



HAL
open science

SOCIOLOGIE POLMQUE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE : La politique publique de gestion des dechets a Nairobi (Kenya) de 1964 a 2002

Mathieu Merino

► **To cite this version:**

Mathieu Merino. SOCIOLOGIE POLMQUE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE : La politique publique de gestion des dechets a Nairobi (Kenya) de 1964 a 2002. Etudes de l'environnement. Universite de Pau et des Pays de l'Adour, 2007. Français. NNT: . tel-01261258

HAL Id: tel-01261258

<https://shs.hal.science/tel-01261258>

Submitted on 25 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Pau et des Pays de l'Adour
Centre de Recherche et d'Étude sur les Pays d'Afrique Orientale (CREPAO)

SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE :
La politique publique de gestion des déchets à Nairobi (Kenya)
de 1964 à 2002

Thèse pour le doctorat en science politique

présentée par **Mathieu MÉRINO**

29 octobre 2007

THÈSE

Membres du jury

M. Gérard BERTOLINI,
Économiste, Directeur de Recherche au CNRS, Université Claude Bernard Lyon 1,
Rapporteur

M. Jean-René BERTRAND,
Professeur de géographie à l'Université du Maine

M. Daniel BOURMAUD,
Professeur de science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

M. François CONSTANTIN,
Professeur émérite de science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur de la recherche

M. Dominique DARBON,
Professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux,
Rapporteur

M. Hervé MAUPEU,
Maître de Conférences en science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur du CREPAO



Université de Pau et des Pays de l'Adour
Centre de Recherche et d'Etude sur les Pays d'Afrique Orientale (CREPAO)

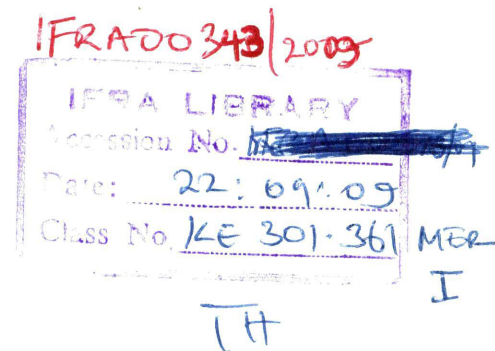
SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE :
La politique publique de gestion des déchets à Nairobi (Kenya)
de 1964 à 2002

Thèse pour le doctorat en science politique

présentée par **Mathieu MÉRINO**

29 octobre 2007

THÈSE



Membres du jury

M. Gérard BERTOLINI,
Économiste, Directeur de Recherche au CNRS, Université Claude Bernard Lyon 1,
Rapporteur

M. Jean-René BERTRAND,
Professeur de géographie à l'Université du Maine

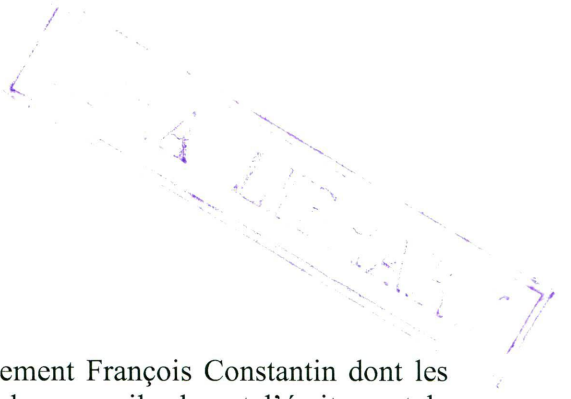
M. Daniel BOURMAUD,
Professeur de science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

M. François CONSTANTIN,
Professeur émérite de science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur de la recherche

M. Dominique DARBON,
Professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux,
Rapporteur

M. Hervé MAUPEU,
Maître de Conférences en science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur du CREPAO

*Reconnaissance et remerciements particuliers à Aude
pour sa présence bienveillante et qui a accompagné activement ce travail.*



Remerciements

En premier lieu, je tiens à remercier chaleureusement François Constantin dont les orientations initiales suggérées pour ce travail, les conseils durant l'écriture et la relecture critique ont accompagné la maturation de cette recherche. Ma reconnaissance s'adresse également à Hervé Maupeu qui m'a fait partager, durant mes séjours à Nairobi, la finesse de sa connaissance de la vie politique kenyane et son expérience du terrain. Les conseils bibliographiques qu'il m'a offerts ont été de précieux atouts.

Les membres du Centre de Recherche et d'Étude sur les Pays d'Afrique Orientale (CREPAO) m'ont également apporté une aide significative qui m'a permis de réaliser ce travail dans les meilleures conditions. J'ai toujours trouvé une oreille attentive à mes doutes et questionnements. Je pense ainsi à Christian Thibon, avec qui j'ai débuté cette aventure africaniste sur Nairobi (déjà !), à Abel Kouvouama et Bernard Contamin qui m'ont suivi dans les itérations successives de mon parcours universitaire, de la Maîtrise à ce travail doctoral. Toute ma reconnaissance enfin à Daniel Bourmaud pour avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse. Mes remerciements s'adressent à Claude Santini pour son soutien amical et logistique et également à Cindy Guiot pour tout ce temps passé à m'aider à la mise en page.

Ma gratitude va à l'ensemble de l'équipe de l'Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA) de Nairobi grâce auquel j'ai bénéficié de plusieurs bourses de recherche. L'année entière passée à Nairobi et les conditions de travail offertes par l'IFRA, sous la direction de Philippe Bocquier, sont au fondement du terrain dense que j'ai pu réaliser. Mes remerciements vont donc à Philippe, à Judie-Lynn, pour sa légendaire bonne humeur et sa disponibilité, ainsi qu'à Osman et Ben toujours prêts à me faciliter la tâche.

Des remerciements sont également à adresser au Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN), particulièrement à l'équipe du DEA d'analyse politique de l'Afrique Noire et des Pays du Sud, notamment mon directeur de mémoire Jean-François Médard. Je remercie particulièrement Dominique Darbon sur la recommandation duquel j'ai pu découvrir le monde anglo-saxon de la recherche africaniste lors du colloque AEGIS.

Ce travail a été enrichi par les remarques pertinentes de Gérard Bertolini lors de nos différentes rencontres au détour du « monde des déchets ». Je remercie par ailleurs Jean-René Bertrand d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Mes amitiés également à Claire Médard et Chris Katumanga qui m'ont soutenu dans ce travail et m'ont éclairé à plusieurs reprises lors de terrains de recherche. Elles s'adressent également à mes comparses de terrain : Emmanuel, Isaac, Tom et Veny,

qui ont eu la gentillesse de me faire découvrir leurs villes respectives. Un grand merci également à Robert, mon professeur de Swahili, pour sa témérité.

Ce travail s'est également construit grâce au soutien et la patience de ma famille et de mes amis : Alexandre, Benoît, Guilhem, John, Jeff Lou Beroy, JP, Marie et Guillaume, Marie P., Pedro et Isa, Pitx, Ronan, Stéphane et Yann.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	p. 1
I. PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE	p. 3
A. La grande ville africaine, la mal-aimée ?	p. 4
1. De l'incarnation du mal-développement à celle de la crise	p. 6
2. La présomption d'échec des politiques publiques urbaines	p. 8
3. L'inconnue pendante du gouvernement des villes.....	p. 13
B. Au-delà de la confusion : éclairer « l'État au concret » par l'analyse de l'action publique urbaine	p. 16
1. Sociologisation de l'analyse de l'action publique	p. 18
2. L'action publique urbaine privilégiée.....	p. 20
3. Une sociologie nécessairement politique de l'action publique... p. 22	
4. L'analyse de « l'État au concret » et de ses modes de réinvention	p. 26
5. Une réflexion déjà ouverte.....	p. 29
II. OBJET, TERRAIN DE LA RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE	p. 35
A. Le renouvellement des modalités de régulation urbaine au travers de l'analyse de la carrière d'un problème public (1964-2002).....	p. 35
B. Nairobi, <i>Self-Help City</i> (la ville de la débrouille).....	p. 37
C. La politique publique de gestion des déchets	p. 40
III. HYPOTHÈSES DE TRAVAIL ET LEUR ARTICULATION	p. 43
A. Hypothèses de travail	p. 43
B. Présentation de l'analyse	p. 44

Première partie - L'ANCRAGE DE LA CO-PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE : DE LA NAISSANCE DE LA CITÉ AU NAIROBI CONTEMPORAIN	p. 47
--	-------

Chapitre 1 - LA REMISE EN CAUSE DE LA CAPACITÉ À FAIRE DES AUTORITÉS LOCALES	p. 51
Section 1 - La généralisation de la crise de la gestion des déchets	p. 55
I. LA DIFFUSION DE LA CRISE	p. 55
A. Le choc de l'urbanisation	p. 56
1. La période coloniale : un système de gestion progressivement normalisé, malgré l'acuité des problématiques sanitaires	p. 56

2. La mise sous pression du système par la dynamique de croissance urbaine post-Indépendance	p. 78
B. Les défaillances de la gestion des déchets	p. 82
1. Une collecte en déshérence	p. 83
2. Le problème du lieu de dépôt.....	p. 95
II. TERRITORIALITÉ DE LA CRISE.....	p. 104
A. Une inégalité en matière de services inscrite dans la structuration des territoires dès l'origine de la ville.....	p. 105
1. La structuration coloniale de la cité	p. 105
2. Nairobi contemporain, l'héritage colonial	p. 107
B. Une territorialisation renouvelée de la fourniture des services publics	p. 111
1. L'effacement des structures classiques	p. 111
2. Les nouvelles structurations.....	p. 120
C. L'inégalité quant aux dégâts sanitaires.....	p. 125
1. Les conséquences sanitaires et environnementales.....	p. 125
2. Une dégradation sanitaire et environnementale entièrement supportée par les pauvres : rivières et immondices	p. 128
Section 2 - L'(in)action des autorités locales	p. 133
I. LES RIGIDITÉS DU CADRE INSTITUTIONNEL.....	p. 133
A. Le cadre juridique.....	p. 134
1. Un cadre contraignant	p. 135
2. Un cadre peu responsabilisant.....	p. 136
B. La structure administrative et financière de la municipalité.....	p. 143
1. La structure administrative.....	p. 143
2. Le délabrement financier	p. 147
II. LES ACTIONS DÉVELOPPÉES PAR LA MAIRIE.....	p. 158
A. L'amélioration de l'équipement	p. 160
B. Les opérations exceptionnelles de collecte.....	p. 161
C. La question du lieu de dépôt.....	p. 162
D. La sensibilisation du public.....	p. 163

Chapitre 2 - L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES MANIÈRES DE FAIRE	p. 167
Section 1 – Le développement des initiatives informelles	p. 171
I. L'EXPANSION DU SECTEUR INFORMEL DES DÉCHETS	p. 171
A. Le développement du secteur informel comme alternative au chômage et à la pauvreté urbaine	p. 172
1. Crise économique et emploi en berne.....	p. 173
2. L'investissement dans les emplois et activités informelles : une alternative précieuse à Nairobi.....	p. 175
B. La constitution d'une véritable filière économique informelle du déchet	p. 178
1. Les acteurs de la collecte et du tri : la base de la filière informelle des déchets	p. 180
2. La revalorisation : l'aboutissement de la filière.....	p. 187
II. LES MODES POPULAIRES DE GESTION DES DÉCHETS.....	p. 192
A. Les modes classiques de gestion	p. 192
B. La diversification des acteurs sociaux investis.....	p. 194
C. Le développement progressif d'une nouvelle valorisation des déchets : le compostage	p. 197
Section 2 – La montée en puissance d'une industrie du déchet	p. 201
I. LE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE COLLECTE	p. 201
A. Un processus partiel de privatisation de la collecte enclenché initialement par les autorités	p. 201
B. Une privatisation de fait de la collecte	p. 205
II. LES RAMIFICATIONS INDUSTRIELLES DU SECTEUR DES DÉCHETS : LES ENTREPRISES DE RECYCLAGE.....	p. 211
A. Une activité en expansion	p. 212
B. Une diversification des matières recyclées.....	p. 213

**Deuxième partie - GÉNÈSE : LE MONOPOLE DES AUTORITÉS
PUBLIQUES SUR LA DÉFINITION DU PROBLÈME
PUBLIC (1964-1991)..... p. 221**

**Chapitre 3 - LA GESTION DES DÉCHETS DANS LES ANNÉES 1960
ET 1970 : UN NON-PROBLÈME SOCIAL p. 237**

Section 1 - L'absence de problématisation sociale préalable..... p. 241

I. UNE « RURALISATION DE LA VILLE »..... p. 244

A. Les rémanences des représentations et pratiques rurales p. 245

1. L'absence de problématisation des déchets en milieu rural..... p. 245

**2. Le maintien de pratiques peu compatibles
avec une gestion collective des déchets p. 247**

B. L'horizon temporel des migrations urbaines p. 249

**1. Migrer : avant tout un investissement temporaire
pour rentrer chez soi..... p. 250**

2. Des migrations en fait définitives p. 257

**II. UNE INSCRIPTION PARTICULIÈRE DES MIGRANTS
DANS LA VILLE p. 264**

A. Une pratique de l'espace urbain : la « ville interstitielle »..... p. 265

1. Le développement de la « ville interstitielle » p. 265

2. Un territoire aléatoire et confiné p. 267

**B. Une ville vécue à l'échelle du quartier, fondement économique
de la survie des urbains pauvres p. 268**

1. Une vie structurée autour du quartier d'habitation p. 269

2. Une mobilité résidentielle réduite p. 270

C. L'extériorité de la ville en tant qu'entité globale p. 272

1. Une mobilité quotidienne limitée..... p. 272

**2. Une ville perçue comme exogène :
l'illustration par le langage p. 273**

**Section 2 – Le discours sur la « *clean city* » : une mise en œuvre
encourageant la non-problématisation p. 275**

**I. LA MISE EN OEUVRE DE LA RHÉTORIQUE
DE LA « *CLEAN CITY* » p. 276**

A. Un instrument de contrôle territorial des populations p. 277

1. Une quête de contrôle de l'habitat des pauvres..... p. 278

2. Le harcèlement des activités économiques informelles p. 280

B. Une rupture forte avec la posture municipale antérieure..... p. 282

**1. La tolérance du secteur informel dans les années
post-Indépendance p. 283**

2. Un laisser-faire motivé.....	p. 284
II. UNE MISE EN ŒUVRE CIRCONSTANCIÉE	p. 287
A. Un clientélisme urbain peu efficient	p. 287
1. Le clientélisme urbain.....	p. 288
2. Une distance sociale sous contrôle	p. 290
B. L'intégration circonscrite d'un volet sanitaire	p. 293
1. L'amélioration sanitaire des conditions de vie :	
un ajout parfois nécessaire mais très limité	p. 293
2. La posture envers le <i>Central Business District</i>	p. 296

**Chapitre 4 - L'ACCESSION DE LA GESTION DES DÉCHETS
AU RANG DE PROBLÈME PUBLIC :
UN INSTRUMENT POLITIQUE (années 1980).....** p. 301

**Section 1 – Une problématisation politique au départ strictement locale
(1976-1982)** p. 313

I. UNE CRISTALLISATION PROGRESSIVE DES LUTTES POLITIQUES LOCALES.....	p. 315
A. Les ressources du centre urbain	p. 315
1. Nairobi : une ville particulière.....	p. 315
2. Le complexe politico-institutionnel :	
la place privilégiée de l' élu.....	p. 318
B. Des luttes politiques anciennes.....	p. 323
1. La mainmise kikuyu sur la vie politique nairobienne :	
une opposition entre les groupes de Murang'a et de Kiambu... p. 324	
2. L'arrivée de Nathan Kahara : la politisation progressive de la gestion des déchets.....	p. 331
II. LE CHANGEMENT OBLIGÉ DES RÉPERTOIRES D'ACTION POLITIQUE.....	p. 336
A. La diffusion de la crise de la gestion de déchets à partir de 1976..	p. 337
1. Une crise latente depuis la fin des années 1960.....	p. 337
2. La crise financière municipale des années 1970.....	p. 340
B. La thématique des déchets, épiceutre de la lutte entre acteurs locaux.....	p. 344
1. Une thématique neutre	p. 345
2. Un instrument maniable.....	p. 349
3. Un contexte favorable à l'exacerbation des luttes locales	p. 351

Section 2 – Un instrument global de gestion des rapports entre acteurs politiques (1982-1992)	p. 355
I. LE PROBLÈME PUBLIC, ENJEU DES LUTTES ENTRE LE CENTRE ET LA PÉRIPHÉRIE	p. 355
A. Des relations difficiles entre le ministère du gouvernement local et le NCC.....	p. 356
1. Des relations politiques mouvementées.....	p. 356
2. La fin de la dissidence municipale à Nairobi.....	p. 360
B. La dissolution du <i>Nairobi City Council</i> sous prétexte de l'inefficacité de la gestion des déchets.....	p. 363
1. Une instrumentalisation politique intensifiée de la thématique des déchets.....	p. 363
2. La dissolution du NCC.....	p. 367
II. L'AVÈNEMENT DE LA PROBLÉMATISATION : UN INSTRUMENT GLOBAL DE GESTION DES RAPPORTS ENTRE ACTEURS	p. 370
A. La persistance de la crise des déchets comme moyen pour le gouvernement central de contrôler la ville.....	p. 371
1. Le maintien de <i>City Commission</i> à la tête de la cité : le moyen de contenir la Périphérie.....	p. 371
2. Le maintien de la crise des déchets dans la capitale.....	p. 377
B. La problématique des déchets comme instrument de régulation des relations entre l'ensemble des acteurs politiques.....	p. 385
1. La thématique des déchets, révélatrice des relations entre acteurs gouvernementaux.....	p. 385
2. L'utilisation de la thématique de la propreté dans les luttes entre acteurs locaux : la nécessité pour les parlementaires de territorialiser leur assise.....	p. 392

**Troisième partie - L’AFFIRMATION D’UNE
CO-CONSTRUCTION DE L’ACTION PUBLIQUE :
UNE RÉGULATION RÉNOUVELÉE
DE L’ACTION PUBLIQUE (1992-2002)..... p. 403**

**Chapitre 5 – LA CO-CONSTRUCTION DE L’ACTION PUBLIQUE :
LA REMISE EN CAUSE DU GOUVERNEMENT
DE LA VILLE p. 409**

**Section 1 – Une définition désormais concurrentielle du problème
public des déchets..... p. 413**

I. UNE GESTION COLLECTIVE ET FÉDÉRATIVE..... p. 413

A. Un investissement collectif dans les différents quartiers,
créateur de liens sociaux renouvelés au sein des groupes..... p. 414

B. L’émergence de professions p. 421

C. Des territoires non-institutionnalisés de gestion..... p. 429

1. Des territoires autogestionnaires..... p. 429

2. Des territoires revendicatifs p. 431

**II. UNE CONSTRUCTION POURTANT DIVERGENTE
DU PROBLÈME PUBLIC p. 434**

A. Les déchets non-collectés : une ressource valorisable p. 435

B. La permanence d’une attente d’intervention publique p. 439

C. La stigmatisation de la responsabilité des résidents p. 446

**Section 2 – L’influence érodée des acteurs traditionnels
de la gestion urbaine p. 451**

**I. L’IMMIXTION GRANDISSANTE DES ORGANISMES
DE DÉVELOPPEMENT p. 452**

A. Les programmes financés par la coopération internationale..... p. 453

B. Un faible encadrement par les autorités publiques..... p. 456

C. Une association inédite entre la gestion des déchets
et la protection de l’environnement..... p. 459

**II. LA GESTION DES DÉCHETS : UN THÈME EN RETRAIT SUR
LA SCÈNE POLITIQUE LOCALE p. 461**

A. L’effacement de la mairie : *city in the dump*..... p. 461

B. Une dilution de la problématique de la collecte p. 465

C. L’élargissement des thématiques de luttes locales p. 469

1. Un organe municipal en lutte interne permanente p. 470

2. Un nécessaire élargissement des thématiques p. 476

Chapitre 6 - UNE RÉGULATION RENOUVELÉE DE L'ACTION PUBLIQUE	p. 485
Section 1 - Le désintéret apparent des autorités publiques	p. 489
I. LES DISCORDANCES AU SEIN DE LA KANU DE NAIROBI.....	p. 491
II. LA STRATEGIE PRÉSIDENTIELLE DE RENOUVELLEMENT DES ALLIANCES POLITIQUES	p. 495
Section 2 - Le contrôle par la sphère présidentielle des activités les plus lucratives	p. 501
I. LA PRIVATISATION DE LA COLLECTE : LES RESSOURCES D'UNE POLITIQUE DE « DÉCHARGE ».....	p. 503
A. La privatisation, argument électoral	p. 505
B. La privatisation, source d'accumulation pérenne	p. 508
II. LES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS : UN STATU QUO VOLONTAIRE.....	p. 509
A. L'impossible fermeture d'une décharge saturée	p. 511
B. Le refus d'une usine de recyclage financée par la coopération japonaise	p. 514
Section 3 – La régulation territoriale conduite par les <i>leaders</i> urbains	p. 519
I. LE CONTRÔLE TERRITORIAL DES ACTIVITÉS	p. 519
A. Des relais protestataires	p. 522
1. La gronde des principaux quartiers commerçants.....	p. 522
2. Protestations collectives dans les quartiers de la décharge	p. 525
B. Des <i>businessmen</i> du déchet	p. 526
1. Le soutien aux entreprises informelles.....	p. 527
2. L'investissement direct dans les entreprises	p. 529
II. L'INSTRUMENTALISATION DU CADRE JURIDIQUE PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL	p. 530
A. Le cadre juridique comme instrument de contrôle.....	p. 531
1. Le contrôle juridique des activités territorialisées	p. 532
2. La renaissance du problème public des déchets à la faveur de la législation sur l'environnement en 1999	p. 534
B. Une nouvelle carrière pour le problème public des déchets à partir de 2000.....	p. 536
1. L'épuisement du discours sur la mal-gestion municipale.....	p. 536
2. Le détournement du CHIOB : d'un organe tutélaire à un groupe fantôme	p. 538

