se définissait essentiellement par le fait qu'il ne faisait partie d'aucun groupe racial ou ethnique (Piermay, 2000). De même, le cloisonnement ethnique à Katutura a accentué le sentiment d'appartenance à un groupe exclusif ainsi que la distance sociale entre groupes dominés (Diener, 1999). C'est que la construction identitaire au sein d'un groupe découle également de son rapport à l'altérité, rapport que l'apartheid a contribué à clarifier à travers le compartimentage de l'espace en territoires ségrégués. En édifant des frontières sociales, spatiales et symboliques, la construction des townships a pleinement participé à l'ethnisation de la société namibienne, c'est-à-dire à concrétiser la vision idéale qu'en avaient les responsables du régime d'apartheid.

Cependant, la transcription dans l'espace des aires de certitude des gestionnaires n'aurait pas été possible sans la contrainte exercée par un arsenal de mesures coercitives. Si ces dernières ont été élaborées dans le cadre d'une théorisation de l'apartheid, elles furent cependant appliquées avec un certain pragmatisme, en fonction des besoins. Alors qu'en Afrique du Sud, la création des townships s'est basée sur le *Group Areas Act*, – loi définissant les différents groupes raciaux et ethniques servant de base à la ségrégation d'apartheid – celle-ci n'a jamais été promulgué en Namibie car jugé superfétatoire (Pickard-Cambridge, 1988). En effet, les lois déjà en vigueur, notamment la *Native (Urban Areas) Proclamation* de 1924 amendée en 1951, avaient permis de structurer une société urbaine namibienne somme toute peu nombreuse, conformément aux exigences de rationalité et d'ordre des gestionnaires et donc congrûment à leurs aires de certitude. L'importance du rôle joué par les gestionnaires dans le maillage territorial de l'espace urbain sera encore confirmée lors du démantèlement du carcan législatif de l'apartheid à la fin des années 70.

### ***Le statu quo territorial pendant la période de transition vers l'indépendance***

C'est à partir de 1977, sous la pression de la communauté internationale, que l'Afrique du Sud décide d'assouplir sa politique d'apartheid en Namibie (Simon, 1986). Le démantèlement des lois les plus discriminantes s'effectue progressivement et à partir du début des années 80, les citoyens noirs et métis sont libres de résider où bon leur semble dans Windhoek. Est-ce à dire que l'on assiste à une recomposition sociale des territoires urbains de l'apartheid ? Pas vraiment, car derrière cette apparente libéralisation de la société, subsiste un certain nombre

de barrières et de contraintes, plus subtiles, moins visibles mais encore efficaces. L'enjeu pour les Blancs, toujours au pouvoir, est de préserver la congruence entre leurs aires de certitude qui n'ont pas changé et leur transcription spatiale, donc de limiter au maximum la déségrégation. De ce fait, durant toute la période qui précède l'indépendance de la Namibie, la déségrégation est relativement limitée car face à l'abrogation des mesures coercitives les plus visibles, les autorités ont pris soin de maintenir un certain nombre de contraintes, notamment la ségrégation dans les établissements scolaires. En outre, la forte disparité des prix immobiliers entre les quartiers blancs et les townships, la corrélation étroite entre le statut racial et le statut socio-économique des résidents – les Noirs étant en général pauvres et les Blancs plutôt riches – et l'inégalité d'accès aux prêts immobiliers ne fait qu'inhiber un peu plus les possibilités de migration intra-urbaine des populations défavorisées. Même lorsque des Noirs parviennent à s'enrichir suffisamment pour prétendre à un accès aux parcelles de standing situées dans les quartiers blancs, la municipalité de Windhoek tente de les cantonner dans leur township d'origine en y promouvant un quartier de densité résidentielle moyenne, preuve que la sauvegarde de l'homogénéité raciale des townships est activement recherchée. En préservant coûte que coûte la ségrégation raciale de l'espace urbain, les responsables de la municipalité ont visé à maintenir jusqu'au bout leurs territoires de gestion en conformité avec leurs aires de certitude. Et il faudra attendre l'accession de la Namibie à l'indépendance (en 1990) pour qu'une véritable recomposition socio-résidentielle de l'espace urbain puisse avoir lieu.

## **Les territorialités gestionnaires en héritage à l'épreuve du changement**

Avec la fin de la ville d'apartheid, la gestion urbaine voit sa mission changer. Désormais, elle s'articule à un projet de société nouveau, sous-tendu par des principes inédits et des valeurs en rupture avec le passé. De fait, les aires de certitudes basées sur une idéologie raciste deviennent caduques et la municipalité de Windhoek se voit dans l'obligation de changer ses modes de gestion de manière à les adapter aux nouvelles exigences d'une société qui a fait le choix de s'affranchir du joug de l'apartheid. Cependant, après des décennies d'un régime qui n'a eu de cesse de structurer l'espace selon un principe délibéré d'inégalité, les représentations et les pratiques territoriales des gestionnaires sont-elles à même de s'adapter au changement ?