CONCLUSION	p. 541
BIBLIOGRAPHIE	p. 557

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

FIGURES

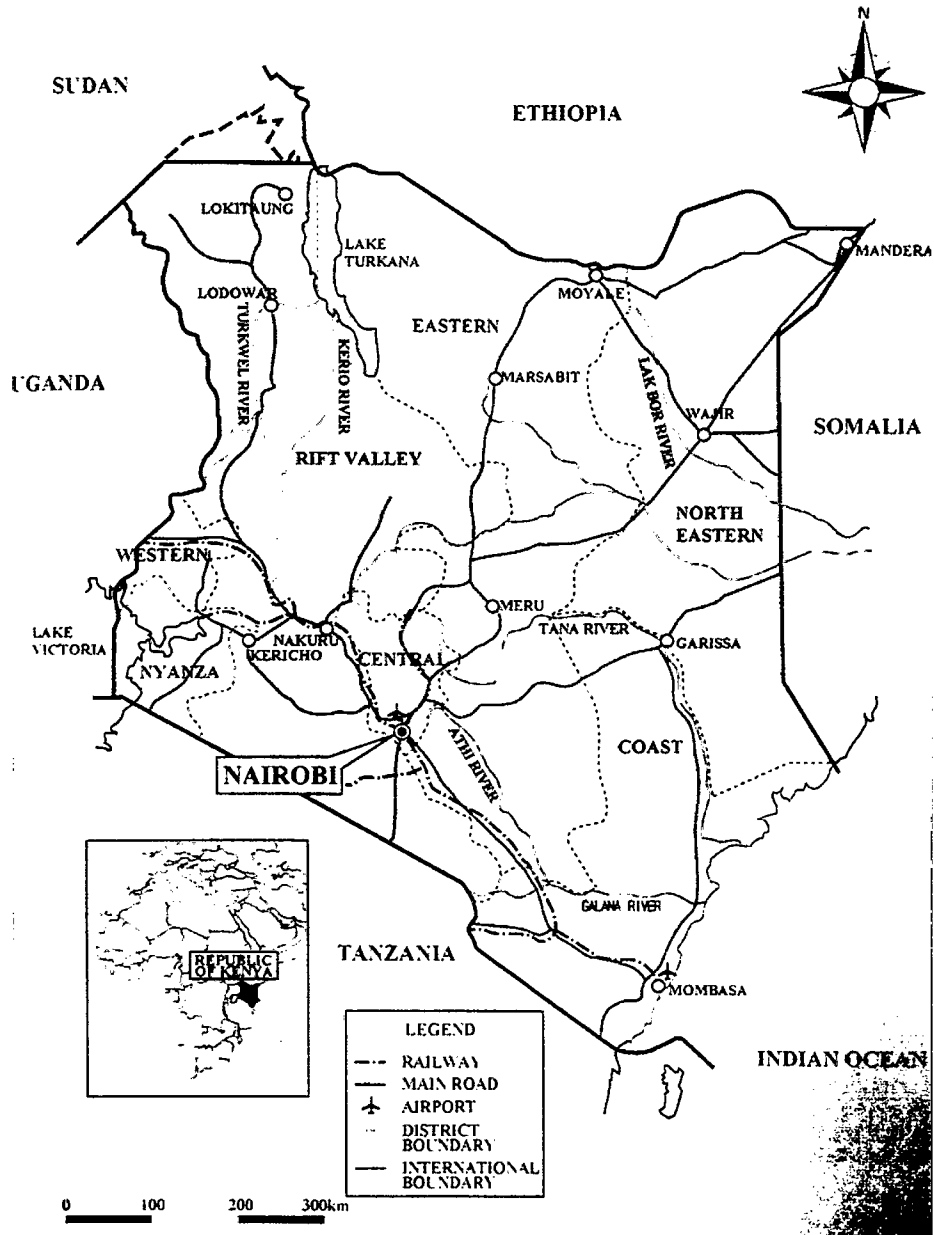
Figure 1 : Évolution de la production quotidienne de déchets à Nairobi 1978-2006	p. 84
Figure 2 : Volume de déchets collectés à Nairobi par le NCC en fonction du nombre de camions-poubelle opérationnels	p. 93
Figure 3 : L'évolution du nombre d'employés de la section <i>Cleansing</i> 1969-1993	p. 146
Figure 4 : Origine des ressources budgétaires du NCC.....	p. 149
Figure 5 : Les dus au NCC 1981-1991.....	p. 151
Figure 6 : Ressources et dépenses municipales pour l'enlèvement des déchets. 1982-1992.....	p. 155
Figure 7 : Répartition de la prise en charge de la collecte des déchets à Nairobi en 1998.....	p. 206
Figure 8 : Estimation du % de déchets collectés par rapport à la production de 1966 à 1979.....	p. 339
Figure 9 : Le ramassage des déchets au bulldozer en janvier 2003	p. 543

TABLEAUX

Tableau 1 : Évolution de la population de Nairobi depuis l'Indépendance en 1963	p. 80
Tableau 2 : Les principales catégories productrices de déchets en 1998	p. 85
Tableau 3 : Production de déchets ménagers par jour et par habitant selon le type de quartier résidentiel en 2000.....	p. 86
Tableau 4 : Évolution de la collecte annuelle de déchets à Nairobi.....	p. 88
Tableau 5 : Les types de véhicules de collecte du NCC en 1988.....	p. 95
Tableau 6 : Emplacement des différentes décharges utilisées par le NCC depuis 1964.....	p. 99
Tableau 7 : Une répartition différenciée des services publics à Nairobi.....	p. 116
Tableau 8 : La présence du NCC dans les quartiers aisés et intermédiaires.....	p. 121
Tableau 9 : Part de la collecte effectuée par des compagnies privées selon le type de quartiers	p. 122
Tableau 10 : Comités et Départements au NCC en 2002.....	p. 144
Tableau 11 : Répartition des employés de la section <i>Cleansing</i> par district en 1998.....	p. 147
Tableau 12 : Évolution de la part des ressources propres dans le financement du NCC entre 1966 et 1979.....	p. 150
Tableau 13 : Sources de revenus du NCC.....	p. 152
Tableau 14 : Rapport entre l'endettement à long terme et les actifs du NCC 1980-1996	p. 153
Tableau 15 : Évolution des principales données macro-économiques du Kenya 1964-2001	p. 174

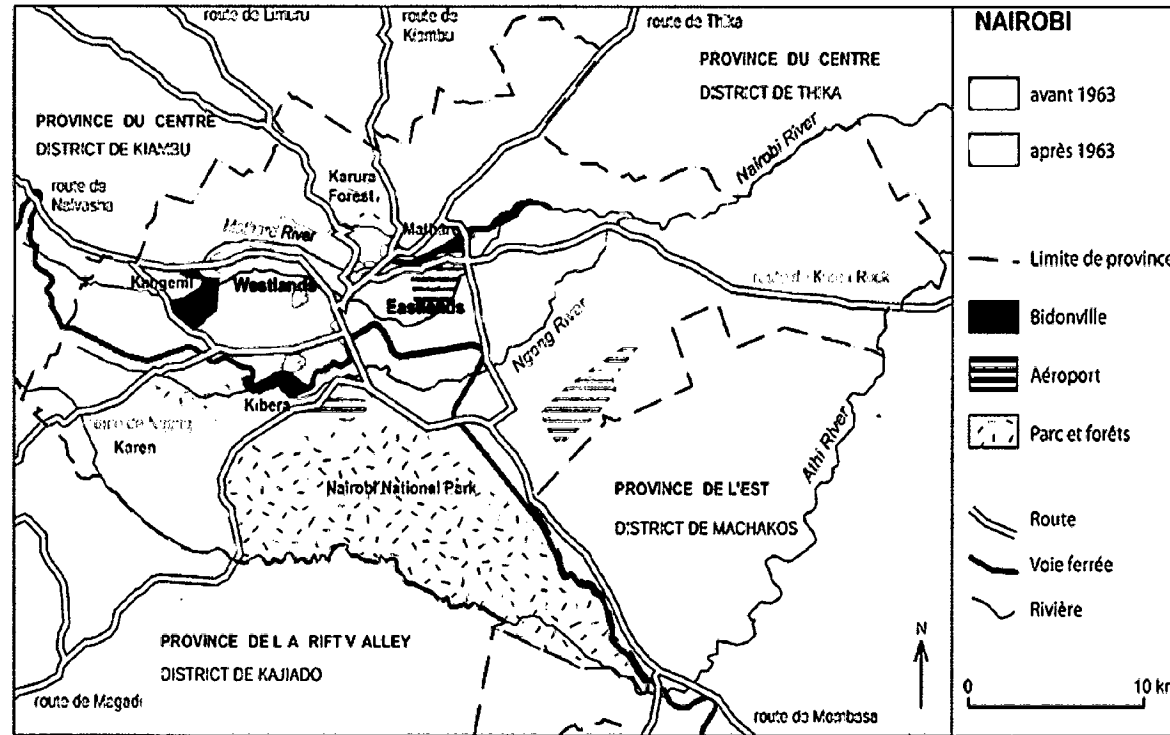
Tableau 16 : Évolution de la répartition des emplois entre les secteurs formel et informel à Nairobi et au Kenya (1998-2001)	p. 177
Tableau 17 : Les prix de vente des matériaux aux négociants pratiqués par les fouilleurs	p. 184
Tableau 18 : Les prix de revente des matériaux aux firmes de recyclage pratiqués par les négociants.....	p. 184
Tableau 19 : La collecte opérée par les sociétés privées dans les différents quartiers (en % des résidences).....	p. 207
Tableau 20 : Données organisationnelles de quelques compagnies privées	p. 209
Tableau 21 : Les modes de valorisation pratiqués à Nairobi selon la nature du déchet	p. 213
Tableau 22 : Principales entreprises industrielles de recyclage à Nairobi	p. 215
Tableau 23 : Données sur l'urbanisation au Kenya et à Nairobi selon les recensements de 1962, 1969 et 1979.....	p. 242
Tableau 24 : Participation électorale par circonscription au scrutin de 1974 dans la Province de Nairobi	p. 257
Tableau 25 : Répartition fonctionnelle de l'espace à Nairobi en 1985	p. 268
Tableau 26 : Contribution des provinces kenyanes au PIB national en 1976	p. 317
Tableau 27 : Mandatures et présidences de la Nairobi City Commission 1983-1992.....	p. 373
Tableau 28 : Les députés des différentes circonscriptions de Nairobi de 1969 à 1988	p. 393
Tableau 29 : Nombre de sondés qui trient leurs déchets dans les trois quartiers d'enquête	p. 437
Tableau 30 : Objectif principal du tri dans les trois quartiers d'enquête.....	p. 437
Tableau 31 : Motivation principale du recours à un opérateur privé à Uhuru et Buruburu.....	p. 440
Tableau 32 : Date du premier contrat avec un opérateur privé	p. 441
Tableau 33 : Type d'opérateurs sélectionnés à Buruburu et Uhuru	p. 441
Tableau 34 : Coût mensuel du contrat de collecte à Buruburu et Uhuru.....	p. 441
Tableau 35 : Raison principale ayant présidé à la sélection de l'opérateur...	p. 442
Tableau 36 : Effort financier mensuel prêt à être consenti par les sondés à Dandora pour bénéficier d'un service privé de collecte (en Kes)	p. 442
Tableau 37 : Évaluation de la qualité du service à Buruburu et Uhuru.....	p. 443
Tableau 38 : Raison principale de l'insatisfaction quant au service fourni à Buruburu et Uhuru	p. 443
Tableau 39 : « Qui doit gérer les déchets ? ». Synthèse des réponses par quartier.....	p. 444
Tableau 40 : Les maires de Nairobi de 1992 à 2002	p. 476

Carte du Kenya¹



¹ Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998, vol.1, p. 1.

Carte de Nairobi²



² Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 13.

INTRODUCTION

*La fabrique de la nouvelle Afrique,
c'est la ville, pour le meilleur et pour le pire.*

Georges Balandier, *Sociologie des Brazzavilles Noires*, Paris, Armand Colin, 1955.

I PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE

La « révolution urbaine »¹ en Afrique subsaharienne réside probablement dans la multiplication d'agglomérations qui structurent les pays, les petites et moyennes villes, et qui concentrent la majorité de la population urbaine². Pour autant, la littérature sur l'urbanisation en Afrique noire reste encore largement empreinte d'une vision monocéphale, captée par ce qui demeure la porte d'entrée privilégiée de l'étude urbaine : la grande ville, et particulièrement la ville-centre, capitale économique, le plus souvent également capitale politique³.

Alors que les taux d'urbanisation restent très disparates d'un pays à l'autre du continent subsaharien⁴, le processus de concentration humain dans les villes-centre

¹ Lefebvre, H., *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970.

² Coquery-Vidrovitch, C., *Processus d'urbanisation en Afrique*, Tome I, Paris, L'Harmattan, 1990.

³ La grande ville est définie ici comme une ville rassemblant plus d'un million d'habitants. Les petites et moyennes villes d'Afrique, longtemps considérées comme de « fausses villes, simples lieux de transit dépourvus de dynamisme propre », profitent néanmoins d'un intérêt scientifique récent, à la faveur de travaux portés par des géographes. Voir à ce sujet : Bertrand, M., « Petites et moyennes villes d'Afrique Noire : nouvelles approches », *Peuples méditerranéens*, N°72-73, 1995, p. 301-316 ; Bertrand, M., Dubresson, A., *Petites et moyennes villes d'Afrique Noire*, Paris, Karthala, 1997. Sur le Kenya particulièrement, voir le dossier « Les villes moyennes au Kenya. Les enjeux de la gestion urbaine et les objectifs du millénaire pour le développement », *Les Cahiers de l'IFRA*, numéro spécial, 2006, p. 1-96.

⁴ L'urbanisation en Afrique noire reste en deçà de la moyenne mondiale : 37 % contre plus de 50 % au niveau planétaire. En outre, des différences significatives existent entre les zones géographiques. L'Afrique de l'Est se caractérise par le taux le plus faible d'urbanisation du continent (39 %) comparativement à l'Afrique Occidentale et Australe où les taux sont supérieurs à 45 %. Un contraste fort existe également entre les systèmes urbains nationaux, dont les deux extrêmes sont le monocéphalisme urbain, où la capitale rassemble une large majorité de la population urbaine (Luanda en Angola par exemple), et la multiplicité de grandes villes comme en Afrique du Sud.

d'Afrique subsaharienne est univoque⁵. Même si leur expansion n'atteint pas celle des « villes géantes » sud-américaines ou asiatiques⁶, les métropoles africaines n'échappent pas à cette image contemporaine et paradoxale qui structure les représentations des grandes villes du Sud.

A. La grande ville africaine, la mal-aimée ?

L'ambivalence caractérise de manière systématique toute tentative de description des grandes villes africaines. À l'instar des métropoles des pays du Sud, ce sont souvent deux villes qui semblent cohabiter sous un même nom : la ville urbanistiquement moderne, qui rassemble les quartiers des affaires et les zones résidentielles aisées ainsi que les infrastructures dont se sont progressivement parées les métropoles, et l'autre ville, celle des quartiers d'habitat précaire, le plus souvent abandonnée par les autorités publiques⁷.

La complexité n'est pas propre à l'analyse des dynamiques urbaines du Sud. Les villes d'Europe sont également saisies d'une nouvelle confusion, liée au « règne de l'urbain et la mort de la ville »⁸ mais également aux multiples recompositions qui les travaillent⁹. Cette complexité s'illustre au travers de la difficulté à définir une bonne fois pour toute la ville et l'urbain, malgré un effort important de conceptualisation, ce

⁵ Cette réalité peut néanmoins être discutée au regard du ralentissement actuel de la croissance urbaine dans certaines zones. Se référer à : Bocquier, P., Traore, S., *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique Orientale. La croissance urbaine en panne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁶ Dossier « Les villes géantes », *Revue internationale des sciences sociales*, N°181, septembre 2004, p. 383-479.

⁷ Dossier « Marges au cœur de la ville », *Tiers Monde*, N°185, mars 2006, p. 5-205 ; Le Bris, E. (dir.), *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul*, Paris, ORSTOM, 1996.

⁸ Choay, F., « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », *Urbanisme*, N° 270-271, janvier-février 1994, p. 26-35.

⁹ Le Galès, P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

qui conduit souvent à leur amalgame. Les définitions se construisent dès lors sur le plus petit dénominateur commun, statistique et urbanistique. Sur le plan statistique, ils correspondent tous deux à « l'agglomération relativement importante d'individus »¹⁰, sur une entité territoriale administrativement définie pour l'un, sur un espace plus diffus, délimité par des critères urbanistiques, pour l'autre. Pourtant, la ville et l'urbain revêtent des réalités et surtout des symboliques différentes. Outre les différences proprement urbanistiques, la ville est une « manière locale de vivre institutionnellement ensemble, qui est le propre de cette entité dotée d'une identité »¹¹. Plus qu'un phénomène sociologique et urbanistique, la ville est à la fois forme sociale, mode(s) de vie et organisation politique¹².

Cette pluralité de dimensions a été mise en exergue pour les villes occidentales à la faveur d'un intérêt scientifique ancien, démontré notamment par les sociologues depuis la fin du XIX^{ème} siècle. La recherche sur les villes du Sud reste en revanche récente : émergente dans les années 1950, elle suscite un intérêt scientifique pluridisciplinaire essentiellement à partir des années 1970, transformant la ville africaine en « objet de connaissance à part entière et non plus simple cadre d'études ou support de réflexions sectorielles »¹³. S'agissant des villes d'Afrique subsaharienne, leur découverte sur le plan scientifique s'assimile à un « long cheminement marqué par les travaux pionniers de chercheurs et de praticiens tenaces, face aux discours de pouvoirs et d'institutions marqués par les pesanteurs »¹⁴. En effet, les études urbaines africanistes s'intéressent à un objet lesté d'une réputation relativement anxiogène : un temps assimilées au parasite du

¹⁰ Définition issue du *Petit Larousse*, 2007. La densité est appréhendée différemment d'un pays à l'autre : à partir de 2 000 habitants en France, 10 000 au Japon.

¹¹ Paquot, T., Lussault, M., Body-Gendrot, S., *La ville et l'urbain. État des savoirs*, Paris, La Découverte, 2000, p. 7.

¹² Fijalkow, Y., *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, 2002.

¹³ Dossier « Marges au cœur de la ville », *Tiers Monde*, N°185, mars 2006, p. 9.

¹⁴ Stren, R., White, R. (dirs), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 6.

développement rural, les métropoles d'Afrique noire tardent désormais à s'émanciper d'un discours sur leur crise, symbole de politiques publiques et d'un gouvernement qui iraient à vau-l'eau.

1. De l'incarnation du mal-développement à celle de la crise

Les métropoles africaines sont présentées comme engoncées entre deux états concurrents, celui d'attribut du passage à la modernité et celui de milieu en crise, ce dernier prédominant désormais souvent dans les tribunes médiatiques. La vision positive de la ville, celle d'un milieu propice aux recompositions¹⁵, cède progressivement sa notoriété à celle fondée sur les réalités les plus saillantes pour l'observateur profane : la seule fragmentation de l'espace urbain, produit d'un développement urbanistique à deux vitesses, les *buildings* d'un côté, les bidonvilles de l'autre, révélateur d'un contrat social fragilisé par des écarts de richesses importants. Impossible terreau de recompositions pour une intégration de tous, la ville se caractériserait en effet par le refus d'urbanité, au sens d'accès aux attributs spécifiques de l'urbain, opposé à nombre de résidents, qui expliquerait ainsi la ténacité de leur attachement à leur milieu rural d'origine¹⁶. Ce refus s'exprime dans l'incapacité d'une part significative des résidents d'accéder au salariat dans le secteur capitaliste ou, le cas échéant, à des emplois davantage rémunérés qu'en milieu rural

¹⁵ La ville est présentée comme la résultante du passage à la modernité, un milieu où se défont les solidarités et les modes de vie traditionnels pour des recompositions axées sur l'ouverture, l'échange et l'accumulation. « Le fait urbain est en effet considéré comme étant, avec le développement technologique, le passage à l'agriculture de rente et l'avènement de la production industrielle, une des manifestations du dépassement de la société agraire et du passage à la modernité. Celui-ci s'observe d'abord au travers de l'accentuation de la différenciation sociale (spécialisation) induisant la rupture des communautarismes et allégeances traditionnelles, rupture dont les effets centrifuges sont amortis par la mise en place d'un pouvoir central coordinateur (bureaucratie d'État) et de formes nouvelles de mobilisation et d'intégration (associations, partis, etc.) ». Constantin, F., « Crises et recompositions urbaines en Afrique. Pour introduire un débat », in Fiévet, C. (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, Éditions Joëlle Sampi, 1998, p. 428.