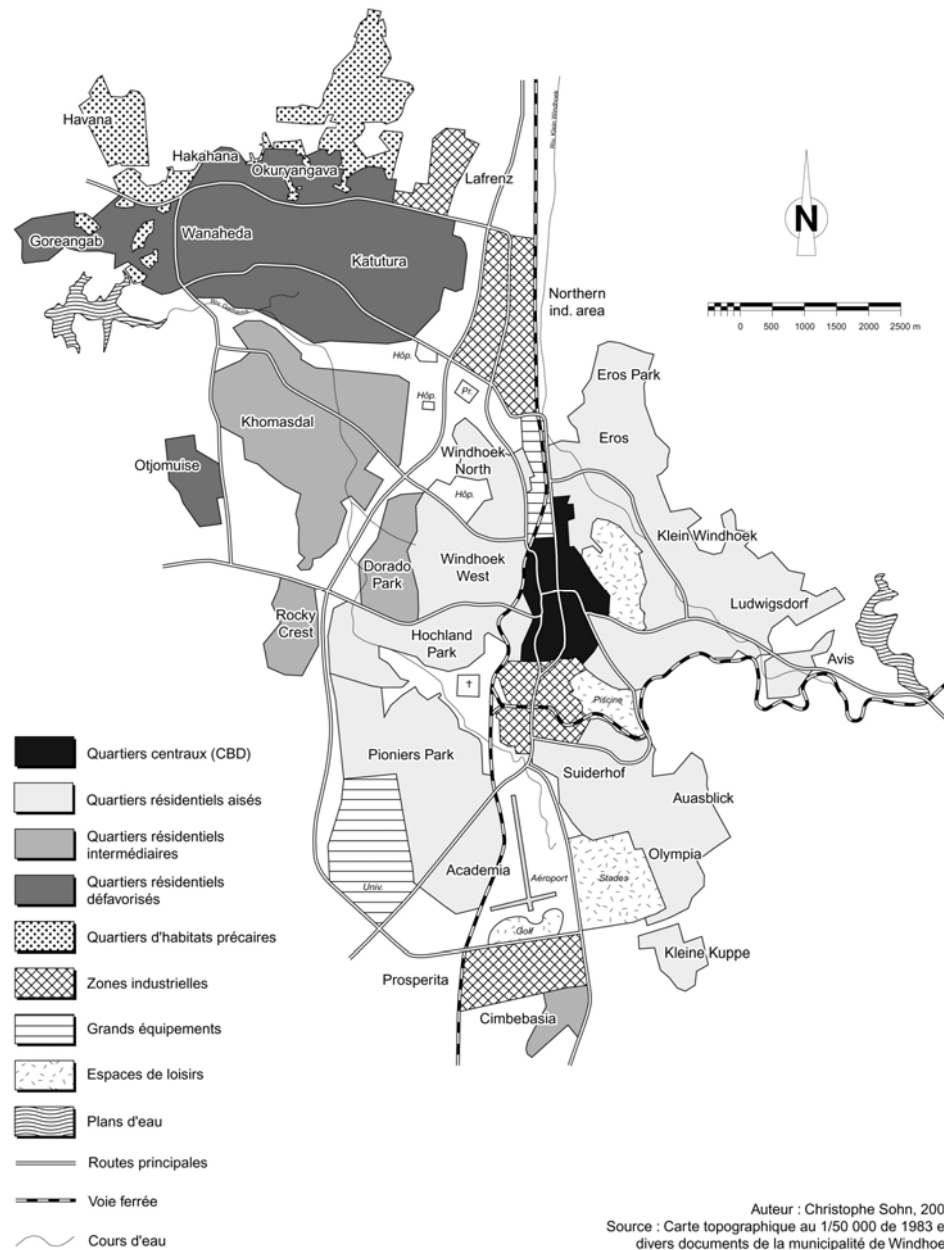
### ***La rencontre entre le legs de l'apartheid et les nouveaux principes***

À la suite de l'indépendance de la Namibie, les statuts des autorités locales sont remaniés et l'on assiste à l'intégration pleine et entière du township noir dans le giron de la municipalité de Windhoek. Mais au-delà de cette recomposition territoriale d'ordre institutionnel, les logiques spatiales qui sous-tendent la gestion urbaine post-apartheid n'ont pas changé (Piermay et Sohn, 1999). À la municipalité de Windhoek, le compartimentage de l'espace en townships est toujours au cœur de la pensée urbanistique. La production formelle d'espace urbain s'effectue exclusivement à travers la proclamation officielle de townships, ces derniers constituant la base foncière qui permettra la vente des parcelles et la levée des impôts sur le sol et sur la mise en valeur. Les raisons à cette permanence des modes de penser sont à chercher dans le legs de l'apartheid, qui non seulement a fortement façonné l'espace (les structures matérielles)

mais également la société (les structures cognitives). D'une part, la configuration tripartite de la ville façonnée sous la férule de la doctrine du développement séparé est toujours prégnante dans le paysage urbain de Windhoek (Figure 2). D'autre part, cette historicité du système urbain contraint fortement les représentations mentales des individus et de là, leur pratique. Par ailleurs, le recours à la pratique du compartimentage peut également s'interpréter comme une réaction des gestionnaires face à la complexification des marchés fonciers, du fait notamment du décloisonnement des espaces résidentiels (Sohn, 2001).