¹⁶ L'absence de cimetières dans les grandes villes telles que Nairobi et Harare pourrait en être une illustration. Droz, Y., Maupeu, H. (dirs), *Les figures de la mort à Nairobi. Une capitale sans cimetière*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citadin*, Paris, Karthala-IFRA, 1994.

d'une part, et à un ensemble d'équipements et services collectifs : écoles, centres de santé et hôpitaux, services urbains en réseaux (approvisionnement en eau, connexions électriques, réseau de transports) d'autre part.

Cette urbanité défaillante s'appuie pour partie sur la forte hostilité longtemps témoignée au milieu urbain par les gouvernants, conduisant parfois certains États à fermer les portes des villes¹⁷. Dans la perspective globalement ruraliste des études sur le développement, l'urbanisation est assimilée, dès la fin des années 1960, à une paupérisation accélérée. Avec son tissu industriel quasi-inexistant ou fragile, la ville africaine apparaît comme un lieu où se concentrent de nombreux investissements publics peu rentables, au détriment du soutien à la production rurale, « des bourgeois consommateurs et par définition parasites, révélateurs de la surcharge démographique et de la crise des mondes ruraux sur lesquels, plus que jamais, devait porter l'attention »¹⁸. L'appréhension de l'urbanisation par la Banque Mondiale, dont la pensée de la ville est devenue hégémonique dans les années 1970, « marquant les techniciens mais aussi les décideurs, un peu partout dans le Tiers-monde »¹⁹, témoigne des fortes réticences des institutions de développement et des gouvernants à l'égard des villes : « la ville, c'est le mal. Explicite ou implicite, l'argument en forme de jugement de valeur sera utilisé de manière récurrente »²⁰. Le développement urbain est dès lors envisagé, jusqu'au début des années 1980, sous l'angle principal de l'amélioration sectorielle des grandes infrastructures, notamment de transports et de production d'énergie. À défaut d'outil véritable de

¹⁷ Miti, K., « L'opération *Nguvu Kazi* à Dar es Salaam », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 88-104.

¹⁸ Stren, R., White, R., *op. cit.*, p. 5.

¹⁹ Osmont, A., « La Banque Mondiale et les politiques urbaines nationales », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 59.

²⁰ Osmont, A., *op. cit.*, p. 6. Voir également : Osmont, A., *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995 et Hibou, B., « Économie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, N°39, mars 1998.

développement, la ville est également utilisée comme objet politique²¹. « Pesanteurs des héritages coloniaux aidant, gouvernants et groupes dirigeants nationaux aussi bien qu'organismes et experts internationaux ont le plus souvent eu tendance à voir les villes comme de simples supports ou relais des pouvoirs politiques »²². L'accent est porté, au travers des chantiers urbanistiques qui caractérisent les années 1970, sur l'accession à un urbanisme moderne, dont le centre-ville est l'apanage. Les problèmes urbains deviennent à la même période l'objet d'une littérature abondante²³ et monopolisent les études urbaines de cette décennie. Ces dernières alternent entre la mise en cause d'une croissance urbaine accélérée et de politiques inadaptées, calquées sur les modèles de développement urbain occidentaux. Si les années 1980 marquent une rupture dans l'appréhension des villes, et des politiques urbaines qui cherchent à prendre davantage en compte la réalité sociale, la crise économique et le caractère relativement rigide des politiques urbaines conduites par les autorités²⁴ aggravent la marginalisation spatiale, économique et sociale d'une frange croissante d'urbains en Afrique subsaharienne.

2. La présomption d'échec des politiques publiques urbaines

Les nombreuses études conduites sur des politiques publiques sectorielles dans les métropoles africaines ont cherché à saisir les ressorts de ce qui est présenté comme

²¹ Les changements de localisation de la capitale peuvent en être une illustration. La création de Brasilia en 1960, propulsée capitale du Brésil, répond à la volonté d'attirer vers l'intérieur des terres la population et l'activité économique, alors essentiellement concentrées dans les grandes villes côtières (Rio de Janeiro et São Paulo notamment). Sur le continent africain, on retrouve cette même volonté du gouvernement fédéral tanzanien qui installe sa capitale à Dodoma en 1983 au détriment de la grande cité de la côte, Dar es Salaam.

²² Stren, R., White, R., *op. cit.*, p. 5.

²³ Une revue de cette littérature est présentée dans : Rodriguez-Torres, D., *Les interprétations des problèmes urbains en Afrique. Essai bibliographique 1960-1990*, IFRA-non-publié, 1991.

²⁴ Comme le souligne Michel Coquery, « tout semble se passer comme s'il y avait toujours un écart d'une dizaine d'années entre le moment où est identifiée une réalité, suggérée une politique adaptée et le moment où cette proposition commence à recevoir un début d'attention ». Stren, R., White, R. (dirs), *op. cit.*, p. 6.

l'échec des politiques de développement urbain. En effet, les problèmes censés être résolus par les politiques publiques persistent. Le postulat de ces études est donc que la genèse d'une politique publique repose sur l'existence d'un problème identifié à traiter. Cet échec s'expliquerait par le fossé existant entre les objectifs des politiques et la réalité sociale, particulièrement dans le cas des politiques du logement²⁵. L'échec des politiques publiques résiderait ainsi dans leur caractère hermétique aux besoins exprimés sur le terrain : la volonté d'ériger un habitat proche de celui des standards occidentaux se révélerait inadaptée aux pratiques locales d'une part, et aux besoins d'autre part.

Les politiques publiques, que l'on peut définir dans une première acception comme « un programme d'action gouvernemental dans un secteur de la société ou un espace géographique »²⁶, sont, dans le cadre de ces études, essentiellement analysées comme constituées de phases distinctes censées s'enchaîner vertueusement : celle de la définition des objectifs puis celle de la mise en œuvre. Cette approche séquentielle, développée dans les années 1970, a longtemps imprégné la plupart des études sectorielles consacrées aux politiques publiques. Elle repose sur une grille d'analyse organisée en séquences d'action permettant de diviser le développement d'une politique publique en étapes distinctes. Face à la « boîte noire » constituée par l'État mais également le fourmillement des données, cette approche a pour objectif d'offrir un cadre prédéfini, suffisamment général, applicable à l'analyse de toute politique, afin de mettre en ordre, grâce à un mode de découpage temporel, les principaux moments constitutifs du processus qu'est une politique publique ainsi que les acteurs qui y sont associés. La grille de Charles Jones ordonnance ainsi le processus de politique publique en cinq étapes : l'identification du problème, phase où le problème est porté à l'attention du gouvernement ; le développement d'un programme, séquence de la décision (définition du problème, objectifs visés, réponses possibles) ;

²⁵ Approche développée par : Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.D., Okumu, J.J. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educationale Books, 1979. Voir aussi Stren, R., White, R. (dirs), *op. cit.*

²⁶ Mény, Y., Thoenig, J-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

la mise en œuvre du programme ; son évaluation puis sa terminaison²⁷. Dans ce cadre d'analyse, prédominant jusqu'aux années 1980, les politiques publiques urbaines des métropoles subsahariennes sont invariablement présentées comme un échec causé par la disjonction qui se produit entre les phases de la définition de la politique et celle de sa mise en œuvre.

La présomption d'échec des politiques publiques urbaines menées par les autorités publiques se construit également largement sur l'analyse des acteurs intéressés au processus de politique publique. Les grilles d'analyse séquentielle associent à chaque phase des types d'acteurs : les publics concernés vont porter le problème à la connaissance du gouvernement d'une part, conduisant à la mise sur agenda du problème public²⁸, puis les gouvernants vont agir sur le problème par le biais d'une décision d'autre part, initiant ainsi la phase de mise en œuvre. Or nombre de politiques publiques urbaines éprouvent des difficultés à entrer dans ce cadre d'analyse. Le caractère dégradé des services publics urbains dans les métropoles africaines et la difficulté à isoler la phase de décision du gouvernement obligent souvent à présumer l'inefficacité et/ou l'inaction des autorités publiques en comparaison du processus défini par l'analyse séquentielle. En outre, l'observation de terrain révèle une intervention des publics concernés davantage en aval du processus, lors de la phase de mise en œuvre de la politique publique. Les phases de mise sur agenda et de décision apparaissant relativement hermétiques à l'expression des populations, dans

²⁷ Jones, C.O., *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970. Des grilles d'analyse séquentielle ont également été développées par d'autres auteurs, dont Roger W. Cobb et Charles D. Elder (Cobb, R.W., Elder, C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1972). L'apport de ces approches mais également leurs limites sont présentés dans les ouvrages-manuels de référence sur les politiques publiques. Parmi les principaux : Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990 ; Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 ; Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dirs), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

²⁸ L'agenda correspond à « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités publiques » (définition extraite de : Padioleau, J.G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25). Le processus de « mise sur agenda » est porté par un ensemble d'acteurs qui s'appelleront, selon les auteurs, publics concernés, médiateurs, entrepreneurs de politiques, *policy brokers*, transcendeurs, etc.

un contexte plus large d'État autoritaire ou de parti unique, les publics seraient alors contraints d'intervenir lors de la phase de mise en œuvre, par le développement d'initiatives qui ne rentrent pas forcément dans le cadre d'action érigé par les autorités publiques. Face aux difficultés de la vie quotidienne, le palliatif pour les résidents des grandes métropoles africaines réside en effet dans le développement d'un vaste « secteur informel ».

Notion floue, apparue dans la littérature à la fin des années 1970²⁹, le secteur informel recouvre l'ensemble des bricolages et réponses apportés par les résidents à leurs besoins laissés pendents et qui se développe en dehors d'un cadre institutionnalisé et/ou légal. Les « petits emplois »³⁰, les constructions d'habitats sommaires non-autorisés³¹, les branchements illégaux aux lignes électriques, les multiplications des bornes-fontaines³², la construction de « toilettes volantes » et le travail des « vidangeurs aux mains nues », le creusement de rigoles dans les rues en terre des quartiers sans réseau d'assainissement, les opérations de collecte des déchets du quartier³³ ou la constitution d'associations assurant la fourniture de certains services collectifs³⁴ illustrent la prise en charge croissante sur le terrain par

²⁹ Notion développée, pour ce qui concerne l'Afrique, dans : Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's Self-Help City*, Londres, Sussex University Press, 1977.

³⁰ Ndone, E., *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours*, Paris, Karthala, 1994.

³¹ Pour une illustration à Nairobi : Rodriguez-Torres, D., « Le développement urbain à Nairobi hier et aujourd'hui. Espace et société des bidonvilles », *Travaux et documents de l'IFRA*, novembre 1992.

³² Pour des illustrations à Dar es Salaam ou Pikine (premier ensemble urbain du Sénégal), voir : Messer, V., « State withdrawal citizen alternatives and spatial consequences : a case study of the water management in the city of Dar es Salaam (Tanzania) », *Les cahiers de l'IFRA*, N°22, 2002, p. 23-32 et Salem, G., *Crise urbaine et contrôle social à Pikine : bornes-fontaine et clientélisme*, Dakar, ORSTOM, 1992.

³³ Sur les activités liées aux eaux usées et déchets, voir notamment : Longondo Ndeko, G., « La gestion des excréta par les populations à Brazzaville », *Revue panafricaine de l'innovation*, vol.4, années 2003-2004, p. 53-62 et Mesmin, E., « Gouvernance et gestion des déchets à Libreville », *Rupture-solidarité*, dossier « Le Gabon malgré lui », N°6, 2003, p. 141-158.

³⁴ Voir sur ce sujet : Tostensen, A., Tvedten, I., Vaa, M. (dirs), *Associational Life in African Cities. Popular Response to Urban Crisis*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001.

les habitants, hors du cadre institutionnel, des politiques publiques urbaines sur lesquelles ils peuvent concrètement agir.

La présence de séquences mal agencées ou difficilement identifiables et l'intervention des acteurs à des moments différents de ceux définis par l'approche séquentielle sont autant de difficultés d'analyse qui ont pu conduire à présumer un fonctionnement défectueux du processus de politique publique en comparaison de la grille idéale-typique. Une impression de confusion naît également de l'éclatement du pouvoir au sens de « capacité de faire » auquel on se trouve confronté dans les métropoles africaines. Sur le terrain urbain, les acteurs se multiplient avec une logique qui ne semble autre que la satisfaction immédiate de leurs besoins quotidiens, mission que les autorités publiques ne parviennent plus à remplir. La vie quotidienne apparaît ainsi régie de manière croissante par des modes de faire initiés par les habitants : en matière d'habitat, d'emploi, de services essentiels (eau, électricité, gestion des déchets, assainissement), les populations, particulièrement les plus pauvres, s'investissent, hors du cadre étatique, sur le mode individuel ou parfois groupé, à l'échelle de l'habitation ou du quartier, pour permettre la survie ou la débrouille au quotidien. Si les analyses classiques des politiques publiques ont pensé la possible immixtion d'acteurs extérieurs dans la définition ou la mise en œuvre des politiques, elles ne sont pas en mesure d'intégrer les dynamiques en cours, qu'elles conduisent dès lors automatiquement à appréhender comme des dysfonctionnements. L'activité des autorités publiques comme épicycle de la scène monopolistique du traitement des affaires publiques et l'institutionnalisation des procédures sont en effet les bases centrales de l'analyse classique des politiques publiques. Ces bases se trouvent fragilisées par l'informalisation croissante des procédures de satisfaction des besoins sur le terrain. La ville africaine saisit alors par la désorganisation qui semble régner en son sein. « Les systèmes urbains africains désarçonnent autant les observateurs qu'ils échappent aux politiques. La gestion urbaine se fait par la confusion... C'est bien de l'impuissance aux différents niveaux dont parlent les auteurs. On ne peut manquer d'être frappé par le spectacle de pouvoirs apparemment

forts sur les hommes et singulièrement démunis quand il s'agit de façonner les choses (l'espace, le nombre, les rapports entre groupes sociaux) »³⁵.

3. L'inconnue pendante du gouvernement des villes

La diversité du milieu urbain, l'inefficacité présumée des interventions publiques et l'espace d'intervention élargi permis aux populations interrogent les modalités du gouvernement des villes. L'action publique semble en effet affaiblir la notion même de gouvernement entendu ici comme « l'élaboration et l'imposition de principes d'actions et de dispositions par une autorité publique centrale »³⁶.

Au-delà d'un éclatement des pouvoirs, il y aurait en effet inversion progressive de l'économie des pouvoirs. La vie urbaine ne se verrait pas seulement investie par des acteurs en nombre croissant ; elle se verrait de plus en plus régie par les seules pratiques privées. En raison d'investissements publics urbains drastiquement réduits depuis les années 1980, les autorités publiques semblent avoir perdu les moyens de faire, se traduisant par des « absences d'État » et donnant naissance à des pratiques et espaces « anétatiques »³⁷. Les géographes se sont d'ailleurs particulièrement investis pour mettre à jour la constitution de véritables territoires non-institutionnalisés de gestion urbaine³⁸. Ces pratiques urbaines paraissent enserrées dans un processus plus large de privatisation des politiques publiques, allant de micro-privatisations qui s'opèrent à l'échelle des villes sans contrôle apparent des pouvoirs publics à « une privatisation de l'État »³⁹, privatisation de ses fonctions et de ses services cette fois

³⁵ Dossier « Les politiques urbaines », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 5.

³⁶ Commaille, J., Jobert, B. (dirs), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 28.

³⁷ Sall, B., « Anétatismes et modes sociaux de recours », *Cahiers du GEMDEV*, N°24, juin 1996, p. 171.

³⁸ Jaglin, S., « Villes disloquées ? Ségrégation et fragmentation urbaines en Afrique Australe », *Les Annales de la géographie*, N°619, mai-juin 2001, p. 243-265.

³⁹ Hibou, B. (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

souhaitée par les autorités elles-mêmes comme peuvent l'illustrer les politiques publiques de la sécurité⁴⁰. L'État se verrait dès lors soumis à un processus de privatisation, par le bas et par le haut, qui viendrait définitivement saper son pouvoir, sa capacité à faire.

Cet apparent retrait des pouvoirs publics inquiète d'autant plus que les États africains seraient soumis à un processus de délégitimation sur la base d'une légitimité antérieure déjà faible que l'exercice du pouvoir ne peut plus venir combler. Le désengagement des autorités publiques est alors largement encouragé par les organisations internationales en tout cas en milieu urbain. Le constat est clair pour certains : « Trop souvent, le pouvoir d'État est mis au service d'objectifs à courte vue, inspirés du favoritisme. Étant donné ces handicaps, l'État devrait se garder d'intervenir pour régler les problèmes qui peuvent être résolus même imparfaitement en laissant faire le marché. Celui-ci ne fonctionne peut-être pas parfaitement mais, dans de nombreux pays africains, on ne voit pas comment les pouvoirs publics pourraient faire mieux en y intervenant. Les gouvernements devraient donc réserver les ressources limitées dont ils disposent pour des interventions dans les domaines où les résultats ne sauraient être obtenus par le seul jeu des forces de marché : mettre en place l'infrastructure et les services sociaux de base, gérer l'appareil juridique et judiciaire et protéger l'environnement. Même dans ces domaines, les pouvoirs publics devraient faire appel dans toute la mesure du possible au secteur privé, par voie de procédures d'adjudication par exemple »⁴¹. La « bonne gouvernance »⁴², le

⁴⁰ Dossier « L'État en voie de privatisation », *Politique Africaine*, N°73, mars 1999, p. 6-122.

⁴¹ Extrait de : Banque Mondiale, *L'ajustement en Afrique*, Washington, Banque Mondiale, 1994, p. 10-11.

⁴² La gouvernance s'entend, dans le discours des organismes multilatéraux, comme la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. À la fin des années 1980, la situation en Afrique est diagnostiquée comme une crise de gouvernance. Cela se traduit par la promotion, dans une perspective normative, de la « bonne gouvernance » qui doit désormais guider les États, à savoir la nécessité pour les gouvernants et plus largement pour tous les titulaires de positions de pouvoir d'adhérer aux principes de bonne gestion, d'efficacité et de responsabilité dans la conduite des politiques publiques.

« mieux d'État » vont ainsi avec le « moins d'État », par application du principe de subsidiarité à une stratégie de refondation de l'État africain. En milieu urbain, cette conception essentiellement instrumentale et fonctionnaliste de l'État s'est traduite par un encouragement fort au désengagement des autorités publiques de la mise en œuvre voire idéalement de la gestion pure et simple des services publics et par un encouragement du développement participatif dans ces domaines.

La seconde analyse relative à cette multiplication des pouvoirs urbains porte sur l'existence de solidarités excluantes. Présence de l'État et micro-privatisations sont envisagées comme des processus qui s'excluent mutuellement car les secondes se développent notamment dans les « absences d'État ». Les initiatives sociales restent ainsi pensées dans leur dimension contre-normative et de contournement de l'État. Ces pratiques anétatiques découleraient en effet « de la discontinuité du politique qui présente des zones de fuite au travers desquelles s'engouffre une nébuleuse sociale qui trouve ses points de condensation dans des pratiques contre-normatives et ponctuelles : les règles y étant conjoncturelles, comme les activités qui les animent, le propre de ces formes anétatiques est la fluidité basée sur une forme d'évitement »⁴³. Or les micro-privatisations restent pour beaucoup d'analystes marquées par leur caractère de solutions fragiles, conjoncturelles, éphémères et incomplètes⁴⁴. Parallèlement, ces initiatives naissent de situations spécifiques immédiates propres à chaque individu, qui conduisent à une accumulation d'initiatives informelles, posant ainsi la question de la cohérence du tout. Dès lors, la régulation urbaine ne serait que celle née de la contingence et de l'aléatoire avec les interrogations que cela suscite : « ces économies populaires ont provisoirement le

⁴³ Sall, B., « Les groupes problématiques comme forme socialisée du besoin d'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 34-35.

⁴⁴ Olivier de Sardan, J-P., « Le développement participatif : ni solution miracle, ni complot néolibéral », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 148-155.

mérite d'assurer un minimum de cohésion aux tissus sociaux urbains ; mais cela suffit-il pour garantir l'avenir ? »⁴⁵.

B. Au-delà de la confusion : éclairer « l'État au concret » par l'analyse de l'action publique urbaine

L'inconfort théorique à penser les dynamiques complexes qui travaillent les politiques publiques n'est pas propre au terrain africain et caractérise l'ensemble du processus de production de services collectifs. À partir des années 1980, les limites intrinsèques à l'approche séquentielle ont en effet été mises en exergue. L'ordre des étapes peut être inversé ou perturbé : une décision peut être prise avant que le problème qu'elle entend résoudre soit posé ; la mise en œuvre peut également survenir avant que la décision soit formellement prise ; certaines étapes peuvent également ne pas se réaliser ou apparaissent difficilement identifiables, notamment la phase de terminaison de la politique⁴⁶. Ainsi, le besoin a été ressenti, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques occidentales, de passer d'une perspective de politique publique à une perspective élargie d'action publique. Il s'agit en l'occurrence de privilégier une vision du traitement des affaires publiques comme le fait d'une co-production de solutions à la fois par l'État et par la société civile selon des configurations variables. En effet, « les politiques publiques centrées sur l'État s'insèrent maintenant dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordination qu'on appelle aujourd'hui l'action publique »⁴⁷.

⁴⁵ Dossier « Les politiques urbaines », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 7.

⁴⁶ Pour une synthèse, voir Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990.

⁴⁷ Gaudin, J-P., *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, p. 2.

Cette nouvelle approche est lourde de conséquences. En effet, comme le montre Patrice Duran⁴⁸, l'ensemble des mécanismes à travers lesquels s'élaborent des choix publics, où se prennent des décisions et s'opérationnalisent les actions qui en découlent se caractérise désormais par un double mouvement d'expansion et de différenciation. D'une part, il en est fini d'un espace public se résumant à la seule figure de l'État ; différents phénomènes se conjuguent pour remettre en cause la figure idéale-typique longtemps hégémonique d'un État omnipotent auquel on a pu assimiler les politiques publiques dans les pays occidentaux de tradition jacobine ; de plus, l'accroissement des interdépendances entre acteurs interdit de penser leur coordination sous le seul angle de la hiérarchie. D'autre part, ces transformations de l'action publique semblent s'accompagner d'une intrusion explicite et significative des acteurs privés tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques publiques, remettant en cause la différenciation public-privé, qui conditionne encore largement la définition théorique des sociétés politiques occidentales. L'espace public est désormais composé d'un certain nombre d'acteurs dont la multiplicité et la croissance des échanges rend le comportement de plus en plus difficile à saisir. On découvre alors une nouvelle architecture des politiques publiques où les notions de public et de privé se brouillent, conduisant à devoir renoncer à une vision unitaire du pouvoir. L'analyse de l'action publique révèle également un univers fragmenté en différents systèmes d'actions, ces derniers recouvrant « des relations d'interdépendance et d'échange entre individus et groupes intervenant autour d'un problème commun »⁴⁹. Au plan de la société, le pluralisme des cultures, des identités et des intérêts interdit d'avoir une vision homogène et unifiée du développement social. L'action publique peut alors se définir comme le processus de « construction et de qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en

⁴⁸ Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

⁴⁹ Commaille, J., Jobert, B., *op. cit.*, p. 41.

tout mais aussi en partie, ainsi que l'élaboration par des acteurs multiples de réponses, de contenus et de processus pour les traiter »⁵⁰.

1. Sociologisation de l'analyse de l'action publique

Cette perspective d'analyse, par la déconstruction du processus qu'elle cherche à mettre à jour, débouche sur une véritable sociologie de l'action publique. Elle se dégage en effet d'une lecture purement institutionnaliste pour se centrer sur les processus sociaux. « Certes le gouvernement gouverne mais l'action publique ne se réduit plus à l'action des seuls gouvernants, dont l'étude ne permet pas d'embrasser toute la complexité d'une activité qui transcende les barrières du privé et du public, traverse les nomenclatures politico-administratives et mêle différents niveaux d'intervention tant infra que supranationaux. L'expansion de fait du service public à l'activité d'une multiplicité d'acteurs de statuts différents interdit de faire des institutions publiques les seuls dépositaires de l'action publique »⁵¹. Ainsi, les politiques publiques ne peuvent plus être mises en œuvre de manière endogène à la sphère publique et les intérêts sociaux apparaissent comme les interlocuteurs naturels des pouvoirs publics.

La découverte selon laquelle gouverner revient à gérer de l'action collective conduit à chercher à mobiliser un cadre d'analyse approprié à la compréhension des mécanismes à travers lesquels se construisent une telle action. L'analyse de l'action publique, « comprendre comment et dans quelles conditions des programmes d'actions sont définis puis mis en œuvre »⁵², s'oriente désormais vers des questionnements renouvelés. Cette perspective d'analyse dite de l'action publique a

⁵⁰ Commaille, J., Jobert, B., *op. cit.*, p. 47.

⁵¹ Duran, P., *op. cit.*, p. 10.

⁵² Gaudin, J-P., *op. cit.*, p. 1.

notamment habilité à partir des années 1990 de nouvelles facettes du travail public⁵³. Face à la complexité sociale du processus de l'action publique, ce sont l'ensemble des recherches permanentes d'ajustement entre les différents centres d'impulsion et de responsabilité, à tous les niveaux, local, national et international, qui intéressent le chercheur, au travers de la multiplication de procédures, par ailleurs « parées de bien des qualités : adaptables à la diversité des situations, ouvertes à tous les acteurs, souples sur le plan juridique, expérimentales »⁵⁴. Parmi les procédures les plus formalisées, on retrouve les outils de concertation et les forums de débat public, les agences de régulation, les processus d'évaluation, qui se présentent comme autant de formes explicites de négociation et de suivi des politiques publiques⁵⁵. Les recherches sur la constitution des agendas gouvernementaux ont quant à elle mis en lumière des formes plus implicites d'échanges entre acteurs, l'enjeu se révélant être « que l'on ne sait pas exactement ce qu'est un problème public, et surtout que l'on ne sait pas *a priori* pourquoi un problème social fait l'objet d'une politique »⁵⁶. Les études sur les politiques environnementales et les politiques de la ville en France se sont particulièrement intéressées aux processus de construction d'un problème public transversal, dont la régulation intéresse un nombre significatif d'acteurs, tant privés que publics, qui régissent leurs relations dans un cadre au départ faiblement institutionnalisé. Elles montrent notamment l'incertitude inhérente à l'objet « problème public » et les difficultés liées à la mise en place de l'action sur un objet transversal, dont le traitement a vocation à se réaliser au travers d'un ensemble de programmes qui ne lui sont pas spécifiquement consacrés⁵⁷. Cette approche par

⁵³ Sur les différents développements de l'analyse des politiques publiques, voir : Dossier « Les approches nationales des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.52, N°1, février 2002, p. 3-106.

⁵⁴ Gaudin, J-P., *op. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Voir notamment : Gaudin, J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

⁵⁶ Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, p. 28.

⁵⁷ Voir notamment pour la politique de l'environnement : Constantin, F., « Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet. Le cas de l'environnement », in Caillosse, J., De Béchillon, D., Renard, D. (dirs), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec*

l'action publique a également permis la détection de récurrences structurelles ou de configurations d'acteurs informelles dans la conduite des politiques, qui prennent notamment la forme de « réseaux de politiques ». Cette notion de réseaux met l'accent sur la diversité des acteurs de l'action publique et sur le caractère relativement fluide des groupements d'acteurs qui peuvent ainsi être constitués⁵⁸.

2. L'action publique urbaine privilégiée

Les politiques publiques locales, particulièrement urbaines, sont un terreau privilégié d'analyse de l'action publique et des mutations en cours en raison de leur dimension territorialisée⁵⁹. Tout d'abord, à partir du moment où l'on prend en compte le jeu des acteurs, la mise en œuvre, et donc le territoire qui est le lieu de conséquence de toute action, deviennent une dimension fondamentale de l'analyse. Certes la notion de mise en œuvre est marquée par son ambiguïté. Elle est en effet très liée à une approche *Top/Down* et a longtemps été réduite à une activité instrumentale par la grille d'analyse séquentielle. Or, envisagée dans une perspective sociologique, c'est l'analyse de la mise en œuvre qui va justement permettre de saisir la disjonction dans l'action entre autorité et pouvoir. Elle souligne le pouvoir des acteurs présumés d'exécution ou extérieurs aux autorités publiques. Cette orientation de l'analyse permet alors de comprendre que les écarts entre objectifs et résultats d'une politique ne peuvent plus seulement s'expliquer par la déviance ou la crise ; ils sont souvent la manifestation de l'emprise des systèmes locaux sur les acteurs de la mise en œuvre,

le droit, Paris, LGDJ, 2000, p. 207-221. Pour la politique de la ville, se référer au dossier thématique « La ville, objet politique, objet de politiques », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, février 1995, p. 3-130.

⁵⁸ Le Galès, P., Thatcher, M. (dirs), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995. Se référer également à Gaudin, J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, février 1995, p. 31-56.

⁵⁹ Gaudin, J-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993 ; Jouve, B., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elveiser, 2003 et Jouve, B. « La démocratie en métropole. Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol.55, N°2, avril 2005, p. 317-338.

moins imputables de manière endogène aux acteurs qu'aux situations qui définissent leurs marges. Ainsi, la mise en œuvre est aussi une activité de formulation. On se rapproche là d'une logique plus *Bottom/Up*. L'analyse de tels processus révèle une fragmentation réelle des lieux de formulation et de décision et leur confrontation comme éléments essentiels de la réalité des politiques engagées.

Ensuite, comme le souligne Patrick Le Galès, « la recomposition de l'action publique passe par du territoire, celui-ci devenant une condition de possibilité de l'action publique renouvelée »⁶⁰. En effet, les politiques publiques ne peuvent se résumer à de simples jeux d'acteurs indépendamment des impacts qu'elles produisent sur la réalité sociale ; il faut en voir les conséquences. Il s'agit ainsi de dépasser le cadre premier des interactions sociales à travers lesquelles est construite l'action publique pour accéder aux impacts qu'elle génère (lien entre *outputs* et *outcomes*) si l'on veut en saisir pleinement la complexité et les enjeux. Or, aujourd'hui, la différenciation des territoires institutionnalisés (clos et déterminés) vient se combiner à l'indétermination des territoires de gestion (ouverts). Le changement de nature des problèmes publics, souvent transversaux, et leur traitement par des coalitions d'acteurs ont en effet défini des espaces de gestion variables qui correspondent de moins en moins aux découpages administratifs et à leur assise territoriale. Se développent alors des décalages, et par là même des tensions susceptibles d'apparaître, entre le territoire institutionnalisé du politique et les espaces réels de gestion des problèmes publics (*issues areas*). Comme le souligne Patrice Duran, si se pose aujourd'hui en Europe la question de la forme des institutions (*institutional design*), c'est que nous y sommes confrontés au problème nouveau de la gestion du désajustement entre le cadre institutionnel qui détermine l'autorité politique et une action publique qui n'en suit pas nécessairement les contours⁶¹. À l'espace clos et unique que dessinait en théorie l'État, se substitue maintenant une pluralité de

⁶⁰ Le Galès, P., « Étudier les politiques. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique », Caillosse, J., De Béchillon, D., Renard, D. (dirs), *op. cit.*, p. 294.

⁶¹ Sur ce thème, se référer à : March, J., Olsen, J., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basics of Politics*, New-York, Free Press, 1989 ; Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p. 41 et suivantes.

territoires légitimes dont l'autonomie est justifiée par leur capacité à gérer leurs propres problèmes⁶².

Enfin, à l'épreuve de l'analyse, « le local apparaît comme un laboratoire de l'action publique, lieu privilégié d'analyse des recompositions horizontales et verticales ». Au travers d'exemples français et anglo-saxons, Patrick Le Galès illustre empiriquement les modalités de la transformation du gouvernement des villes, tout en soulignant les rémanences⁶³, et propose ainsi une conceptualisation en termes de gouvernance urbaine, une approche qui « met l'accent sur les conditions d'une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non-prévus ou impuissance réelle »⁶⁴.

3. Une sociologie nécessairement politique de l'action publique

L'analyse de l'action publique conduit plus largement à s'intéresser à la régulation politique, « ce processus d'ensemble qui assure le maintien de la structure sociale »⁶⁵ et à ses transformations. En effet, un brouillage des repères provient pour une bonne part du décalage entre les représentations qui structurent notre interprétation du politique, foncièrement wébériennes, et le vécu d'une action publique qui rentre de plus en plus mal dans ces cadres de pensée. Dans la réalité, le politique ne peut plus se résumer à l'État car il n'assure plus à lui seul la régulation des enjeux qui se

⁶² Sur l'articulation entre les politiques publiques et les territoires, voir : Offner, J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol.56, N°1, février 2006, p. 27-48 ; Saez, G., « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire des collectivités locales 1999*, CNRS Éditions, 1999, p. 17-26 et Douillet, A., Faure, A. (dirs), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

⁶³ Auxquelles fait également écho l'article de Jouve, B., Lefèbvre, C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes : permanence ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe ? », *Revue française de science politique*, vol.49, N°6, décembre 1999, p. 835-854.

⁶⁴ Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, février 1995, p. 59.

⁶⁵ Chevallier, J., « De quelques usages du concept de régulation », in Miaille, M. (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

posent aux sociétés et qu'il n'est plus le seul déterminant de l'action publique. Si nous nous sentons « orphelins de l'État » dans certains pays d'Europe, c'est bien parce que celui-ci a longtemps figuré un principe d'unité et de centralité du service public et qu'il a été présenté comme le lieu magique d'ordonnement des pratiques politiques. Si l'image de la fragilité du pouvoir politique est affectée, c'est bien parce que l'État a toujours été considéré comme le lieu central d'intégration des tensions et contradictions des sociétés occidentales par le biais d'une régulation efficace des conduites des acteurs sociaux, publics et privés. Cet étatocentrisme a longtemps rendu « myope face à la régulation politique »⁶⁶.

Le concept de gouvernance représente une des tentatives visant à appréhender les mutations récentes de la régulation politique. La gouvernance recouvre alors le « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, qui vise à atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains »⁶⁷. Si elle peut être perçue par certains comme un nouveau « mode de gouvernement, dans lequel la mise en cohérence de l'action publique ne passe plus par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée, mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs dont le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun »⁶⁸, ce concept cherche avant tout à traduire une nouvelle économie des pouvoirs agissant sur la décision.

Pour autant, le risque lié à l'analyse de l'action publique est celui d'une banalisation du politique qui s'enracine dans une indifférenciation de fait des acteurs, risquant ainsi de déboucher sur une sociologie non-politique du politique. En effet, recourir uniquement à des concepts de la sociologie des organisations pour analyser l'action

⁶⁶ Commaille, J., Jobert, B., *op. cit.*, p. 45.

⁶⁷ Le Galès, P., *op. cit.*, p. 61.

⁶⁸ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 96.

peut avoir tendance à trop banaliser l'action publique. Or l'action publique n'est pas n'importe quelle action sociale. Le service public ne peut pas être assimilé à n'importe quel autre système d'action. C'est bien par rapport au concept de pouvoir politique qu'il faut se situer. L'action publique est avant tout le produit de l'activité d'une autorité investie d'une prérogative de puissance publique et d'une légitimité politique, et c'est bien là ce qui la définit comme publique. Il est vrai que les défaillances en matière de service public conduisent à s'attacher surtout à l'efficacité de l'action publique et à la dimension de la mise en œuvre au risque de considérer comme secondaires les questions de légalité et de légitimité et de perdre de vue ce qui fait la valeur d'une intervention publique. Pour autant, si la réflexion sur le pouvoir est davantage une interrogation sur la capacité d'action des autorités publiques, on ne peut trop longtemps ignorer le fait que le politique est aussi affaire de légitimité et donc d'autorité. En effet, ce que vise tout pouvoir au travers de qu'il fait est bien l'acquisition ou le maintien de son autorité. Or l'analyse de l'action publique, par le réalisme qu'elle impose, conduit à mettre en lumière la caractère aléatoire et contingent de la légitimité en obligeant à abandonner les accents mystiques qui avaient fait des autorités publiques des « puissances divines ». Cette analyse des politiques publiques ouvre alors une autre représentation du politique. En effet, en insistant sur le lien entre action et légitimité, on rompt avec une vision étroite du pouvoir politique dont la fonction se limite à la seule allocation autoritaire des valeurs. Le politique n'est plus seulement affaire de valeurs : il s'actualise dans sa contribution à gérer une société confrontée à des problèmes dont la solution conditionne la pérennité.

L'approche cognitive des politiques publiques, développée dans les années 1990, a justement cherché à mettre en lumière comment les processus d'action publique parviennent à produire un ordre légitime au sein de l'action publique⁶⁹. Cette

⁶⁹ Dossier « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.50, N°2, avril 2000, p. 180-349.

approche part du constat que les problèmes publics sont pris en charge par un ensemble de décisions et d'actions renvoyant à des univers de sens et à des comportements propres à chacun des acteurs. Les acteurs intéressés à un problème s'investissent, selon des répertoires multiples, pour que la représentation dominante du problème converge le plus possible avec leurs propres représentations de ce problème. Les politiques publiques s'appréhendent alors comme « des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs vont construire et exprimer “un rapport au monde” qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être »⁷⁰. Dans certaines circonstances, un « référentiel global », que l'on peut présenter sommairement comme une vision dominante d'un problème, va pouvoir s'imposer. Cette mise en ordre n'est que temporaire, des dissonances cognitives pouvant intervenir entre la représentation dominante d'un problème et celle portée par certains groupes ou secteurs⁷¹.

Ces approches, qui lient légitimité et action, conduisent à appréhender différemment les options choisies par les autorités publiques. En effet, on sort d'une pensée strictement gestionnaire dont le centre serait constitué par la catégorie des objectifs. C'est en fait la situation qui définit la rationalité des stratégies d'acteurs plus que les objectifs qui leurs sont assignés. Moyens et objectifs concrets d'action sont ainsi modulés en fonction des situations : ils ne peuvent être pure et simple déduction des finalités. À partir de là, les disjonctions entre finalités présupposées de la politique publique et les moyens et objectifs concrets qu'elle se donne n'apparaissent plus forcément comme déviantes. Elles sont la conséquence d'un choix cohérent et motivé par de bonnes raisons qui est à l'origine d'une action que l'on estime juste et que l'on veut appropriée à une situation en fonction de la manière dont on l'interprète. L'intervention des pouvoirs publics est ainsi guidée par des systèmes de

⁷⁰ Muller, P., « Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, N°2, avril 2000, p. 195.

⁷¹ Faure, A., Pollet, G., Warin, Ph., *La structuration de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

raisons plus ou moins acceptables qui incluent des prémisses de valeurs et des prémisses factuels. Lier choix et résultats dans l'analyse de l'action publique permet ainsi de réaliser la circularité du politique en même temps qu'elle en souligne les difficultés.

Les politiques publiques peuvent dès lors être appréhendées comme « le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes posés et les orientations de l'action »⁷².

4. L'analyse de « l'État au concret » et de ses modes de réinvention

On ne peut que noter l'intérêt de confronter les orientations ouvertes par cette perspective d'analyse non stricto-institutionnaliste au terrain africain. La lecture purement institutionnelle du politique en Afrique a en effet déjà été dépassée et complétée par une approche sociologique.

L'approche de la « politique par le bas », développée depuis la fin des années 1970, a permis de renouveler l'approche du politique en Afrique, en intégrant de nouveaux objets d'étude à ceux plus traditionnels que sont l'État et plus largement les institutions⁷³. Ce besoin de renouvellement s'explique notamment par les caractéristiques de l'État post-colonial en Afrique, marqué par la faiblesse de son institutionnalisation, en raison notamment de la faible différenciation politique (étroite imbrication entre politique et économique) et de la personnalisation des

⁷² Duran, P., *op. cit.*, p. 24.

⁷³ Dossier « La politique en Afrique noire, le haut et le bas », *Politique Africaine*, N°1, mars 1981, p. 2-119 ; Bayart, J-F., Mbembe, A., Toulabor, C., *Le politique par le bas en Afrique Noire*, Paris, Karthala, 1992 ; Coulon, C., Martin, D.C., *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991 et Martin, D.C., *Sur la piste des OPNI (Objets politiques non-identifiés)*, Paris, Karthala, 2002.

procédures au détriment de l'idéaltype wébérien de la domination légale rationnelle. Cette approche de la politique par le bas a permis d'élargir le domaine de l'investigation du politique à travers l'étude de nouveaux comportements politiques, ceux qui ne se donnent pas à voir de prime abord comme politiques mais qui ont une incidence politique : la sorcellerie, la musique, le sport, la dérision politique ou encore la religion⁷⁴.

La science politique africaniste a également mis en avant de possibles modes de réinvention de l'État en Afrique qui expliqueraient sa durée au-delà de l'apparence d'un « État suspendu »⁷⁵ ou d'un « État fantôme »⁷⁶. Les ouvrages désormais références de Jean-François Bayart, *L'État en Afrique*, et de Jean-François Médard, *États d'Afrique*, ont mis en lumière les mécanismes de production de l'État et surtout de reproduction de sa spécificité. Les théories de l'État néo-patrimonial, portées par Jean-François Médard⁷⁷, soulignent notamment la faible différenciation public-privé dans la gestion de l'État ainsi que ses racines anciennes mais renouvelées. La théorie de la politique du ventre, formalisée par Jean-François Bayart⁷⁸, présente l'État en Afrique comme une structure hybride qui emprunte à l'Occident la structure étatique mais en la réinventant en fonction des perceptions africaines du politique. Ce

⁷⁴ Dossier « Pouvoirs sorciers », *Politique Africaine*, N°79, octobre 2000, p. 5-100 ; Martin, D.C., *Les nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris, Karthala, 1998 ; Dossier « Démocratie, le pouvoir des mots », *Politique Africaine*, N°64, décembre 1996, p. 3-70 et Constantin, F., Coulon, C., *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

⁷⁵ Hyden, G., *No Short Cut to Progress. African Development Management in Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1983.

⁷⁶ Un des courants d'analyse de l'État en Afrique diagnostique une « greffe ratée », en raison de facteurs culturels, de la technologie institutionnelle qu'est la structure étatique. Voir : Badie, B., *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992. Certains présentent l'État en Afrique comme une coquille vide : Chabal, P., Daloz, J-P., *L'Afrique est partie. L'instrumentalisation du désordre*, Paris, Économica, 1999.

⁷⁷ Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991 ; Médard, J-F., « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, N°39, septembre 1990, p. 25-36 et Médard, J-F., « L'État-business et les politiciens entrepreneurs. Le néo-patrimonialisme, du politique à l'économique », in Ellis, S., Fauré, Y. (dirs), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala-ORSTOM, 1995, p. 289-309.