**Figure 2 : Windhoek en 2000**

**Espace urbain d'une ville post-apartheid**



Toutefois, si les townships ont survécu au niveau de leur assise spatiale, la définition de leur contenu social a été modifiée de manière à la mettre en adéquation avec les nouveaux principes en vigueur. Avec la fin de l'apartheid, le critère racial a été banni pour laisser sa place à un critère politiquement plus correct : le statut socio-économique. Cela signifie que dans un premier temps, on a simplement changé l'appellation des townships, tant il est vrai qu'à l'indépendance, la corrélation entre les deux statuts était encore très forte. À la place des townships noirs, métis et blancs, se sont substituées les appellations " zones résidentielles de forte, moyenne et faible densité " à destination des classes socio-économiques défavorisées, moyennes ou aisées. Mais dans la mesure où les gestionnaires de la municipalité ne disposent plus de l'arsenal de mesures coercitives qui avaient jadis démontré leur efficacité, comment ces derniers tentent-ils d'influer sur la structuration sociale de l'espace urbain ? La situation de quasi-monopole de l'institution municipale dans le domaine de la promotion foncière constitue un atout de taille. La logique qui participe à la production de l'espace urbain par la municipalité est la suivante : c'est la localisation d'un township dans l'espace urbain qui définit la taille des parcelles ainsi que son niveau d'équipement, ce qui a une incidence déterminante sur le prix<sup>9</sup>. *In fine*, c'est le statut socio-économique de l'acheteur que l'on conditionne. Cela étant, et malgré l'influence exercée par les marchés foncier et immobilier, le filtrage social ne peut être garanti et c'est pour tenter de l'améliorer que d'autres mesures sont venues compléter le dispositif de planification résidentielle. Afin de préserver le caractère huppé des quartiers destinés aux classes aisées, la municipalité de Windhoek a intégré des clauses restrictives dans ses contrats de vente de terrains résidentiels, stipulant un montant minimal de mise en valeur ainsi que l'indivisibilité des parcelles.

En ce qui concerne la gestion urbaine post-apartheid, les modes de penser et de faire la ville des acteurs qui en ont la responsabilité première reflètent donc la rencontre entre l'héritage de l'apartheid d'un côté, et l'émergence de nouveaux principes de l'autre. En vue d'appréhender la complexité du système urbain et de générer des aires de certitude synonymes d'ordre et de rationalité, de nouvelles règles urbanistiques se sont mêlées à une pratique héritée. Si le principe de séparation reste prégnant, il est désormais associé à d'autres critères : d'une ségrégation raciale explicite propre à la ville d'apartheid, on est passé à une ségrégation socio-économique plus implicite. Mais face à une société en pleine mutation, face à l'évolution des espaces de vie des citoyens, les gestionnaires sont-ils encore en mesure d'imposer leurs représentations spatiales, c'est-à-dire de transcrire dans l'espace leurs aires de certitude ?

### ***L'inadaptation des territoires de gestion face à la complexité du système urbain***

Nous avons montré précédemment comment, à travers la planification des densités résidentielles dans les townships, les urbanistes de la municipalité visaient à ordonner l'espace conformément à leurs aires de certitude. Or, malgré la très forte contrainte structurelle imposée par la taille des parcelles dans le lotissement d'un township en termes de densités

---

<sup>9</sup> À titre d'exemple, un township situé sur des terrains plats et à proximité des quartiers blancs sera automatiquement promu avec des parcelles de grande taille et un niveau d'équipement élevé, ce qui aura au final, une incidence non négligeable sur son prix de mise en vente par la municipalité.

résidentielles, force est de constater que, dans bien des cas, ces dernières sont modifiées, tantôt avec l'aval de l'autorité locale, tantôt sans. Dans certains townships, l'élargissement des habitations par adjonction d'une ou plusieurs chambres est largement répandu, sans que la municipalité ait véritablement les moyens de juguler ce processus de densification largement informel. La régulation des densités n'est donc plus assurée et l'on ne peut que constater l'échec de ces méthodes visant à rationaliser la gestion *a priori*. Mais cette incapacité de la municipalité à agencer son territoire conformément à ses représentations est encore davantage mis en exergue à travers l'exemple d'Auasblick, un township promu au début des années 90 et qui depuis reste désespérément vide faute de correspondre à la demande citadine. En choisissant de lotir un terrain à destination des couches aisées, les gestionnaires se sont basés sur des représentations du souhaitable décalées par rapport à l'évolution de la société. Ils ont fondé leur projet sur des aires de certitude certes rassurantes mais ô combien illusoire. Ce faisant ils ont créé un espace de gestion vide de sens, autrement dit un " territoire de l'illusion ".