⁷⁸ Bayart, J-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

processus débouche sur un « État rhizome » dont la réalité la plus significative se déploie cachée, dans le fonctionnement des factions qui s'articulent de l'échelon local à un niveau national. Dans ces deux théories sur l'État, les processus d'incorporation à l'œuvre semblent « en particulier reposer sur un processus de métissage et de domestication réciproques, les sociétés se saisissant d'un État instrumentalisé et l'État, par ses représentants, se coulant dans le modèle lignager ici, tribalisé ailleurs, clanique parfois, mafieux éventuellement »⁷⁹. Il s'agit néanmoins de problématiques encore peu sensibles aux effets drastiques des ajustements structurels et surtout des transitions démocratiques en cours depuis les années 1990⁸⁰.

L'analyse de l'État en Afrique a ainsi débouché sur de grandes fresques de l'État post-colonial, laissant en revanche peu de place au niveau infra-étatique de pouvoir. Ainsi, parce qu'ils empruntent aux pratiques des habitants et des fonctionnaires autant qu'à l'expression d'une autorité centrale, les modes de réinvention de l'État restent mal identifiés. L'attrait monopolisateur exercé par l'étude de l'État post-colonial a notamment laissé peu de place, en science politique, à l'analyse des pouvoirs locaux, notamment urbains⁸¹. Également, la base paysanne du mode de production dominant, l'intérêt porté par le pouvoir politique aux campagnes et l'intérêt scientifique que ce milieu a par conséquent suscité ont contribué à occulter l'objet urbain qui apparaît en quelque sorte comme un poisson sans eau⁸². La science politique est ainsi restée longtemps éloignée des villes, envisagées davantage comme des objets géographiques, sociologiques et anthropologiques, tendance que l'on a également pu retrouver dans les études urbaines occidentales.

⁷⁹ Le Roy, E., « L'odyssée de l'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 9.

⁸⁰ Médard, J-F., « La crise de l'État néo-patrimonial et évolution récente de la corruption en Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, tome 26, N°102, septembre 1998, p. 55-57.

⁸¹ Des études s'y sont néanmoins intéressées, portant sur les décentralisations et les municipalités. Voir : Dossier « Espaces publics municipaux », *Politique Africaine*, N°74, juin 1999, p. 6-84 ; voir également les travaux de Dominique Darbon sur les pouvoirs locaux en Afrique australe, notamment : Darbon, D. (dir.), *Afrique du Sud : l'après-Mandela*, Paris, Karthala, 1999.

⁸² Hyden, G., *op. cit.*

Or les modes de faire dans les métropoles africaines révèlent une richesse des actions et comportements sociaux et politiques, qui traduisent une « négociation de l'État au quotidien »⁸³, dont le produit en terme de régulation concrète reste encore à analyser. L'action des autorités publiques en milieu urbain apparaît dès lors un objet central d'analyse qui, comme nous l'avons déjà souligné, reste encore relativement vierge. Or le fait que le pouvoir politique ne s'incarne pas dans le moule de l'État wébérien ne doit pas conduire à délaisser l'analyse des institutions mais davantage à saisir les modalités de leur ancrage au quotidien. Comme le souligne Patrick Quantin, qui consacre une recherche aux lieux d'institutionnalisation des dispositifs de gouvernement, « la capacité à survivre des appareils de gouvernement apparaît comme un objet digne d'étude »⁸⁴, se démarquant ainsi des théories sur la non institutionnalisation du pouvoir politique. Il montre notamment que les lieux d'institutionnalisation, dont certains sont anciens (les municipalités par exemple), se retrouvent sollicités comme ancrages possibles de nouvelles dynamiques. L'analyse de l'action publique urbaine apparaît un vecteur d'analyse possible de ces modes de réinvention de l'État, notamment les processus qu'il développe au quotidien pour prendre en compte le local.

5. Une réflexion déjà ouverte

Les analyses de l'État au concret en Afrique subsaharienne s'articulent dans les années 1990 autour de deux axes.

Le premier, politiste, partant du constat d'une criminalisation de l'État, analyse la privatisation de ce même État, privatisation des services, privatisation des fonctions, et illustre les modalités empiriques de redéploiement de l'État.

⁸³ Blundo, G., « Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, N°20, 2001, p. 75-90.

⁸⁴ Quantin, P. (dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.

Un second, plus socio-anthropologique, vise également à revoir le fonctionnement des appareils et institutions de l'État ; c'est la privatisation par le bas qui est cette fois mise en lumière⁸⁵. Certaines études ont notamment mis à jour l'expression d'un « besoin d'État »⁸⁶ qui demeure derrière les micro-privatisations en cours. Comme le souligne Babacar Sall dans le cas des groupes dits problématiques (exemple ici des employés de maison, cireurs, porteurs et chargeurs de briquets jetables de Dakar), « ils cherchent aussi autour de leur objet à se conférer une visibilité qui est en réalité parfois une demande de reconnaissance professionnelle de leur activité posée en termes de besoin de droit, donc d'État »⁸⁷. Parallèlement, les ressources sur lesquels ils s'appuient obéissent à des logiques qui ne sont pas forcément anétatiques car l'État continue d'y survivre comme nœud de pouvoir élémentaire d'un vaste système relationnel.

Les analyses de l'État au concret en milieu urbain au travers des processus de politique publique restent en revanche peu nombreuses, même si les travaux portés par des géographes sur la gestion urbaine sont un socle de réflexion très riche. La recherche urbaine sur les villes d'Afrique subsaharienne, et plus largement sur les villes du Sud, reste en effet marquée par l'empreinte irréfragable des géographes. Dans les années 1950, les premières recherches urbaines sont, pour la grande majorité, géographiques. L'intérêt scientifique se concentre essentiellement sur deux aires : l'Afrique de l'Ouest⁸⁸ et l'Afrique Australe⁸⁹. Alors que la ville africaine

⁸⁵ Darbon, D., « Administration, États et sociétés », in Bach, D., Kirk-Greene, A. (dirs), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Économica, 1993, p. 53-69 ; Conférence « La gouvernance au quotidien en Afrique : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers », 22-25 mai 2002, Leiden ; Dossier « Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés », *Autrepart*, N°20, 2001.

⁸⁶ Dossier « Besoin d'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 5-72.

⁸⁷ Sall, B., « Les groupes problématiques comme forme socialisée du besoin d'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 31.

⁸⁸ Parmi les précurseurs français : Dresch, J., « Villes congolaises. Études de géographie urbaine et sociale », *Revue de géographie humaine et d'ethnologie*, N°3, 1948, p. 3-24 ; Dresch, J., « Villes d'Afrique Occidentale », *Les cahiers d'outre-mer*, vol.3, N°11, juillet-septembre 1950, p. 200-230 et Richard-Molard, J., « Villes d'Afrique noire », *Présence Africaine*, N°15, 1953, p. 295-306.

« s'invente » sous le regard des géographes⁹⁰, c'est également un regard scientifique pluridisciplinaire qui est progressivement jeté sur elle, approprié à la complexité de l'objet, dont le précurseur pour l'africanisme français est l'étude des Brazzavilles Noires⁹¹, dont le pluriel traduit déjà l'interdiction de penser la ville de manière univoque. Même si les années 1960 ont retardé cette mutation⁹², les années 1970 se caractérisent par une interdisciplinarité croissante. Dans un contexte où la lutte des classes devient un enjeu de plus en plus visible dans l'espace urbain où les différences se développent entre les segments urbains, l'objectif est, à partir des situations et des pratiques concrètes, de « rompre avec les sempiternelles généralités sur le sous-développement et ses effets urbains pour dégager les mécanismes précis de la domination qui pèsent sur les populations des villes »⁹³. L'étude de la formation des classes sociales devient centrale, produit d'une ségrégation spatiale déterminée par les facteurs économiques. Le regard très diversifié des auteurs se pose ainsi sur l'ensemble des transformations qui affectent la vie de tous à l'intérieur de l'ensemble urbain, et les manières des individus d'y répondre. Les études urbaines contemporaines sont marquées quant à elles par l'empreinte de trois géographes :

⁸⁹ Sous l'impulsion de l'École du *Livingstone Institute* et de l'École de Manchester.

⁹⁰ Piermay, J-L., « L'invention de la ville en Afrique subsaharienne », *Historiens et Géographes*, N°379, juillet 2002, p. 153-160. L'auteur privilégie la notion d'invention à celle de changement, pour souligner « l'art de produire par ses propres moyens un élément, un objet, un processus », mettant ainsi en exergue la dynamique endogène de la ville.

⁹¹ Balandier, G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Armand Colin, 1955. Sociologue, Georges Balandier produit l'étude pionnière de sociologie urbaine africaniste, mobilisant par ailleurs plusieurs disciplines : histoire, démographie, ethnologie, notamment.

⁹² À la différence de la recherche anglo-saxonne, l'africanisme français reste peu mobilisé par l'étude urbaine dans les années 1960. Dans la perspective globalement ruraliste des études sur le développement à cette époque, la ville africaine, dont la morphologie désarçonne nombre d'observateurs, pâti d'un moindre intérêt scientifique, expliqué également par le discrédit idéologique du modernisme urbain chez les chercheurs. L'intérêt des chercheurs français ne s'est pour autant jamais éteint à cette période, en attestent les nombreux travaux de Paul Mercier sur Dakar ou Roland Devauges sur Brazzaville.

⁹³ Copans, J., « Une relecture actuelle. A passage to Brazzaville », in Balandier, G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Presses de la fondation nationale de science politique, 1985, 2^{nde} édition revue et augmentée, p. 9.

Alain Dubresson et son travail sur Abidjan et l’Afrique Australe⁹⁴, Sylvly Jaglin (Ouagadougou et les villes d’Afrique australe⁹⁵) et Philippe Gervais-Lambony (Lomé et Harare⁹⁶). Ces études ont pour point de départ l’analyse de la territorialisation des politiques publiques, à travers l’étude de politiques sectorielles, essentiellement les politiques d’infrastructures et services collectifs. Ces travaux mettent en exergue une fragmentation des territoires de la ville, héritage d’un urbanisme colonial marqué par la ségrégation et d’une démission ou impuissance des autorités publiques à gérer une croissance urbaine accélérée. Ces études géographiques montrent également la diversité des réponses locales développées par les habitants pour satisfaire des besoins laissés pendants par les autorités publiques, multipliant ainsi les acteurs investis dans la production des politiques publiques. Cette diversité de l’action publique a également conduit à analyser les rapports qui peuvent se nouer entre les acteurs, œuvrant alors à un processus de contre-fragmentation de l’espace urbain. En effet, les études géographiques suggèrent le plus souvent de ne pas s’arrêter à l’idée de fragmentation, en rendant compte des liens entre les différentes zones et les différentes politiques publiques. Elles recourent notamment à la métaphore de l’archipel pour souligner les liens qui peuvent exister entre les îlots⁹⁷. Cela conduit alors les géographes à partir en quête des formes de « gestion urbaine » c’est-à-dire mettre à jour « des mécanismes de traitement des problèmes posés par le

⁹⁴ Notamment : Antoine, Ph., Dubresson, A., Manou-Savina, A., *Abidjan côté cours*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987 ; Mulenga, M., Dubresson, A. (dirs), *Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa*, Lusaka, Press of University of Zambia, 2001 et Dubresson, A., « Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du Sud) », *Tiers Monde*, N°181, janvier-mars 2005, p. 21-44.

⁹⁵ Jaglin, S., *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 1995 ; Jaglin, S., « Ségrégation, fragmentation, archipellisation en Afrique Australe (Johannesburg, Lusaka, Windhoeck) », in Navez-Bouchanine, F. (dir.), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, L’Harmattan, 2002 et Jaglin, S., *Services d’eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 2005.

⁹⁶ Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citadin*, Paris, Karthala, 1994 ; Gervais-Lambony, Ph., Jaglin, S., Mabin, A. (dirs), *La question urbaine en Afrique Australe. Perspectives de recherche*, Paris, IFAS-Karthala, 1999.

⁹⁷ Pour une illustration : Jaglin, S., Piermay, J.L., « Lusaka, de la ségrégation à l’archipellisation », in Daloz, J-P. (dir.), *La Zambie contemporaine*, Paris, Karthala-IFRA, 1996, p. 215-258.

fonctionnement de la ville, la dimension sociale d'une gestion considérée comme mécanisme de régulation des rapports sociaux urbains, mais aussi comme système de contrôle des populations urbaines »⁹⁸. Certains travaux de géographes s'intéressent, au-delà de la régulation sociale, à la régulation globale du milieu urbain, et notamment à la posture des autorités publiques vis-à-vis des territoires de gestion, au travers de la mise à jour d'une possible « gestion partagée »⁹⁹ et de la montée en puissance de nouveaux pouvoirs locaux¹⁰⁰. Ces travaux s'attachent ainsi, à partir des dynamiques spatiales et sociales des processus de l'action publique, à analyser les formes d'une possible gouvernance urbaine¹⁰¹.

Une pluralité d'études se consacrent également, en mobilisant plusieurs disciplines, qu'il s'agisse de la sociologie, de la géographie, de l'anthropologie ou de l'histoire sociale, à mettre en lumière comment les initiatives quotidiennes, qu'il s'agisse des discours ou des actions, façonnent la ville contemporaine, en alimentent les changements, les innovations et en nourrissent les paradoxes, œuvrant à une recomposition du milieu urbain¹⁰². Ces travaux permettent notamment d'illustrer la citoyenneté qui prévaut dans ces grandes métropoles, alors même que l'urbanité, c'est-

⁹⁸ Dossier « La gestion sociale urbaine dans les pays en développement », *μ Recherche Cahiers*, N°3, décembre 1992, p. 1-60.

⁹⁹ Jaglin, S., *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 1995.

¹⁰⁰ Dubresson, A., Jaglin, S., « Les décentralisations au risque de la fragmentation urbaine en Afrique subsaharienne », in EADI-GEMDEV, *L'Europe et le Sud à l'aube du XXI^e siècle. Enjeux et renouvellement de la coopération, Actes de la 9^{ème} Conférence générale de l'EADI (22-25 septembre 1999)*, Paris, Karthala, 2002 et Dossier « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Tiers Monde*, N°181, janvier-mars 2005, p. 7-167.

¹⁰¹ Dubresson, A., Jaglin, S., « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », *Historiens et Géographes*, Tome 1, N°379, juillet 2002, p. 67-75 ; Dubresson, A., Jaglin, S., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala, 1993 et Fourchard, L. (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, CEAN-Karthala, 2007.

¹⁰² Voir notamment : Dorier-Apprill, E., Kouvouama, A., Apprill, C., *Vivre à Brazzaville. Modernité et crise au quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Calas, B. (dir.), *De Dar es Salaam à Bongoland : innovations et mutations urbaines en Tanzanie*, Paris, Karthala, 2005 et Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006.

à-dire l'accès aux attributs spécifiques de l'urbain (emploi et infrastructures), est souvent refusée aux résidents. Ils s'insèrent plus largement dans le débat sur la citoyenneté en milieu urbain, entre sujétion et indocilité¹⁰³. La citoyenneté s'entend ici comme l'inscription cognitive et empirique des habitants dans la ville, que l'on retrouve, de manière protéiforme, au travers des discours et des pratiques. Les territoires, en tant qu'espaces appropriés, identifiés et gérés par les communautés, apparaissent alors comme la traduction possible de cette identité citadine et de ses mutations, qu'il s'agisse des quartiers¹⁰⁴, mais également de territoires plus originaux tels que la rue¹⁰⁵ ou les décharges¹⁰⁶.

¹⁰³ Constantin, F., « Crises et recompositions urbaines en Afrique. Pour introduire un débat », in Fiévet, C. (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, Éditions Joëlle Sampy, 1998, p. 427-431 ; Calas, B., « Le citoyen kampalais : entre sujétion et roublardise », in Fiévet, C. (dir.), *op. cit.*, p. 419-426 ; Leimdorfer, F., Marie, A. (dirs), *L'Afrique des citadins. Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)*, Paris, Karthala, 2003 ; Mamdani, M., *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala-Sephis, 2004 et Lebeau, Y., Niame, B., Piriou, A., De Saint Martin, M. (dirs), *État et acteurs émergents en Afrique. Démocratie, indocilité et transnationalisation*, Paris, Karthala, 2003.

¹⁰⁴ Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citadin*, Paris, Karthala, 1994 et Fournet-Guérin, C., « Vivre à Tananarive. Crises, déstabilisations et recompositions d'une citoyenneté originale », *L'information géographique*, N°70, 2006, p. 100-116.

¹⁰⁵ Dossier « Du côté de la rue », *Politique Africaine*, N°63, octobre 1996, p. 3-78 ; Rodriguez-Torres, D., « À chacun son trottoir : l'appropriation des espaces publics par les jeunes de Nairobi », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 325-350.

¹⁰⁶ Zoa, A-S., *Les ordures à Yaoundé*, Paris, L'Harmattan, 1996.

II OBJET, TERRAIN DE LA RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE

A. Le renouvellement des modalités de régulation urbaine au travers de l'analyse de la carrière d'un problème public (1964-2002)

L'un des principaux chantiers de la recherche sur les sociétés africaines consiste à s'interroger sur les capacités de modernisation et de mise à niveau des dispositifs de gouvernement, et plus spécifiquement sur les moyens localement disponibles pour concevoir des politiques publiques adaptées et les mettre en œuvre.

Notre ambition est de mettre en lumière, à travers l'étude du processus d'une politique publique, en l'occurrence la gestion des déchets à Nairobi, la capacité des autorités publiques à conduire de manière intentionnelle des projets selon des logiques qui rendent compte à la fois de leurs propres valeurs en même temps que des éléments de structuration du champ qu'elles vont mobiliser pour gérer le secteur concerné.

Par là même, ce travail a pour objectif de mettre en exergue les modalités concrètes de la régulation dans un monde urbain perçu comme politiquement et socialement différencié où évoluent des acteurs autonomes qui ne partagent ni les mêmes valeurs, ni les mêmes intérêts, ni les mêmes principes d'actions et où les autorités publiques sont présumées, si ce n'est en crise, en tout cas en retrait, à l'instar plus largement de l'État en Afrique.

Il cherche ainsi à montrer que la crise du milieu urbain déjà établie pour certains ou qui se profilerait pour d'autres, illustrée par le développement des initiatives populaires conséquence du retrait des autorités publiques dans des domaines de plus

en plus larges, repose le plus souvent sur une liaison mécanique de faits dont la concomitance apparente n'exclut nullement qu'ils procèdent de logiques distinctes. Les analyses sur les villes en crise mésestiment en effet souvent les dynamiques urbaines qui s'expriment dans la durée et sur lesquelles peuvent s'appuyer des recompositions durables.

Pour autant, la régulation urbaine reste intrinsèquement complexe, évolutive et souvent conflictuelle. Ainsi, sans chercher à idéaliser la régulation urbaine, ni à en gommer les difficultés, ce travail a pour objectif de saisir comment les pouvoirs publics à Nairobi parviennent, au prix d'un travail parfois contradictoire, à renouveler leurs modalités d'intervention en fonction des changements du cadre, qu'il soit cognitif ou empirique, dans lequel ils se projettent.

L'analyse de l'action publique dans la gestion des déchets à Nairobi et ses implications pour penser la régulation urbaine sera appréhendée ici au travers de ses interactions avec le problème public des déchets. En effet, l'action publique révèle les comportements mais également les représentations divergentes qu'ont les acteurs de la gestion des déchets, qui influencent directement l'existence et le contenu d'une problématisation publique de cette thématique.

Ce processus de problématisation publique, qui aboutit *in fine* à ce qu'un problème soit considéré comme devant faire l'objet d'une intervention publique, se révèle aussi bien au travers des multiples initiatives empiriques de gestion des déchets que dans les représentations qui se laissent saisir au travers des discours, rejoignant ici une approche cognitive des politiques publiques. Ces discours sont essentiellement appréhendés, dans ce travail, au travers des entretiens conduits et des articles de la riche presse quotidienne anglophone.

Néanmoins, il ne s'agit pas de répliquer mécaniquement une grille d'analyse, celle des politiques publiques, conçues avant tout pour penser l'État occidental. L'analyse

de la régulation urbaine à Nairobi impose de mobiliser les multiples outils analytiques disponibles et de les adapter aux spécificités de l'État est-africain, et de l'État kenyan en particulier.

B. Nairobi, *Self-Help City* (la ville de la débrouille)

Nairobi apparaît un terrain privilégié pour une analyse de l'action publique visant à mettre en lumière les modes concrets de réinvention de l'État au quotidien. Métropole de trois millions d'habitants¹⁰⁷ et capitale du Kenya, fondée par les colons britanniques en 1899, Nairobi révèle cette image ambivalente des métropoles africaines contemporaines, tantôt décrite comme une cité-jardin héritée de son passé colonial, avec ses lieux urbanistiquement modernes dont le *Central Business District* est la représentation, et ses quartiers résidentiels fleuris et opulents, mais également une ville de la débrouille au quotidien, où les trois-quarts de la population vivent dans des quartiers d'habitats précaires ou informels, pourvus d'infrastructures et de services collectifs sommaires ou inexistants¹⁰⁸. Au quotidien, les résidents déploient ainsi une multitude d'initiatives qui visent à assurer la satisfaction de besoins laissés pendants par les autorités publiques locales, le *Nairobi City Council* (NCC). Nairobi est ainsi souvent amalgamée à la *Self-Help City* (la ville de la débrouille). C'est à partir de l'étude des activités de recyclage du métal observées dans certains quartiers de la ville dans les années 1970 qu'a d'ailleurs été formalisée, pour ce qui est du continent africain, la notion de « secteur informel »¹⁰⁹. Cette prise en charge par les habitants s'insère dans le contexte plus large d'une croissance urbaine accélérée au Kenya à partir de l'Indépendance en 1963, même si le taux d'urbanisation reste en

¹⁰⁷ Lors du dernier recensement, en 1999, sa population s'élève à 2 143 254 habitants. Mais l'ensemble des chercheurs s'accorde sur une estimation proche des 3 millions d'habitants.

¹⁰⁸ Pour une riche étude sur Nairobi, se référer à : Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, IFRA-Karthala, 2006.

¹⁰⁹ Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's Self-Help City*, Londres, Sussex Univeristy, 1977.

deçà de la moyenne africaine. Le Kenya est « passé, sans véritable transition, d'une société en quasi-totalité rurale à une société où le fait urbain, pour ne pas être dominant statistiquement, se révèle suffisant pour modifier les équilibres économiques, sociaux et politiques qui ont prévalu jusqu'à présent »¹¹⁰.

Nairobi profite d'une couverture des secteurs de l'action publique relativement unique dans le domaine africaniste, dont on ne trouve probablement l'équivalent que pour l'Afrique du Sud (Johannesburg notamment). Des études nombreuses, dont l'interdisciplinarité est désormais caractéristique, se sont intéressées aux façons de répondre au quotidien aux difficultés de la vie nairobiennne¹¹¹. L'action publique en matière d'habitat reste probablement la porte d'entrée scientifique privilégiée d'analyse de l'action publique à Nairobi, mobilisant des travaux à la fois de science politique, de sociologie, de géographie et d'histoire sociale¹¹².

Une autre originalité des études sur Nairobi réside probablement dans l'intérêt relativement précoce porté par certains chercheurs de science politique à l'étude du

¹¹⁰ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 260. Voir également annexe carte 1 : « Les principaux centres urbains au Kenya » (p. 27 du cahier d'annexes).

¹¹¹ Pour une contribution d'histoire sociale, se référer à : Burton, A. (dir.), *The Urban Experience in Eastern Africa c. 1750-2000*, Nairobi, The British Institute in Eastern Africa, 2002, notamment la contribution de Anderson, D.M., « Corruption at City Hall : African housing and urban development in colonial Nairobi » ; voir également les travaux de Deyssi Rodriguez-Torres.

Pour une contribution de socio-anthropologie : Odegi-Awuondo, C., Namai, H., Mutsotso, B. (dirs), *Nairobi. Masters of survival*, Nairobi, Basic Books, 1994 ; voir également Droz, Y., Maupeu, H. (dirs), *Les figures de la mort à Nairobi*, Paris, Karthala, 2003 ; se reporter également aux travaux de Danielle De Lame.

Pour une contribution en géographie : Calas, B., *Élargir l'horizon ! Approches de l'Afrique orientale à partir de ses villes*, HDR en géographie, Université Bordeaux III, 2001 ; voir également les travaux de Claire Médard sur Nairobi.

¹¹² Stren, R., « L'État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 74-87 et Stren, R., *Housing the Urban Poor in Africa : Policy, Politics, and Bureaucracy in Mombasa*, Berkeley, University of California, 1977. Pour une approche par la sociologie et l'histoire sociale, voir les nombreux travaux de Deyssi Rodriguez-Torres, notamment « Nairobi, entre Muthaiga et Mathare Valley », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, IFRA-Karthala, 1998, p. 209-229.

pouvoir urbain au Kenya. Certes le volume d'études sur l'urbain au Kenya reste encore aujourd'hui en deçà de celui dédié aux zones rurales. L'analyse du politique en ville a pu effectivement apparaître comme un poisson sans eau, les institutions politiques paraissant par ailleurs peu dynamiques. Pour autant, l'étude de l'urbanité s'est développée dès les années 1970, à la différence des études sur d'autres pays africains où l'intérêt pour la ville en tant qu'objet politique à part entière apparaît plus récent. Richard Stren, dans les années 1970, et Daniel Bourmaud, la décennie suivante, se sont notamment intéressés à l'analyse du pouvoir urbain depuis l'Indépendance, à travers l'étude des politiques du logement pour le premier¹¹³, et celle des rapports entre le Centre et la Périphérie pour le second¹¹⁴. L'angle d'approche du pouvoir urbain reste néanmoins essentiellement envisagé au travers des incursions autoritaires du gouvernement central en ville. À l'heure actuelle, les analyses politiques sur les autorités locales elles-mêmes restent relativement peu nombreuses¹¹⁵.

Enfin, Nairobi offre une perspective intéressante d'analyse des modes de réinvention du gouvernement en raison des caractéristiques mêmes de l'État kenyan. L'État

¹¹³ Cf. travaux de Richard Stren cités ci-dessus.

¹¹⁴ Bourmaud, D., *Le système politique au Kenya : Centre et Périphérie*, thèse de science politique, Université Bordeaux I, 1985 et Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988.

¹¹⁵ Gibbon, P., *The New Local Level Politics in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1994. Sur le fonctionnement des autorités locales : Wanjohi, N., *Modern Local Government in Kenya*, Nairobi, Konrad-Adenauer Stiftung, 2003 ; Odhiambo, M., Mitullah, W., Akivaga, K., *Management of Resources by Local Authorities. The Case of Local Transfer Fund in Kenya*, Nairobi, Claripress, 2005 ; Smoke, P., *Local Government Finance in Developing Countries. The case of Kenya*, Nairobi, Oxford University Press, 1994. Parmi les rares analyses de la mairie de Nairobi, se référer à : Mitullah, W., « Local Political System of Nairobi », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *op. cit.*, p. 405-430 ; Lamba, D., Lee-Smith, D., *Good Governance and Urban Development in Nairobi*, Nairobi, Mazingira Institute, 1998.

kenyan, et plus largement est-africain, se révèle plus institutionnalisé que dans le reste de l'Afrique et structurellement plus différencié de la société¹¹⁶.

C. La politique publique de gestion des déchets

La plupart des grandes métropoles des pays du Sud rencontrent des difficultés à assurer une gestion des déchets, problématique qui se retrouve par ailleurs de plus en plus dans les villes du Nord¹¹⁷. Le stockage et l'élimination des déchets posent des difficultés à l'ensemble des milieux urbains. Dans les villes du Sud, s'ajoute une difficulté en amont, la collecte même des déchets, dont se trouvent souvent dépourvues les quartiers les plus pauvres. Les résidents développent une large palette de réponses aux difficultés rencontrées quotidiennement, qui les conduisent à s'occuper de leurs déchets, sur une base individuelle ou groupée, et le plus souvent en dehors de toute intervention publique. Fonder une petite entreprise de collecte, produire de l'engrais à partir des déchets organiques ramassés, trier ses déchets domestiques pour les revendre à des négociants ou des enfants des rues, collecter avec un sac sur le dos les déchets papier des bureaux, trier les ordures à même les décharges, recycler le métal, jeter ses déchets dans les espaces attenants à l'habitation sont autant de modalités de l'action publique de la gestion des déchets.

¹¹⁶ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J.F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 241-275 ; Gibbon, P. (dir.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1995 ; Haugeraud, A., *The Culture of Politics in Modern Kenya*, New-York, Cambridge University Press, 1995 ; Widner, J., *The Rise of a Party-State in Kenya. From Harambee! To Nyayo!*, Berkeley, California Press, 1992 et Grignon, F., Prunier, G., (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, IFRA-Karthala, 1998.

¹¹⁷ Bertolini, G., *Économie des déchets*, Paris, Technip, 2005 ; Gouillard, S., Legendre, A., *Déchets ménagers*, Paris, Economica, 2003 ; Le Bozec, A., « 1975-1995 : vingt ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales 1995*, CNRS Éditions, 1995, p. 83-109 et Condé, Y., « La France et ses déchets : contribution à un nouveau dispositif pour un territoire durable », *Annuaire des collectivités locales 2002*, CNRS Éditions, 2002, p. 111-128.

Au-delà de la richesse des manières de faire révélées, l'analyse de l'action publique portant sur les services urbains en réseaux, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en eau ou en assainissement, la collecte des déchets, ou la fourniture d'électricité, offre la possibilité de saisir la complexité des enjeux, des acteurs et des intérêts qui se font jour derrière une politique publique. En effet, ces problèmes à gérer sont extrêmement contraignants de par leur nature même, horizontale. Ils ne peuvent être résolus autrement qu'à travers la contribution d'un grand nombre d'acteurs qui ont par essence des représentations différentes de l'objet « déchet », comme l'ont illustré Anne-Sidonie Zoa et Gérard Bertolini respectivement pour Yaoundé et pour l'Europe¹¹⁸. Plusieurs travaux ont montré la complexité de ce processus, particulièrement dans le cas des politiques de l'environnement¹¹⁹ ou du développement local¹²⁰. Elle est notamment issue de la difficulté à cerner une identité sectorielle, le secteur étant défini ici comme un ensemble d'acteurs, de moyens et de représentations élaborées pour que l'action fasse sens. En effet, « chaque composante particulière de l'objet général qu'est l'environnement naturel peut être elle-même lue à partir de grilles de lecture et d'évaluation incertaines, sinon contradictoires, tant au niveau individuel que collectif »¹²¹.

Le choix particulier de la politique de gestion des déchets réside également dans le caractère généralisé de l'action publique en comparaison de celle développée dans d'autres services urbains en réseaux où la fragmentation spatiale prévaut. À Nairobi,

¹¹⁸ Zoa, A-S., *La gestion des ordures à Yaoundé*, Paris, Karthala, 1996 ; Bertolini, G., *Rebuts ou ressources ? La socio-économie du déchet*, Paris, Éditions Ententes, 1978. Les auteurs montrent le caractère foncièrement contingent d'une définition du déchet.

¹¹⁹ Constantin, F., « Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet. Le cas de l'environnement », in De Bechillon, D., Caillosse, J., Renard, D. (dirs), *op. cit.*, p. 207-221 ; se référer également à Sarrasin, B., *Élaboration et mise en œuvre du plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, thèse de science politique, Université Paris I, 2002 et Dossier « L'Homme et la nature en Afrique », *Politique Africaine*, N°53, mars 1994, p. 3-107.

¹²⁰ Sentamba, E., *Représentations, pouvoirs et développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la province de Rutana (Burundi)*, thèse de science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2001.

¹²¹ Constantin, F., *op. cit.*, p. 210.

la déshérence de la collecte municipale a touché à une époque l'ensemble de la ville, y compris les zones privilégiées, qu'il s'agisse du centre-ville ou des quartiers résidentiels aisés, à la différence des services relatifs à l'eau ou l'assainissement. Les initiatives de gestion des déchets qui s'en suivent apparaissent alors comme un marqueur spatial suffisamment opérationnel pour juger de l'action publique. Cette diffusion des difficultés de gestion à l'échelle de la cité entière élargit également la sphère des acteurs de l'action publique et renforce sa mixité, en même temps qu'elle conduit à une diversification des modalités d'action, les acteurs étant dotés d'intérêts, de représentations et de ressources foncièrement différentes.

Par ailleurs, la gestion des déchets est un des services en réseaux qui illustrent un retrait apparent des pouvoirs publics. Depuis le début des années 1980, les interventions des autorités publiques sur le terrain se réduisent de plus en plus à des opérations de nettoyage coups de poing, succinctes et géographiquement restreintes aux zones jugées prioritaires. La privatisation de la collecte des déchets dans la zone du centre-ville, à la fin des années 1990, mais également la multiplication des entreprises privées de collecte, ont pu apparaître comme les marques d'un processus de retrait de la gestion des déchets, à la différence du service de l'approvisionnement en eau où la privatisation a échoué.

Enfin, la gestion des déchets est à Nairobi une thématique martelée par la presse, particulièrement dans les années 1980 alors que la ville acquiert son image de « *City in the dump* » (« la ville poubelle »), et une thématique discursive qui a occupé un temps une place de premier rang dans les échanges politiques locaux.

III HYPOTHÈSES DE TRAVAIL ET LEUR ARTICULATION

A. Hypothèses de travail

L'hypothèse centrale de ce travail est que la problématisation publique de la gestion des déchets à Nairobi est un instrument central de la régulation urbaine. L'évolution du problème public des déchets à Nairobi illustre comment les autorités publiques ont instrumentalisé une thématique pour en faire un outil servant à gérer les relations entre acteurs. La période couverte, de l'Indépendance à 2002, permet justement de saisir la capacité d'orientation par les autorités publiques de la problématisation publique en fonction de leurs intérêts et des contraintes rencontrées : au départ instrument de lutte politique, la problématisation publique des déchets sert progressivement également d'outil de contrôle social et économique du milieu urbain.

La problématisation publique en tant que ressource politique permet ainsi de saisir les ressorts particuliers de la légitimité que les autorités publiques ont su se construire et renouveler en milieu urbain et qui ne rencontrent pas la finalité que nos représentations classiques escompteraient c'est-à-dire problématiser pour ensuite résoudre. Les autorités publiques nourrissent en effet leur autorité de l'existence même de la déliquescence de la gestion municipale des déchets.

Cette démonstration repose sur plusieurs hypothèses :

- L'action des populations en matière de gestion des déchets n'est pas naturelle, ni spontanée : elle ne se développe qu'au milieu des années 1980 alors que les difficultés de gestion des déchets par la municipalité existent depuis l'origine de la ville.

- L'émergence du problème public des déchets n'est ainsi pas corrélée à la déliquescence prononcée sur le terrain de la gestion municipale des déchets. Ce sont en fait les autorités publiques elles-mêmes qui, au début des années 1980, font accéder le thème des déchets au rang de problème public, par des actions discursives et empiriques.
- Cette problématisation publique, dont les termes sont au départ entièrement monopolisés par les autorités publiques, va progressivement conduire à une problématisation sociale, prémisses au développement des initiatives populaires.
- Cette problématisation publique représente une manière souple pour les autorités publiques de gérer les relations entre acteurs. Elle servira d'instrument de lutte politique dans un premier temps, puis de contrôle social ensuite. La régulation de l'action publique dans la gestion des déchets s'opère alors moins dans des luttes cognitives et discursives que dans le contrôle économique et territorial des initiatives de gestion des déchets.
- Cette carrière du problème public, dont le contenu apparaît contingent, traduit la capacité des autorités publiques à orienter la problématisation publique en fonction de leurs objectifs propres et des évolutions du contexte politique, économique et social, illustrant la souplesse des modalités de la régulation urbaine.

B. Présentation de l'analyse

L'apparente stabilité de l'action publique en matière de gestion des déchets dans les années 1990-2000 à Nairobi, en l'occurrence l'incapacité des autorités publiques à agir sur le problème des déchets conduisant plus ou moins linéairement au développement d'une prise en charge informelle de plus en plus autonome du problème par les populations, a définitivement ancré le phénomène de co-production

comme mode dominant régissant les capacités d'action en matière de politique publique des déchets (**Titre I**).

Le premier chapitre retrace, dans une perspective historique, la défaillance empirique de la gestion municipale des déchets à Nairobi, en s'intéressant à ses manifestations ainsi qu'à ses conséquences sur la vie quotidienne (page 51 à 165).

Le second chapitre traite de l'émergence de capacités d'action autres que celles des autorités publiques, et qui remettent définitivement en cause le monopole d'action de ces autorités (page 167 à 220).

Cette « visite de chantier » de la gestion quotidienne des déchets à Nairobi offre de prime abord une analyse séduisante de simplicité : l'inefficacité des autorités locales se traduirait naturellement par un investissement des populations qui prennent en charge de manière croissante leurs besoins, affaiblissant par la même les autorités publiques, dont la légitimité à intervenir serait de plus en plus niée par le succès des populations à développer elles-mêmes des politiques publiques. Or l'analyse de l'action publique des déchets permet justement de dépasser ce constat primaire que le terrain empirique pourrait encourager dans un premier temps.

Ainsi, il faut comprendre qu'en matière de gestion des déchets ce sont les autorités publiques, dans leurs luttes, qui vont faire accéder ce thème au rang de problème public dans les années 1980 alors que celui-ci est loin à cette époque, malgré la crise déjà sévère, de constituer dans les représentations sociales un problème, expliquant en partie l'absence d'actions informelles réelles en la matière (**Titre II**).

Le chapitre trois démontre l'absence de problématisation sociale des déchets dans les années 1960 et 1970 alors même que les défaillances de la collecte sont déjà sévères et que les autorités publiques commencent à présenter la « ville propre » comme un enjeu central à Nairobi (page 237 à 299).

Le chapitre quatre cherche alors à asseoir que la problématisation publique qui s'opère au début des années 1980 répond uniquement à une volonté des autorités

publiques, alors contraintes de renouveler leurs instruments de lutte politique (page 301 à 402).

Les initiatives populaires de gestion des déchets se développent progressivement dans le sillon de cette problématisation publique, induisant une évolution des termes du débat sur la gestion des ordures et par conséquent des modalités d'intervention privilégiées par les autorités (**Titre III**).

Cette hétérogénéisation de l'action publique conduit en effet les autorités publiques à perdre, dans les années 1990, le monopole de définition du problème qu'elles avaient acquis, donnant alors pleine portée à un phénomène de co-construction de l'action publique, ce que nous montrerons dans un cinquième chapitre (page 409 à 483).

Dans ces flux démultipliés de construction de sens et d'actions concurrents, mais également des évolutions du contexte, les autorités publiques parviennent néanmoins à transformer l'outil qu'est la problématisation publique en instrument d'une stratégie qui vise désormais le contrôle des activités économiques de la lucrative gestion des déchets, ce que nous aborderons dans le sixième chapitre (page 485 à 540).

Première partie

**L'ANCRAGE DE LA CO-PRODUCTION
DE L'ACTION PUBLIQUE :
DE LA NAISSANCE DE LA CITÉ
AU NAIROBI CONTEMPORAIN**

L'apparente stabilité de l'action publique depuis les années 1980, en l'occurrence l'incapacité des autorités publiques à gérer les déchets et le développement d'une prise en charge par les populations des ordures générées, a définitivement ancré le phénomène de co-production comme mode dominant régissant les capacités d'action en matière de politique publique des déchets. « Les politiques publiques s'insèrent désormais dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordination (plus ou moins explicites) qu'on appelle aujourd'hui l'action publique »¹²².

Le pouvoir, entendu au sens de capacité concrète d'action, se trouve dès lors éclaté et ne s'accommode définitivement plus de la représentation unitaire sur laquelle les théories classiques l'ont construit. Au-delà de sa fragmentation, le pouvoir tendrait même à se déplacer vers les sphères privées, au détriment des autorités publiques. Ainsi, alors que les autorités locales apparaissent incapables d'infléchir les solutions proposées en matière de déchets, interrogeant leur propre capacité à faire (Chapitre 1), l'émergence d'actions concurrentes, qui prennent en charge de manière croissante la gestion de déchets, infléchit progressivement les modalités de la co-production (Chapitre 2).

¹²² Gaudin, J-P., *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2004, p. 2.

Chapitre 1

LA REMISE EN CAUSE DE LA CAPACITÉ À FAIRE DES AUTORITÉS LOCALES

Cette interrogation sur la capacité à faire des autorités locales se fonde sur le caractère en apparence figé des solutions qu'elles proposent dans un contexte de dégradation pourtant significative de la gestion des déchets. Alors que la gestion des déchets est caractérisée par un processus continu et prononcé de déliquescence du service municipal (Section 1), la capacité à faire des autorités semble s'amenuiser. Ce phénomène se traduit par l'incapacité de la mairie à entreprendre des actions susceptibles d'infléchir de manière significative la situation, qui tend à faire de l'immobilisme un véritable mode de fonctionnement du service municipal (Section 2).

LA GÉNÉRALISATION DE LA CRISE DE LA GESTION DES DÉCHETS

La gestion des déchets connaît à Nairobi une situation de crise généralisée, qui se traduit par une collecte partielle et un problème sérieux de dépôt des déchets. Les conséquences sanitaires, mêmes si elles sont difficilement quantifiables, sont ostensibles (I). Généralisée, la crise de la gestion des déchets est également fortement territorialisée : ses traductions, et la capacité des populations à l'affronter, dépendent des territoires analysés. Le niveau d'intensité de la crise est étroitement lié aux caractéristiques socio-économiques des quartiers, les quartiers les plus pauvres étant les plus touchés (II).

I LA DIFFUSION DE LA CRISE

Succédant à une situation d'équilibre progressivement acquise en matière de délivrance de services et infrastructures élémentaires sous la période coloniale, la dégradation du service des déchets est engendrée par un choc puissant, celui de l'urbanisation (A), rendant de plus en plus précaires les mécanismes de gestion des déchets développés par les autorités locales (B).

RECEIVED
Nairobi
1977

A. Le choc de l'urbanisation

Le système de gestion des déchets établi depuis la période coloniale (1) est mis sous pression par la forte croissance urbaine à compter des années 1960 (2).

1. La période coloniale : un système de gestion progressivement normalisé, malgré l'acuité des problématiques sanitaires

La crise de la gestion publique des déchets qui s'ouvre au début des années quatre-vingts à Nairobi est souvent décrite de manière d'autant plus critique qu'elle succède effectivement à une période où la ville était présentée comme la « *Green City in the Sun* ». Ce sont ces caractéristiques précisément, celles « d'une ville verte au soleil », qui ont d'ailleurs en partie présidé à la naissance même de la cité puis à son essor. Elles ne doivent pour autant pas conduire à occulter les difficultés qui ont constamment prévalu dans le développement des infrastructures et des services de base desservant la municipalité. Les quatre premières décennies de la cité sont nécessaires pour atteindre un semblant d'équilibre, dont la précarité reste néanmoins évidente malgré l'ampleur des réalisations.