Dans ces conditions, peut-on encore parler de territoires pour des espaces de gestion aussi peu contrôlés ? Les territoires qui découlent de l'action du " haut " et procèdent d'un mode de découpage et de contrôle de l'espace ne prennent tout leur sens – et finalement n'existent pleinement – qu'au travers de leur implication dans les pratiques spatiales et les représentations des citoyens. Dans la ville post-apartheid, certains résidents n'hésitent pas à ruser avec les structures socio-spatiales imposées par le " haut " et détournent l'espace de son usage prévu par les planificateurs<sup>10</sup>. De fait, les différents groupes sociaux et les citoyens qui les composent constituent des acteurs clés dans le processus de territorialisation, car en fonction de leurs représentations stratégiques, ces derniers agissent sur le devenir des territoires de gestion et éventuellement les remettent en cause.

En somme, force est de constater que les planificateurs de la municipalité ne sont plus à même de projeter leurs représentations sur l'espace. Même en ce qui concerne la promotion foncière, secteur où l'institution municipale jouit pourtant d'un pouvoir quasi absolu sur le devenir du sol, celle-ci n'est plus en mesure d'imposer ses choix. En l'absence de moyens de coercition permettant de contraindre efficacement les pratiques citoyennes, le contrôle de l'évolution des espaces urbains semble compromis. Du fait de temporalités différentes entre les structures du réel et les représentations des acteurs<sup>11</sup>, les formes territoriales créées à partir des aires de certitude évoluent de manière discordante. Apparaît alors un décalage entre les représentations des gestionnaires et le réel, décalage source de gabegie gestionnaire mais surtout à l'origine d'une désarticulation croissante entre les réponses des politiques et les attentes citoyennes. Cependant, la gestion urbaine windhoekoise n'est pas seulement l'affaire de la municipalité d'un côté et des citoyens de l'autre : de nouveaux acteurs émergent et avec eux de nouveaux modes d'encadrement des groupes sociaux et des hommes qui les composent.

---

<sup>10</sup> Outre les densités résidentielles qui ne sont pas toujours respectées, on peut également citer l'installation de commerces informels (appelés *shebeen*) sur des parcelles résidentielles, phénomène qui bouleverse le zonage mono fonctionnel mis en place par la municipalité et qui remet donc en question ses modes de régulation de l'occupation du sol (Sohn, 2002).

<sup>11</sup> Voir les différents niveaux de manifestation de la réalité sociale distingués par E. Durkheim. Cité par G. Balandier (1988 : 73).

## **Des mutations de la gestion urbaine post-apartheid aux recompositions territoriales**

Que ce soit à travers les opérations de décentralisation, de privatisation ou de délégation, nombreuses sont les organisations qui – issues de la sphère politique internationale et nationale, du secteur privé et de la société civile – interviennent, influent sur le devenir de la ville post-apartheid. Cette ouverture politique à l'origine de la multiplicité des acteurs dans le champ de la gestion urbaine s'accompagne également d'une ouverture économique, la tendance étant à l'affirmation des principes de l'économie libérale dans l'administration des services urbains windhoekois, ceci dans le droit fil des recommandations émises par les bailleurs de fonds dans leurs programmes d'aide au développement. Cette recherche d'une plus grande efficacité économique passe notamment par la mise en œuvre du principe " utilisateur-payeur " et se traduit concrètement par la volonté de recouvrer les coûts de la part des services publics, municipalité en tête. Évidemment, cette mutation de la gestion urbaine n'est pas sans conséquences en ce qui concerne la territorialisation des modes d'intervention des différents acteurs, d'autant plus qu'elle interagit avec des pratiques citoyennes inédites qui précipitent la recomposition socio-spatiale de la ville.