La fondation de la ville se confond avec la construction décidée par les Britanniques du chemin de fer reliant l'Océan Indien à l'Ouganda à la fin des années 1890¹²³. Le

¹²³ L'action des Britanniques au Kenya est associée à leur volonté de relier l'Ouganda (sous protectorat de la Couronne depuis 1890) à la côte de l'Océan Indien par une voie de chemin de fer. Cet intérêt nouveau pour la région s'explique par l'évolution du contexte international, notamment la progression rapide des Allemands au Tanganika voisin (actuelle Tanzanie), nécessitant l'acheminement rapide de troupes vers le Haut-Nil. Il se traduit par la construction, à partir de 1896, du *Uganda Railway* joignant Mombasa à Kisumu, sur les bords du Lac Victoria. Le lancement du chemin de fer a été précédé par la mise en place, en 1895, d'un protectorat britannique couvrant la zone allant de l'Océan Indien à l'escarpement Mau, le *East African Protectorate*. Il comprend trois provinces côtières (la Seyyidie, le Tanaland et le Jubaland) et une province continentale, l'Ukamba, à laquelle appartiendra Nairobi. Ce protectorat est dirigé par un *commissioner* (commissaire). Par la suite, les provinces orientales du protectorat ougandais seront transférées au *East African Protectorate* et deviendront les provinces de Kisumu et de Naivasha (1902). La Seyyidie et le Tanaland seront réunis en une seule province tandis que le Jubaland est cédé à l'Italie en 1925.

site de Nairobi est désigné par les ingénieurs de la *Uganda Railway Company* (URC) comme une zone adéquate pour l'installation de dépôts ferroviaires et par les autorités du Protectorat comme une localisation favorable à leurs desseins politiques¹²⁴. Outre sa centralité géographique par rapport au reste du territoire du protectorat britannique, sa situation sur les hauts plateaux d'Afrique de l'Est, entre 1 600 et 1 850 mètres d'altitude, ainsi que la présence de nombreux cours d'eau sont alors des éléments déterminants¹²⁵. En outre, située à l'extrémité des plaines de l'*Athi river*, au contact de l'escarpement de Limuru qui surplombe le grand rift, cette localisation offre un climat équatorial tempéré.

Un embryon de ville apparaît alors avec l'arrivée de la ligne de chemin de fer en mai 1899 : sous la houlette de l'URC qui y transfère rapidement ses quartiers généraux (auparavant à Mombasa), se développent les premiers commerces à proximité de la gare, un poste de police, un tribunal. Une population (environ 2 000 personnes en 1900) composée essentiellement d'Africains et d'Asiatiques alors majoritairement employés des chemins de fer ou commerçants¹²⁶ s'y installe. Ce développement est accéléré par l'arrivée, après quelques mois seulement, de l'administration provinciale de l'Ukamba alors localisée à Machakos, dont le dirigeant est le *sub-commissioner* (commissaire adjoint), John Ainsworth.

¹²⁴ Dans un rapport de 1892, Frederic Lugard (alors *commissioner* du Protectorat ougandais) présente Nairobi comme l'emplacement opportun pour une future « capitale » dans la région : « un gouvernement, dans le but d'administrer efficacement une région si étendue, devrait être plus central (par rapport à Kampala). À l'avenir, il devrait avoir son quartier général dans les hautes terres saines et vivifiantes de Kikuyu ou sur le plateau Mau, à mi-chemin entre le royaume d'Ouganda et la côte ». Cité par Blévin, C., Bouczo, J., « Nairobi : un siècle d'histoire », *Les Cahiers de l'IFRA*, N°5, mai/juin 1997, p. 5.

¹²⁵ Nairobi provient d'une expression maasai, « *Enkare Nyrobi* », qui signifie « le lieu des eaux froides ». La ville se situe en effet à proximité de trois rivières qui sont, du nord au sud, la *Mathare river*, la *Nairobi river* et la *Motoine-Ngong river*.

¹²⁶ Le gouvernement britannique a organisé la venue, pour la construction du rail, de nombreux Indiens. 32 000 environ viennent au Kenya pendant les cinq années de construction du rail. 6 500 s'y installeront définitivement. Picon-Loizillon, S., « Nairobi, 1899-1939 », in Coquery-Vidrovitch, C. (dir.), *Processus d'urbanisation en Afrique*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 93.

La municipalité de Nairobi est officiellement fondée le 16 avril 1900 par la *Township Ordinance* prise par le *commissioner* (commissaire) du protectorat, Charles Eliot. Elle se développe alors progressivement dans les limites qui lui ont été fixées, un cercle imaginaire d'un mile et demi de rayon (environ 2,5 km) dont le centre est constitué par les locaux du *provincial commissioner*, le *Government Office*, soit une superficie de 7 km²¹²⁷. La ville se structure alors essentiellement autour de deux zones :

- « *the Town* » qui couvre la portion centrale et méridionale du cercle ; elle comprend, dans le centre, les offices gouvernementaux, et, au sud, les quartiers commerçants, européens et indiens (*Indian bazar*), ainsi que la gare autour de laquelle sont situés les logements fournis par l'URC aux employés du chemin de fer¹²⁸ ;
- « *the Hill* », au sud-ouest, zone résidentielle occupée par les Européens dont le *commissioner* (*Government House*).

Les populations africaines, initialement des porteurs venus de la côte, sont reléguées en dehors de la zone municipale, au nord-est du cercle, par delà la *Nairobi river*.

La gestion de Nairobi est en théorie assurée dès 1900 par un organe municipal. Ce comité municipal, le *Nairobi Township Committee*, se compose alors de deux représentants du gouvernement ainsi que quatre commerçants ou résidents de notoriété n'appartenant ni à l'administration coloniale ni à l'URC. Ces membres sont au départ nommés par son président, le *sub-commissioner* (John Ainsworth), puis à partir de 1902, par un conseil municipal. Cette réforme institutionnelle, décidée par le *commissioner* C. Eliot, est née des mécontentements répétés quant au peu de rôle

¹²⁷ Voir annexe carte 2 : « La structuration de Nairobi en 1901 » (p. 28 du cahier d'annexes) et annexe carte 3 : « La structuration de Nairobi en 1903 » (p. 29 du cahier d'annexes).

¹²⁸ Voir annexe carte 4 : « *Nairobi Town* en 1905 : principaux quartiers et rues » (p. 30 du cahier d'annexes).

réel dévolu au comité municipal. Ce conseil municipal compte ainsi huit membres dont le *sub-commissioner* qui en est le président¹²⁹.

La cité va alors connaître un essor continu. En 1905, Nairobi devient capitale du Kenya et le siège de l'*East Africa Protectorate* (EAP) dirigé par C. Eliot qui en est le *governor* (gouverneur)¹³⁰. De nombreuses infrastructures se développent, notamment au niveau du réseau routier. La ville rassemble, en 1909, 14 000 habitants. En 1920, le Kenya devient une colonie britannique. Les limites de Nairobi sont étendues par deux fois en moins de 10 ans (en 1920 et 1927), couvrant dès lors 25 km²¹³¹. À la fin des années 1930, la ville compte 49 000 habitants¹³².

Pour autant, la gestion de la ville se révèle dès le départ extrêmement complexe pour les autorités qui en ont la charge. Nairobi n'est en effet initialement qu'un dépôt ferroviaire. Les autorités coloniales se retrouvent alors contraintes de développer rapidement des infrastructures et des services pour répondre, dans un premier temps, à l'arrivée de populations européennes suite au transfert de l'administration provinciale à Nairobi, puis, dans un second temps, pour correspondre à l'image de *standing* qu'elles veulent faire véhiculer à cette ville devenue en 1905 capitale du protectorat.

Les infrastructures les plus urgentes à développer se présentent dès le départ comme celles touchant à la santé publique, essentiellement l'approvisionnement en eau, l'écoulement des eaux de pluie et des eaux usées, le nettoyage des rues et le ramassage des ordures. En effet, des crises sanitaires touchent la ville dès son

¹²⁹ Il comprend un représentant du gouvernement, deux responsables de l'URC et trois commerçants ou résidents de notoriété, tous nommés par le *sub-commissioner*.

¹³⁰ En 1905, le titre de *governor* remplace celui de *commissioner*.

¹³¹ Voir annexe carte 5 : « Extension spatiale de Nairobi de 1900 à nos jours » (p. 32 du cahier d'annexes).

¹³² Voir annexe tableau 1 : « L'évolution de la population de Nairobi 1901-1930 » (p. 94 du cahier d'annexes).

apparition. En 1902 survient la première épidémie de peste, localisée dans l'*Indian bazar*. Elle conduit à 60 décès de personnes indiennes et africaines et de nombreuses mises en quarantaine. Les autorités décident alors de détruire le bazar par le feu¹³³. Cette épidémie est essentiellement causée par les rats qui pullulent dans le quartier commerçant indien, en raison de la présence des denrées stockées. Également, le manque d'infrastructures municipales adéquates entraîne le rejet des eaux usées et des déchets dans les rues, favorisant la prolifération des rats.

La mise en place des infrastructures urbaines essentielles à la préservation de la santé publique est extrêmement problématique pour plusieurs raisons :

- la superficie de la ville est tout d'abord disproportionnée par rapport à sa population même si cette dernière croît très vite (déjà 13 500 habitants en 1906). De plus, les quartiers sont généralement séparés par de longues distances (eu égard aux moyens de l'époque et en comparaison de milieux urbains européens plus denses). Les capacités à développer sont donc importantes que ce soit pour construire les canalisations nécessaires à l'approvisionnement en eau, celles permettant l'écoulement des eaux usées ou la collecte des déchets par véhicule ;
- les moyens financiers de la municipalité sont relativement restreints. Les revenus locaux du protectorat ne sont en effet pas affectés aux dépenses locales. Le gouvernement local a un budget déterminé, jugé insuffisant eu égard aux tâches à accomplir, et le *commissioner* doit rendre compte de ses dépenses au *Foreign Office* (ministère des affaires étrangères)¹³⁴ ;
- enfin, le site de Nairobi recèle des difficultés spécifiques qui ont un impact fort sur la mise en œuvre de ces infrastructures essentielles, en tête desquelles les variations pluviométriques. En saison des pluies, la gestion des eaux est

¹³³ Picon-Loizillon, S., *Nairobi 1899-1939 : histoire de la création d'une ville coloniale et étude de la vie économique et sociale de la population blanche*, thèse d'histoire, Université Paris VII, 1985, p. 61-62.

¹³⁴ Pour une estimation du budget de la ville, voir annexe tableau 2 : « Le budget municipal 1902-1916 » (p. 95 du cahier d'annexes).

extrêmement problématique. La pluviométrie importante nécessiterait pour une ville d'être située sur une pente suffisante permettant à l'eau de s'écouler. Or la localisation de Nairobi dans une plaine dont le sol, le *black cotton*, est peu perméable conduit les eaux à stagner. De plus, l'insuffisance de la pente rend la mise en place d'un système d'ensemble de drainage par canalisations difficilement réalisable. Le déplacement de la ville vers les collines sera d'ailleurs recommandé en 1902 par le *sub-commissioner* du *Foreign Office*¹³⁵. Inversement, en saison sèche, le débit de l'eau est insuffisant, contraignant à rechercher des sources d'approvisionnement de plus en plus éloignées de la ville.

Trois périodes vont alors se dessiner en matière de construction et de gestion des infrastructures et services de base à Nairobi :

- Durant les deux premières décennies de la municipalité, le conseil municipal est confronté à un ensemble de contraintes nées de la nécessité de mettre en œuvre les premières infrastructures et services sans véritablement avoir les moyens pour le faire. Dans ce contexte, des solutions pragmatiques s'imposent, en l'occurrence les moins coûteuses. Elles ne permettent alors pas de régler les problèmes sanitaires rencontrés par la municipalité que les populations africaines et indiennes subissent de plein fouet.
- À partir des années 1920, un équilibre est progressivement atteint, même si sa précarité est évidente eu égard à la situation des quartiers africains.
- Ainsi, l'aménagement en infrastructures et services élémentaires des zones de population africaine n'est véritablement opéré qu'à la fin des années 1940, mais là encore de manière incomplète.

¹³⁵ Cette demande s'appuie sur le rapport du *super-intendant of Public Works* (responsable des travaux publics). Des extraits de ce rapport sont cités dans : Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 62.

a. Les deux premières décennies de la municipalité (1899-1920)

Au départ, le défi pour les autorités municipales de Nairobi est vaste : concilier la localisation et la structuration de la ville (qui nécessiteraient de recourir à des solutions techniques coûteuses) avec des ressources limitées, dans un contexte d'urgence où la récurrence d'épidémies oblige à trouver des solutions rapides.

S'agissant des infrastructures et des services de base qui intéressent directement la santé publique (approvisionnement en eau potable, gestion des eaux de pluie et eaux usées, ramassage des ordures, entretien des espaces publics), la responsabilité de leur mise en œuvre revient au comité puis, à partir de 1902, au conseil municipal. La compétence de ce conseil couvre plus largement l'ordre public, l'éclairage, le nettoyage et l'entretien de la ville. Pour financer le développement de ces infrastructures et services, il a le pouvoir de percevoir des impôts ainsi que différentes taxes sur le foncier et les activités localisées dans les limites de la municipalité¹³⁶. Il peut également prendre, dans ces matières, des arrêtés, après rapport du *health officer* (responsable de la santé publique) du gouvernement colonial lorsqu'ils concernent la santé publique¹³⁷.

Il est à noter que, jusqu'en 1905, les limites physiques de la municipalité au sein desquelles le conseil municipal a compétence ne comprennent pas toutes les constructions et zones d'activités urbaines. En effet, jusqu'à cette date, deux pouvoirs coexistent pour gérer les différents quartiers de Nairobi : l'URC et le conseil municipal. Nairobi a en effet été initialement fondée par l'URC, « véritable *imperum in impero* »¹³⁸. Toute la plaine au sud du *Nairobi river's swamp* jusqu'à la

¹³⁶ Voir annexe tableau 3 : « Les taxes perçues par la municipalité en 1913 » (p. 96 du cahier d'annexes).

¹³⁷ Si le conseil municipal a la charge de la mise en œuvre de services intéressant directement la santé publique, il n'a pas plénitude des pouvoirs quant au cadre réglementaire dans ce domaine : toute modification des bases juridiques doit en effet avoir reçu l'aval du gouvernement.

¹³⁸ Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 94.

Ngong river ainsi qu'une bande de territoire de 3,2 km de part et d'autre de la voie ferrée lui appartiennent¹³⁹. Dès son arrivée en 1899, l'URC a mis en place, autour de la gare et sur la partie sud de la colline, une véritable petite ville. Elle est constituée de quartiers d'habitation pour les employés du rail, avec infrastructures et services de base (eau, assainissement, collecte des déchets, etc.) mais aussi une administration (police et tribunal essentiellement). La municipalité de Nairobi va dès lors être constituée en 1900 sur une partie des terres que l'URC met à sa disposition. Deux administrations coexistent donc au départ, différentes selon les quartiers concernés ; à titre d'exemple, il existe un doublon au niveau des services de nettoyage de *Nairobi Hill* : un service municipal pour la zone appartenant à la municipalité, où résident les fonctionnaires européens, et un service de l'URC pour les quartiers résidentiels des officiers du rail. Cet investissement de l'URC dans la gestion de la ville est un élément important car il va permettre à la municipalité de trouver un relais pour l'aménagement de Nairobi dans un contexte de ressources limitées. Ainsi, dès 1901, en plus des quartiers dont il a la charge et moyennant une redevance versée par le conseil municipal, l'URC se voit confier par la municipalité l'exclusivité de l'approvisionnement en eau potable de toute la ville.

Devant l'ampleur et l'urgence des tâches à réaliser, le pragmatisme des mesures prises par le conseil municipal prévaut. Il se traduit à la fois par l'externalisation de certains services (à l'instar de l'approvisionnement en eau) et par la sélection des options les plus simples techniquement et donc les moins coûteuses. Ces choix ne permettent cependant pas de juguler immédiatement les problèmes sanitaires.

La sous-traitance est notamment choisie pour l'éclairage des rues dont le conseil municipal a la charge depuis 1900. En 1906, le monopole de l'électrification progressive des rues est octroyé pour dix ans au *Nairobi Light & Power Syndicate*.

¹³⁹ Olima, W., « The dynamics and implications of sustaining urban spatial segregations in Kenya : experiences from Nairobi metropolis », communication présentée au colloque « *Seminar on segregation in the city* », Lincoln Institute, 26-27 juillet 2001, p. 4.

Cette même année, la collecte des déchets et l'entretien des espaces publics sont également externalisés. Le recours à cette modalité de gestion est en fait devenu un passage obligé à partir de 1905 lorsque Nairobi est érigée capitale de l'*East African Protectorate*. En tant que capitale coloniale, ses terres appartiennent entièrement aux autorités coloniales, mettant fin à la dualité de propriété antérieure. Le conseil municipal se retrouve donc chargé de gérer l'ensemble des quartiers, soit des zones très espacées avec une population en constante croissance, sans les contributions financières antérieures de l'URC, ni les compétences techniques que les ingénieurs du rail possèdent. Ainsi, même après 1905, l'approvisionnement en eau reste confié à l'URC, mieux loti que la municipalité en ingénieurs et en logistique et disposant des capacités d'investissement nécessaires à l'extension des infrastructures.

Concernant les autres services publics urbains, les avancées municipales sont freinées par des contraintes financières. Peu de réalisations sont effectuées en matière d'assainissement, accroissant le risque d'épidémies. Si, pour les eaux de pluie, la ville peut compter sur les profondes tranchées construites le long des rues par les ingénieurs du rail, elle n'a pas les moyens financiers pour les compléter rapidement, comme elle le souhaiterait, par un système d'égouts destiné aux eaux usées. Ainsi, jusqu'en 1913, le système de drainage est de très mauvaise qualité. Si les eaux de pluies parviennent à être régulées par les caniveaux, les eaux usées ne sont pas réellement gérées et, lorsqu'elles le sont, se retrouvent enterrées dans des tranchées à l'extérieur de la ville.

Ces solutions pragmatiques ne règlent pas les problèmes sanitaires auxquels est confrontée la ville. De nouvelles épidémies de peste surviennent en 1905-1906 et 1911, localisées de nouveau dans le *bazar*. D'autres épidémies se déclarent dans

toute la ville (variole en 1909, méningite en 1913) et les cas de paludisme, tuberculose et pneumonie sont répandus¹⁴⁰.

Les quartiers indiens et africains sont touchés de plein fouet ; les décès provoqués par les épidémies ne concernent d'ailleurs que les communautés asiatiques et africaines¹⁴¹. En effet, leurs quartiers ne bénéficient quasiment pas de l'extension des infrastructures et services urbains réalisés dans les années 1910. « Les aménagements de la ville, eau courante, électricité, téléphone, entretien des rues, ne concernent que le centre administratif et d'affaires ou les quartiers résidentiels européens »¹⁴².

Lors de chaque épidémie, le bazar indien fait l'objet de mesures lourdes de la part de la municipalité : mises en quarantaine de la plupart de ses résidents, campagne de vaccinations, fumigation et dératisation du quartier, etc. En 1908, des commerçants indiens refusent de payer leurs impôts locaux pour protester contre le manque récurrent d'infrastructures et de services élémentaires dans le *bazar*¹⁴³.

Les quartiers africains, qui regroupent approximativement les trois-quarts de la population de Nairobi dans les années 1910¹⁴⁴, sont eux aussi concernés. Les populations africaines, au départ des porteurs et des domestiques venus de la côte puis des employés de l'URC, se sont installés dans des villages, au nord-est de la ville, en dehors des limites de la municipalité, de l'autre côté de la *Nairobi river* : Mombasa, Maskini, Unguja, Pangani, entre autres. Leurs salaires étant très bas, ces populations se regroupent dans des zones périphériques caractérisées par de

¹⁴⁰ Voir annexe tableau 4 : « Épidémies et mortalité à Nairobi 1902-1913 » (p. 97 du cahier d'annexes).

¹⁴¹ Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 62-67.

¹⁴² Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 97.

¹⁴³ Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's self-help city*, Londres, Sussex University Press, 1977, p. 7.

¹⁴⁴ Voir annexe tableau 5 : « Composition de la population de Nairobi 1909-1933 » (p. 98 du cahier d'annexes).

mauvaises conditions sanitaires et ce malgré le paiement des impôts¹⁴⁵ : ni routes, ni drainage des eaux usées, ni ramassage des ordures.

Durant la première décennie de la ville, les problèmes de santé publique sont tels que la réglementation sanitaire qui s'applique à Nairobi est réduite au minimum jusqu'en 1913 alors que les villes britanniques sont encadrées depuis 1875 par le *Public Health Act of London*, législation qui marque une inflexion hygiéniste des politiques urbaines. Le conseil municipal, qui a en théorie compétence pour émettre des arrêtés en matière de santé publique, ainsi que le gouvernement (qui initie ces arrêtés sur rapport du *health officer*) se sont en fait abstenus devant le caractère empiriquement irréalisable de dispositions juridiques ambitieuses. Le gouvernement envoie ainsi en 1913 une mission d'enquête sur les conditions sanitaires à Nairobi : la Mission Simpson¹⁴⁶. Devant la situation alarmante dressée par le rapport Simpson et à la demande du *governor* de l'EAP, un décret sur la santé publique, ne concernant que Nairobi, est voté par le Conseil législatif de l'EAP en 1913. Cette inflexion n'est pas seulement motivée par les épidémies affectant les quartiers africains et indiens mais également et surtout par la crainte qu'elles atteignent un jour les quartiers européens. Ces derniers émettent de surcroît des protestations récurrentes quant à la qualité des infrastructures et services dont ils bénéficient au sein de la municipalité.