### ***L'archipellisation gestionnaire : du retranchement subi des pauvres...***

De manière à mettre en lumière le processus d'archipellisation<sup>12</sup> de la gestion urbaine dans la capitale namibienne, nous allons tout d'abord nous intéresser à la manière dont la municipalité de Windhoek est intervenue dans le champ de la promotion foncière à destination des quartiers d'habitat précaire. L'installation de *squatters*<sup>13</sup> à la périphérie de la ville est apparue à la fin des années 80 et s'est amplifiée avec l'accès de la Namibie à l'indépendance. Face à cette source d'incertitude nouvelle, la municipalité a dans un premier temps mis en pratique le déguerpissement des *squatters* et leur relocalisation dans des zones de transit équipées selon le mode des parcelles et trames assainies (*sites and services*). Mais chaque afflux de néo-citadins remettait en cause un ordre chèrement acquis. En outre, cette politique de relocalisation forcée rendait encore plus hypothétique l'intégration des *squatters* à la ville, en détruisant le peu de capital économique qu'ils avaient pu mobiliser et en bouleversant les liens sociaux qu'ils avaient pu tisser. Devant cette impasse, la municipalité a élaboré une nouvelle stratégie d'intervention avec comme principe d'action la participation de " communautés"<sup>14</sup> de *squatters*. En créant ainsi de nouvelles aires de certitude, les gestionnaires ont cherché à mieux appréhender un phénomène jusqu'alors inédit. Mais c'est grâce à leur transcription dans

---

<sup>12</sup> Comme le laisse supposer la métaphore de l'archipel, le processus d'archipellisation gestionnaire se traduit par la construction de territoires de gestion en îlots, autrement dit une territorialisation gestionnaire discontinue de l'espace urbain. Voir à ce sujet S. Jaglin (1998).

<sup>13</sup> Employé au sens large, le terme de " *squatters* " regroupe l'ensemble des individus résidant dans les quartiers d'habitat précaire, que ces derniers aient une existence légale ou non.

<sup>14</sup> Nous employons le terme de " communauté " entre guillemets car les groupes de *squatters* ainsi dénommés par la municipalité de Windhoek relèvent avant tout d'une construction gestionnaire et non pas d'une logique communautaire basée sur l'existence d'une identité collective et d'un intérêt commun.

l'espace, autrement dit à travers la construction de nouveaux espaces de gestion circonscrits autour de l'ancrage territorial des " communautés " de *squatters*, qu'ils ont été en mesure d'intervenir dans les quartiers périphériques<sup>15</sup>.

Cependant, ce retranchement subi des *squatters* ne tend-t-il pas à stigmatiser encore davantage ces populations par déjà très défavorisées ? En assignant les pauvres à leurs espaces, en associant l'idée communautariste à une fermeture sociale et spatiale, on tend effectivement à affliger ces groupes d'une identité exclusive (Agier, 1999 : 62). Mais si la gestion en archipel va ainsi à l'encontre d'une intégration des populations pauvres dans la ville, elle n'est pas nécessairement en contradiction avec les intérêts des acteurs de la gestion urbaine. En effet, la création de territoires de gestion autour des populations défavorisées a souvent comme objectif d'en déléguer la gestion à autrui. À Windhoek, l'organisation des collectifs résidentiels pauvres par la municipalité vise à la participation des populations concernées. Dans certains cas, la promotion foncière et l'équipement en services de base sont entièrement laissés à la charge des organisations communautaires. Parfois, la gestion d'un quartier est également déléguée à une organisation non-gouvernementale ou à un acteur de la coopération décentralisée. Dans une même logique mais encore plus radicale, certains organismes sont même tentés d'exclure de leur champ d'intervention les populations non-solvables en les reléguant dans des zones spécifiques (Peyroux, 2000). Ainsi, la *National Housing Entreprise*, entreprise immobilière parapublique namibienne, sépare les bons payeurs des mauvais, en délocalisant ces derniers dans des quartiers temporaires, nouveaux îlots de gestion – ou de non-gestion ! En somme, l'archipellisation gestionnaire s'intègre avant tout dans une démarche de rationalisation de la part d'acteurs pressés de recouvrer leurs investissements ou leurs coûts de revient et qui de ce fait, cherchent à isoler les territoires de gestion dont la rentabilité est jugée insuffisante. Comme le souligne S. Jaglin (1998 : 16), " on assiste à présent à toutes sortes de redécoupages officieux qui visent à isoler fonctionnellement des zones de desserte pour les pauvres et à autonomiser, techniquement et surtout institutionnellement, leur gestion. "

### **... au retranchement voulu des riches**

À l'autre extrémité de l'échelle sociale, les pratiques résidentielles de certaines catégories solvables participent également à la création de territoires en îlots. Minoritaires et ayant perdu bon nombre des privilèges que leur octroyait le régime d'apartheid en termes de fiscalité et de prix à payer pour les services urbains, ces résidents souvent aisés ont tendance à se retrancher derrière les murs électrifiés de leurs " ghettos dorés " et par là même à s'isoler du reste de la ville. Même si à Windhoek, on n'assiste pas (pas encore !) à l'expression de velléités sécessionnistes qui, poussées à l'extrême, récusent toute solidarité envers le reste de la ville et de ses habitants – comme cela est le cas dans certaines grandes métropoles africaines (Pérouse de Montclos, 2000) – la mentalité individualiste et les comportements de type NIMBY<sup>16</sup> sont par contre largement répandus. La très nette augmentation depuis l'indépendance des

---

<sup>15</sup> Sauf pour les *squatters* qui résidaient dans des zones non constructibles et qui ont été relocalisés ailleurs.

<sup>16</sup> *Not in my backyard*. Slogan qui exprime le refus de la part de certains citoyens de prendre en compte les intérêts collectifs.

lotissements en copropriété circonscrits et dûment protégés (*townhouses*), notamment en ce qui concerne les quartiers destinés aux couches moyennes-supérieures, constitue un bon indicateur d'un retranchement voulu. Évidemment, la logique commerciale des promoteurs immobiliers joue un rôle déterminant dans le développement de ce mode d'habiter qui leur permet de générer de substantielles économies d'agglomération. Mais la municipalité est également partie prenante, dans la mesure où c'est elle qui réglemente la construction des copropriétés. Deux raisons au moins plaident en faveur du soutien de l'instance municipale. D'une part, elle est assurée de réaliser des opérations financières lucratives à travers la vente de parcelles en bloc aux promoteurs. D'autre part, comme toute institution qui se respecte, elle est évidemment soucieuse de privilégier les clientèles solvables ayant un poids économique et politique non négligeable. Enfin, cet "auto-retranchement" trouve également un écho favorable auprès des prestataires de services urbains qui bénéficient ainsi d'une délimitation spatiale claire de leurs aires de desserte et une correspondance forte avec leurs aires de certitude (Jaglin, 1998 : 22). Cela dit, la gestion en archipel ne permet pas toujours aux gestionnaires de répondre à toutes les situations et de ce fait, d'autres formes territoriales voient le jour concurrentement.

### ***La ségrégation par le réseau ou l'émergence de territoires réticulaires***

Avec la privatisation partielle<sup>17</sup> des services urbains (notamment l'eau et l'électricité), les prestataires de services, fervents défenseurs des préceptes de la "bonne gestion" en ce qui concerne leurs aires de desserte, ont de plus en plus tendance à s'intéresser en priorité aux populations solvables, voire uniquement aux populations aisées, segment du marché le plus rentable. Or du fait de la différenciation sociale accrue au sein des quartiers (Jaglin, 1998 : 6), on assiste à l'émergence d'une ségrégation par les réseaux, les intervenants sélectionnant les parcelles en fonction du critère de solvabilité des résidents. À l'inverse des territoires "classiques" que l'on qualifiera d'aréolaires, ces nouveaux territoires de gestion présentent une configuration spatiale réticulaire (Dupuy, 1991). Mais peut-on encore parler de territoire pour des espaces de gestion qui s'articulent autour de réseaux ? Oui, car dans la mesure où un réseau est un espace et que cet espace est construit, contrôlé, géré, etc., il s'agit bien d'un territoire. Cette nouvelle forme territoriale n'est que la traduction spatiale des exigences de flexibilité et de sélectivité exigées en vue d'une meilleure efficacité économique. En outre, cette ségrégation par le réseau s'invisibilise dans l'espace car les réseaux sont pour l'essentiel souterrains et les parcelles branchées et non-branchées ne sont pas forcément contiguës (Piermay, 2000 : 7). De ce fait, les prestataires de service sont davantage en mesure de s'affranchir du contrôle des autorités publiques et de faire fi de leurs exigences en terme d'équité sociale quant à l'accessibilité des services dans la ville. Par ailleurs, étant donné que les frontières de ces territoires réticulaires sont moins aisément identifiables dans l'espace, elles sont plus discrètes, plus mobiles et moins sujettes à toutes sortes de tensions et de conflits émanant des groupes sociaux situés de part et d'autre. Cependant, elles existent : pour le territoire des "branchés" au réseau de distribution d'électricité, la frontière sera de nature socio-économique et elle se matérialisera à l'occasion au travers des guichets et des bornes de paiement par carte.

---

<sup>17</sup> Encore appelée "commercialisation". Voir à ce sujet S. Jaglin (1999).

Comme la territorialisation réticulaire de la gestion des services urbains s'articule essentiellement autour des populations solvables, elle ne concerne guère les plus démunis. Apparaissent donc des " trous " entre le treillage<sup>18</sup> du réseau. Est-ce à dire que les populations qui résident dans ces territoires en creux vont constituer les nouveaux laissés-pour-compte d'une gestion urbaine post-apartheid aux mains d'acteurs en quête de rationalité financière ? Force est de constater qu'il est plus facile de mettre sur pied une gestion différenciée en fonction de la solvabilité des résidents qui accentue les inégalités plutôt qu'une gestion d'ensemble visant à la cohérence du tout. Cela dit, l'élaboration d'un projet urbain en rupture avec l'apartheid passe nécessairement par la diminution des inégalités héritées du passé et le renforcement de la cohésion sociale au sein de la ville. Face à l'archipelisation gestionnaire et à la ségrégation par les réseaux, le problème qui se pose aux nouveaux responsables politiques est donc celui de la régulation du système urbain.

## Conclusion

L'analyse de la construction des territoires de la gestion urbaine sous le régime d'apartheid ainsi que leur évolution au cours de la décennie qui a suivi l'indépendance a mis en évidence un cycle de " territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation " au sein de la capitale namibienne. Du temps de l'apartheid, les moyens coercitifs mis à disposition des acteurs responsables de la gestion urbaine leur avaient permis d'imposer leurs aires de certitude sur l'espace de manière à rationaliser leurs actions conformément à leurs objectifs et leur idéologie. En transcrivant ainsi leurs représentations dans la ville, ils ont construit des territoires de gestion qui ont fortement structuré les rapports complexes qu'entretiennent l'espace, la société et les pouvoirs. Cependant, avec la libéralisation de la société namibienne, les gestionnaires windhoekois ont perdu une partie du contrôle de la destinée des espaces qu'ils étaient censés gérer. Basés sur des représentations et une pratique gestionnaire empreintes d'un passé toujours prégnant, leurs territoires de gestion se sont avérés mal adaptés pour prendre en compte la complexité des changements en cours. N'étant plus en mesure d'imposer avec certitude leurs représentations spatiales dans l'espace, on peut dire, en suivant P. Bourdieu<sup>19</sup>, que les gestionnaires ont alors cherché à produire et à imposer des représentations qui agissent sur l'espace en agissant sur les représentations que s'en font les autres acteurs. À ce titre, l'exemple de la création des " communautés " de *squatters* est révélateur du changement de stratégie opéré en ce qui concerne la construction des territoires de gestion. Dans un premier temps, les gestionnaires de la municipalité ont vainement tenté de faire entrer, à toute force et à tout prix, les *squatters* dans le lit de Procuste de leurs schémas spatiaux, autrement dit d'imposer leur conception de la société par la contrainte, comme sous le régime d'apartheid. Dans un second temps, c'est à travers la création d'aires de certitude basées sur la notion de communauté que la municipalité a pu agir sur les pratiques et les

---

<sup>18</sup> Le mot " treillage " est utilisé ici en rapport avec la trame des réseaux alors que " maillage " se réfère à la partition de l'espace. Au sujet des différentes acceptions de ces termes, voir notamment G. Baudelle et R. Brunet (1997).

<sup>19</sup> Cité par Y. André (1998 : 49)

comportements des populations visées et transcrire ainsi ses représentations et ses intérêts dans l'espace. Enfin, face à l'impossibilité de remodeler l'espace en fonction de leurs aires de certitude, certains acteurs – particulièrement les prestataires de services urbains – ont modifié les formes spatiales de leurs territoires de gestion, manière de contourner les obstacles. Si le contenu de leurs aires de certitude ne change pas, la façon dont ces dernières sont projetées sur l'espace suit une autre logique. À travers la territorialisation réticulaire, c'est la logique du réseau qui prédomine – autrement dit l'efficacité économique (Offner et Pumain, 1996) – le treillage étant non seulement plus souple que le maillage territorial mais également moins visible. Évidemment, ce passage vers de nouvelles formes de territorialité résulte de recompositions dans les modes de contrôle et les dynamiques organisationnelles et il intervient dans la redéfinition des rapports de pouvoirs entre les différents acteurs qui y sont impliqués.

En définitive, cette étude de cas nous aura permis de spécifier quelque peu les logiques qui concourent à la construction des territoires de la gestion urbaine. Sous-tendue par un " système d'intentions " (Raffestin, 1996 : 7) visant à rationaliser sa pratique, la territorialisation gestionnaire participe autant de l'ordre du matériel (structuration de l'espace) que de l'idéal (création d'aires de certitude). Dans un contexte où les acteurs qui interviennent dans la gestion urbaine sont nombreux, l'affirmation de leurs représentations spatiales représente un enjeu majeur (André, 1998 : 50). Manipulées avec soin, ces dernières peuvent même devenir de véritables instruments de pouvoir<sup>20</sup>. Cependant, la construction des territoires de la gestion urbaine ne se résume pas à la projection des intentions et des représentations des gestionnaires sur l'espace et la société. Les territoires des gestionnaires et les territoires des citoyens sont en interactions, l'un étant susceptible, dans une certaine mesure, de produire l'autre. Eu égard aux " biais " dans les représentations des gestionnaires et à l'illusion de la gestion qui en découle parfois, quelle est en définitive la prégnance de ces territoires par rapport à la ville ? En reprenant les propos d'Y. André (1998 : 75), nous dirons que " l'espace devient territoire lorsque lui est affecté du sens. Non pas le sens venu " d'en haut " mais le sens créé " d'en bas ", par les sociétés et les hommes qui l'organisent et y vivent ". Cette complexité de la genèse territoriale est parfaitement résumée par G. Di Méo (1998 : 273), pour qui " l'édification des territoires combine les dimensions concrètes, matérielles, celles des objets et des espaces, celles des pratiques et des expériences sociales, mais aussi les dimensions idéelles des représentations et des pouvoirs. "

---

<sup>20</sup> On pense tout particulièrement au poids des images (cartes, plans, etc.) ainsi qu'au rôle de la communication ou du marketing urbain dans l'affirmation des représentations spatiales de certains acteurs de la gestion urbaine.

## Références bibliographiques

- AGIER M., 1999, *L'invention de la ville, banlieues, townships, invasions et favelas*, Édition des archives contemporaines, 176 p.
- ANDRE Y., 1998, *Enseigner les représentations spatiales*, Anthropos, Paris, 254 p.
- BALANDIER G., 1988, *Le désordre, éloge du mouvement*, Fayard, Paris, 252 p.
- BAILLY A., 1995, " Les représentations en géographie ", in BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dirs), *Encyclopédie de Géographie*, Economica, p. 369-381.
- BAUELLE G., BRUNET R., 1997, " Quadrillage, treillage, maillage : discussion ", *L'Espace géographique*, n° 1, p. 79-81.
- DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, Paris, 320 p.
- DIENER I., 1999, " Ethnicité et nation en devenir : vers l'unité sans contrainte du multiple ? ", in DIENER I., GRAEFE O. (dirs), 1999, *La Namibie contemporaine, les premiers jalons d'une société post-apartheid*, Karthala-Éditions UNESCO-IFRA, Paris-Nairobi, p. 239-263.
- DUBRESSON A., JAGLIN S., 1999, " Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. La fragmentation est-elle inéluctable ? ", Communication à la 9<sup>ème</sup> conférence générale de l'EADI, 22-25 septembre 1999, 18 p.
- DUPUY G., 1991, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 198 p.
- FREMONT A., CHEVALIER J., HERIN R., RENARD J., 1984, *Géographie sociale*, Masson, Paris, 387 p.
- FREUND B., 1999, " Économie et ville d'apartheid ", in GERVAIS-LAMBONY P., JAGLIN S., MABIN A. (dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Karthala, IFAS, p. 31-47.
- JAGLIN S., 1998, " Ségrégation, fragmentation et discontinuités gestionnaires dans quelques villes d'Afrique australe ". *Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Colloque de Tours, 4-6 juin 1998, URBAMA, 25 p.
- JAGLIN S., 1999, " Gestions urbaines à Windhoek (Namibie) et Lusaka (Zambie) ", in GERVAIS-LAMBONY P., JAGLIN S., MABIN A. (dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Karthala, IFAS, p. 141-165.
- OFFNER J.-M., PUMAIN D. (dirs), 1996, *Réseaux et territoires, significations croisées*, Éditions de l'Aube, Paris, 284 p.
- PEROUSE DE MONTCLOS M. A., 2000, " Afrique : ghettos dorés et quartiers du pouvoir ", *Urbanisme*, n° 312, p. 78-81.
- PEYROUX E., 2000, *Politiques d'habitat et pratiques résidentielles à Windhoek (Namibie) : recompositions sociales et spatiales des périphéries d'une ville post-apartheid*, Thèse de doctorat, Université de Paris X-Nanterre, 429 p.

- PICKARD-CAMBRIDGE C., 1988, *Sharing the cities*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, p. 22-33.
- PIERMAY J.-L., 2000, " À chacun sa ville, une ville pour tous : représentations et gestion ", *Dilonga*, n° 2, Revue du GERAS, Université Marc Bloch, Strasbourg, 8 p.
- PIERMAY J.-L., 2000, " Elimination and permanence of borders : the exemple of the internal boundaries of Namibia ", *Changes in regional structures*, Université de Wroclaw, Pologne.
- PIERMAY J.-L., SOHN C., 1999, " Les municipalités namibiennes : top models ou dinosaures ? ", *Politique africaine*, n° 74, p. 24-41.
- RAFFESTIN C., 1996, " Préface ", in OFFNER J.-M., PUMAIN D. (dirs), *Réseaux et territoires, significations croisées*, Éditions de l'Aube, Paris, 284 p.
- SIMON D., 1986, " Desegregation in Namibia : the Demise of Urban Apartheid ? ", *Geoforum*, vol. 17, n° 2, p. 289-307.
- SOHN C., 2001, " Les mutations de la gestion foncière à Windhoek : permanences et changements ", Rapport final du programme Campus " Pouvoirs locaux et gestion urbaine en Namibie ", Université Paris X - Nanterre, University of Namibia, p. 12-34.
- SOHN C., 2002, " Le *shebeen*, révélateur de changements gestionnaires dans la ville post-apartheid. Le cas de Windhoek (Namibie), *Autrepart*, n° 23.
- THIETART R.-A., FORGUES B., 1993, "La dialectique de l'ordre et du chaos dans les organisations", *Revue Française de Gestion*, n° 93, p. 5-15.