Les quartiers européens, s'ils sont épargnés par les épidémies, connaissent en effet eux aussi des difficultés, même si elles sont d'une dimension peu comparable à celles affectant les quartiers indiens et africains. Les prestataires privés fournissent des services de qualité jugée insuffisante. Ainsi, en 1916, le contrat avec le *Nairobi Light and Power Syndicate* n'est pas reconduit, en raison de la multiplication des plaintes des résidents liées aux coupures de courant régulières. Une nouvelle entreprise est

¹⁴⁵ L'administration nomme dans ces villages un responsable chargé de prélever les taxes. Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 74.

¹⁴⁶ Le professeur W.J. Simpson, spécialiste reconnu d'hygiène tropicale, est envoyé en mission dans l'EAP, l'Ouganda et Zanzibar pour analyser les conditions sanitaires et l'hygiène dans les principales villes des protectorats britanniques.

ainsi sélectionnée : l'*East African Power & Lighting Company*. La municipalité rompt également le contrat avec la société en charge de la collecte des déchets et l'entretien des espaces publics. L'approvisionnement en eau est également difficile. Le petit barrage sur l'actuel *riverside bridge* construit par l'URC dans les années 1900 s'est révélé insuffisant pour approvisionner la ville. De surcroît, en saison des pluies, ses eaux sont imbuables sans traitement. L'URC s'est ainsi trouvée contrainte de rechercher une source lointaine, à 21 km environ de la ville, avec les coûts et les aléas techniques que cela engendre. L'eau est acheminée par pipeline jusqu'à la *Nairobi Hill* où elle est ensuite répartie en différents réservoirs qui approvisionnent les multiples quartiers. Malgré tout, Nairobi reste soumis à une insuffisance des quantités d'eau acheminées en raison de la croissance constante de la consommation¹⁴⁷. Ces problématiques sont accrues par l'inclusion dans l'aire municipale, en 1919, du quartier périphérique de Parklands (hormis sa partie méridionale où résident les Européens : Upper Parklands et Westlands).

b. L'accession de Nairobi au rang de *City Council* (conseil municipal) : un équilibre précaire progressivement acquis (1920-1945)

La modification de l'organisation du conseil municipal en 1919 puis l'accession en 1920 de Nairobi au rang de *City Council* conduisent à un accroissement significatif des pouvoirs du conseil municipal par rapport à l'administration coloniale.

Ce processus offre à l'organe municipal une marge de manœuvre dont il ne disposait pas antérieurement. Le gouvernement a toujours maintenu un strict contrôle sur la composition du conseil, l'élection des membres européens devant être approuvée par le gouvernement et les membres indiens restant nommés par lui. Avec la réforme de 1919, les conseillers municipaux, désormais au nombre de 15, sont élus, pour la première fois en 1920, sans mécanisme d'approbation par l'administration. Si le

¹⁴⁷ À ce sujet, se reporter à Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 53-56.

président du conseil reste un représentant du gouvernement, le *district officer* (chef de district) de Nairobi, cette fonction est dévolue à partir de 1923 à un maire élu par les membres du conseil municipal. Bien que le maire n'ait pas de prérogatives supplémentaires par rapport aux autres conseillers, son élection traduit néanmoins la mainmise croissante de l'organe municipal sur la gestion de la ville, au détriment du gouvernement colonial. Les représentants du gouvernement au conseil municipal ne sont dès lors plus que trois (sur un total de 18 membres), dont le *district commissioner* (commissaire de district), nommés par le *provincial commissioner* (commissaire provincial).

Cette marge de manœuvre croissante du conseil est également liée à des inflexions budgétaires significatives, les emprunts contractés à partir des années 1920 offrant enfin à la municipalité des capacités financières. Antérieurement, les ressources municipales sont très limitées face aux tâches à accomplir : les taux d'imposition sont bas et la municipalité se finance exclusivement grâce à un ensemble de taxes, dont les plus rémunératrices sont celles liées au ramassage des ordures, à la vidange des eaux usées et à l'octroi de licences commerciales. Cette marge de manœuvre financière est accrue à partir de 1926 par l'expansion économique que connaît Nairobi jusqu'au début des années 1930 et qui se traduit par des augmentations significatives tant des budgets de la municipalité que de ses emprunts. Entre 1926 et 1933, le budget est doublé et l'endettement municipal multiplié par six¹⁴⁸ ; la dette municipale équivaut en 1933 à trois fois le budget annuel de la municipalité¹⁴⁹.

L'utilisation concrète de ces nouvelles marges de manœuvre est néanmoins orientée par la nouvelle *Public Health Ordinance* de 1920, préparée par le professeur Simpson pour l'ensemble du protectorat. Celle-ci est plus ambitieuse que l'arrêté de

¹⁴⁸ En valeur constante, cette croissance des ressources financières disponibles est à minorer en raison de l'inflation qui touche la devise du protectorat.

¹⁴⁹ Voir annexe tableau 6 : « La forte croissance des ressources financières de la municipalité 1926-1933 » (p. 99 du cahier d'annexes).

1913 puisque la santé publique y est clairement affichée comme une priorité. En matière d'assainissement, elle oblige toute compagnie commerciale qui se rend propriétaire d'un terrain à usage agricole pour le revendre par parcelles constructibles à réaliser les aménagements nécessaires à la santé publique (branchement à l'eau courante, fosse septique, tout-à-l'égout). La municipalité impose en 1920 une taxation similaire pour tous les terrains, bâtis ou non. En matière de collecte des déchets surtout, la *Public Health Ordinance* oblige l'ensemble des résidents à placer leurs déchets dans un réceptacle prévu à cet effet. Parallèlement, les autorités de la ville ont en charge d'assurer l'entretien de tous les espaces publics et routes de la cité ainsi que de fournir une collecte efficace.

L'implication de la municipalité dans la gestion urbaine est accrue par la *Local Government Municipalities Ordinance* de 1928, qui organise Nairobi en véritable municipalité sur le modèle anglais¹⁵⁰. De nouvelles prérogatives sont déléguées au conseil municipal : la responsabilité de la santé publique (antérieurement partagée avec le *colonial office*) ainsi que des fonctions de planification urbaine. Toutefois, elles restent exercées en partenariat avec l'administration coloniale *via* l'autorité conjointe créée, la *government and municipal town planning authority*.

Ces changements institutionnels et financiers se traduisent par des réalisations concrètes dans les années 1920 présentées par Andrew Hake comme des « années en or s'agissant des améliorations attendues depuis si longtemps, et ce à peu près sur tous les fronts »¹⁵¹, à l'exception de la période de récession économique entre 1921 et 1924. Différentes réorientations de la gestion de la ville sont dès lors progressivement opérées :

¹⁵⁰ Son organisation se structure dès lors autour d'un secrétaire général (*town clerk*), de chefs de services techniques (*engineers*), d'un médecin responsable des questions de santé publique (*medical health officer*) et d'un trésorier (*treasurer*).

¹⁵¹ Hake, A., *op. cit.*, p. 46.

- Des quartiers séparés, mais servis en infrastructures, sont envisagés pour les populations africaines, à l'image de ce qui a été réalisé pour les populations indiennes dans les années 1910 avec la création d'Eastleigh en 1913 puis la possibilité qui leur est offerte d'accéder à Parklands¹⁵².

S'agissant des populations africaines, suite à la destruction de la zone des quartiers africains sur laquelle est créé Eastleigh, la création du quartier de Pumwani au sud est décidée en 1918-1919 (il sera construit à partir de 1921). Premier *Site and Service Scheme*¹⁵³, il est le premier (et le seul) quartier officiel africain compris dans les limites de la municipalité.

En 1929, le premier *housing estate*¹⁵⁴ (Kariokor) est construit sur *Quarry road*, l'ancien site des *Carrier corps*, par la municipalité. L'*estate* de Stahere est également financé par le gouvernement pour ses employés africains. Des investissements conséquents sont réalisés par la municipalité dans l'approvisionnement en eau et l'extension du réseau routier, ainsi que pour des travaux de drainage anti-paludique, même si rien n'est fait pour le *Nairobi swamp* à proximité duquel résident les populations africaines.

- Une rationalisation dans la mise en œuvre des services publics est également recherchée *via* la décision de la municipalité de développer elle-même tous les

¹⁵² La ségrégation résidentielle est structurante de la gestion de l'espace municipal dès l'origine de Nairobi. Elle a été consacrée législativement dès les premières années de la cité, en empêchant les non-Européens de se loger dans les zones déterminées comme européennes. Cette ségrégation résidentielle est approuvée par le rapport Simpson pour lequel les quartiers séparés apparaissent comme les plus à même de protéger les intérêts de chacun et la santé publique des Européens. Bien que cette ségrégation résidentielle soit interdite par le *White Paper* de 1923, d'autres restrictions sont imposées : en 1926, 2 300 des 6 400 acres constituant Nairobi sont réservés aux Européens. Cette ségrégation résidentielle est appuyée par un système plus large de restriction des déplacements quotidiens des populations africaines, dont les modalités concrètes varient selon les périodes.

¹⁵³ Le *Site and Service Scheme* est un ensemble foncier, aménagé de manière minimale en infrastructures et services de base, ouvert à l'auto-construction.

¹⁵⁴ Le *housing estate* est alors l'équivalent d'une cité-dortoir.

services urbains du grand Nairobi (zone municipale et zones péri-urbaines). Cela se traduit d'une part par le terme mis aux contrats de sous-traitance et d'autre part par l'entrée des zones péri-urbaines dans le giron municipal, zones résidentielles pour la plupart européennes qui ont mis en place des systèmes de services urbains plus ou moins autonomes.

À l'instar de ce qui a été fait pour les déchets et l'entretien des espaces publics en 1916, la municipalité décide en 1921 de briser l'accord d'exclusivité qu'avait l'URC en matière d'approvisionnement en eau. Ce dernier constitue dès lors, avec l'extension du réseau routier, la politique dans laquelle la municipalité s'engage à grand frais dans les années 1930. Le coûteux projet du *Riuru dam*, envisagé depuis longtemps, est lancé en 1938 tandis que la municipalité étend les canalisations au sein de la ville.

Surtout, les zones péri-urbaines à faible densité sont intégrées à la zone municipale à partir de 1926 : Upper Parklands (Westlands, Malbourough *estate* et Upper Parklands), Kilimani, Thompson *estate*, Eastleigh puis Muthaiga en 1936¹⁵⁵. Ces zones sont des quartiers résidentiels exclusivement européens, sauf Eastleigh où des Indiens sont installés¹⁵⁶. Cette intégration répond aussi bien à des questions politiques qu'à des impératifs de gestion urbaine. C'est, en tout cas, un motif de gestion urbaine qui explique officiellement ce rattachement. Bien que péri-urbains, ces quartiers sont intégrés à la municipalité car ils dépendent directement des services publics fournis par la ville pour l'entretien des routes, l'alimentation en eau et le contrôle de la santé publique¹⁵⁷. En filigrane se dessine également la volonté de la municipalité de disposer de terrains libres pour permettre l'extension de la ville,

¹⁵⁵ Voir annexe carte 6 : « Les usages de l'espace à Nairobi en 1927 » (p. 33 du cahier d'annexes).

¹⁵⁶ Voir annexe tableau 7 : « La population non-indigène de Nairobi et de ses environs en 1926 » (p. 100 du cahier d'annexes).

¹⁵⁷ Cet argument est invoqué dans le rapport de la *local government commission* dit Rapport Feetham, de 1927 ; des extraits de ce rapport sont cités dans Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 85.

dans un contexte où la zone urbaine est déjà confrontée à la spéculation. Cette inclusion n'est pas évidente car chacune de ses zones s'est investie dans la fourniture d'infrastructures et de services. Elles ont notamment financé d'elles-mêmes certaines infrastructures : écoles primaires, églises, commerces. Parallèlement, certaines d'entre elles se sont directement investies dans le développement de services urbains. Si Kilimani et Upper Parklands sont dépendants des services fournis par la municipalité, il en va différemment pour Eastleigh et surtout Muthaiga. Ces deux zones sont en effet des *private townships* respectivement depuis 1921 et 1922, avec des organes municipaux élus qui collectent des impôts et financent grâce à eux la mise en œuvre de services. Ainsi, à Eastleigh, l'entretien des routes est en théorie financé par les impôts locaux que les résidents versent à l'organe communal. S'agissant de Muthaiga, la politique de services est plus développée : un accord a été conclu avec l'*East African Power & Lighting Company* pour la fourniture en électricité. Chaque propriétaire est également tenu de faire installer une fosse septique ; en revanche, la collecte des ordures n'est pas prise en charge par la commune en raison de la superficie trop importante de Muthaiga. L'eau est fournie par la ville de Nairobi mais la commune privée la rétribue aux tarifs pratiqués à l'extérieur de la ville, soit 25% supplémentaires. Si l'inclusion d'Eastleigh dans la zone municipale est légitimée par le mauvais entretien du quartier¹⁵⁸, celle de Muthaiga n'est pas évidente en raison de l'autonomie qu'elle a développée, lui permettant ainsi de demeurer une « municipalité-satellite » jusqu'en 1936.

Ces réorientations de la gestion de l'espace urbain initiées dans les années 1920 conduisent la ville de Nairobi à construire une image de ville coloniale où il fait bon vivre. Avec ses zones résidentielles européennes aérées et fleuries, la ville apparaît comme une cité-jardin, dont le cœur est le *City park* créé en 1923. Les nouvelles

¹⁵⁸ La commune privée (1921-1926) n'a pas les ressources financières nécessaires pour entretenir la zone en raison de l'insuffisance des impôts locaux collectés. Ainsi, les routes se révèlent impraticables en saison des pluies et l'approvisionnement en eau inexistant pendant la saison sèche. Werlin, H., *Governing an African City : A Study of Nairobi*, New-York, Africana Publishing Co, 1974, p. 54.

constructions s'affichent, servies par un réseau routier qui s'est nettement développé. À l'instar de la nouvelle *Government House* (1925), de nouvelles constructions dans le quartier administratif et commercial européen apparaissent et le bazar est rénové. Ce dernier est reconstruit en des bâtiments de béton en 1935. Comme le note Andrew Hake, à la fin des années 1920, « la zone de bois et de tôle a définitivement disparu (en référence aux premiers baraquements de l'URC) ; la ville vit dans l'atmosphère d'une ville sud-africaine »¹⁵⁹.

Pour autant, la fourniture des services publics dans les quartiers indiens et africains reste inachevée au milieu des années 1920.

La situation pour les communautés indiennes ne s'est normalisée que dans les années 1930. En effet, dans les années 1920, peu d'Indiens ont migré vers Eastleigh et la situation sanitaire du *bazar* reste problématique. En fait, les Indiens n'ont pas participé à la réorientation de la politique qui les concerne. De 1919 à 1925, puis de 1929 à 1931, ils boycottent l'organe municipal pour protester contre leur insuffisante représentation en son sein et contre leur procédure de sélection (nomination et non élection)¹⁶⁰. Durant la décennie 1920, la plupart d'entre eux refusent de payer les impôts locaux, devant l'inégalité qui les frappe en matière de services urbains, notamment dans le *bazar*. Leur installation à Parklands, bien desservi en matière d'infrastructures, relativise la problématique des conditions de vie dans les quartiers indiens, même si Eastleigh n'est en 1951 toujours desservi par aucune infrastructure, ni véritable route, ni drainage, ni éclairage¹⁶¹.

¹⁵⁹ Voir annexe carte 7 : « Nairobi dans les années 1930, quartiers résidentiels et principales infrastructures » (p. 34 du cahier d'annexes).

¹⁶⁰ En 1925, la dite « constitution Denham » revoit la composition du conseil municipal. Les Indiens reviennent alors au conseil qu'ils avaient boycotté depuis plusieurs années. Le conseil est alors composé de cinq Européens élus, quatre Indiens élus par leur communauté puis nommés par le gouverneur, un Goanais et deux fonctionnaires nommés. En 1928, la « constitution Feetham » provoque à nouveau le boycott du conseil municipal par les Indiens en raison d'une composition jugée défavorable à leur communauté.

¹⁶¹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 54.

La fourniture en services et infrastructures des zones de population africaine reste aussi problématique qu'à la fin de la décennie 1910. Des programmes de logement ont indéniablement été lancés, particulièrement dans les années d'expansion économique (1926-1930 puis à partir de 1935) mais ils ne satisfont pas aux besoins croissants. Ils s'insèrent de surcroît dans un système plus large, dont la politique du logement est un rouage, qui a pour but de décourager le maintien des populations africaines dans la ville.

Les programmes de logement, municipaux et gouvernementaux, ne répondent tout d'abord pas au besoin, ni quantitativement, ni qualitativement. Ne disposant pas de données sur les besoins en logement des populations africaines dans les années 1920, la simple revue des quartiers africains qualifiés comme tels révèle néanmoins rapidement la gravité de la situation : dans les années 1920, seul Pumwani est habilité zone résidentielle africaine, dont la capacité est estimée à 3 000 personnes alors que la population africaine de Nairobi est alors d'environ 15 000. Si le quartier de Pangani, interdit mais toléré jusqu'en 1936, est une zone de repli, elle n'est pas desservie en services essentiels, comme tous les quartiers non-officiels dans lesquels les Africains résident. Il en est de même pour la politique de logement initiée dans la seconde moitié des années 1930 : elle est très insuffisante eu égard aux besoins. Pumwani, Kariokor et Shauri Moyo cumulés ne peuvent accueillir que 8 000 personnes en 1939 pour une population africaine de 41 000. Si les estimations du besoin en logement des populations africaines sont aléatoires, oscillant entre 6 000 et 24 000 au début des années 1940 pour une population africaine également mal cernée (entre 40 000 et 70 000 sur ces années¹⁶²), la précarité des conditions de logement de nombreux Africains est criante, à l'instar des nombreuses épidémies de tuberculose qui touchent les bidonvilles installés à la périphérie est¹⁶³. Qualitativement, le

¹⁶² Voir annexe tableau 8 : « Estimation des besoins en logement de la population africaine de Nairobi au début des années 1940 » (p. 101 du cahier d'annexes).

¹⁶³ Werlin, H., *op. cit.*, p. 51.

municipal and town planning engineer stigmatise dans son rapport de 1928 cette insuffisance des services dans la plupart des quartiers africains :

« Les maisons indigènes sont propres, bien tenues et sans insecte. En contraste avec cela la déshonorante négligence des services publics indispensables tels que le ramassage des ordures, l'aménagement de latrines, etc. ».

Les orientations techniques du programme colonial de logement sont également décriées, notamment la destruction des quartiers africains pour leur reconstruction selon un seul modèle de maison, cubique, en ciment, avec un toit de tôle ondulée :

« Même un seul de ces bâtiments construits quelque part offenserait les regards ; ces alignements constituent un environnement déprimant et humiliant pour ceux qui sont contraints à y vivre »¹⁶⁴.

Cette insuffisance des programmes municipaux de logement s'insère dans une politique plus large du conseil municipal visant à empêcher l'afflux d'Africains dans la ville et surtout leur maintien.

En effet, dès les années 1920, des systèmes de contrôle sont mis en place, dont les modalités varient selon les époques. Les périodes de récession, au début des années 1920 et 1930, sont les plus sévères en la matière : comme le note Andrew Hake, « pendant les périodes de récession ou de stagnation économique (...), les autorités se tournent plus vers des mesures de contrôle social que vers la fourniture de services pour satisfaire les besoins »¹⁶⁵. Les systèmes de contrôle n'empêchent pour autant pas les migrations vers Nairobi ou le maintien dans la ville en quête d'un emploi : selon les estimations, entre 15 et 30% de la population africaine de Nairobi est à la recherche d'un emploi au début des années 1940¹⁶⁶. Même les Africains employés

¹⁶⁴ Extrait de Picon-Loizillon, S., *op. cit.*, p. 77.

¹⁶⁵ Hake, A., *op. cit.*, p. 40. Concernant cet accroissement du contrôle social, au-delà des mesures limitant les déplacements vers et dans la ville, plusieurs autres projets ont été envisagés : accroître le taux d'imposition des Africains, augmenter les taxes sur les denrées venues à Nairobi par transport ferroviaire pour élever le coût de la vie, réduire les salaires des Africains, etc.

¹⁶⁶ Voir annexe tableau 9 : « Population africaine employée à Nairobi au début des années 1940 » (p. 101 du cahier d'annexes).

souffrent des insuffisances de logement : en 1942, sur les 52 000 habitants africains de la ville, 45 000 sont enregistrés comme employés et 24 000 sont mal-logés. Considérés comme des résidents temporaires, peu de services publics leur sont offerts. Devant la précarité de leurs conditions de logement, la municipalité se range souvent derrière l'argument selon lequel la charge financière de ces logements ne peut lui incomber. En théorie, ce sont aux entrepreneurs de loger les personnes qu'ils emploient. Il est ainsi posé par la municipalité que les contribuables européens de la ville ne peuvent payer à eux seuls pour tous les migrants pauvres¹⁶⁷, rappelant en cela la responsabilité notamment financière qui incombe au gouvernement en la matière.

c. L'après seconde guerre mondiale : l'aménagement partiel des quartiers africains

La construction publique de logements s'est poursuivie pendant la période de la seconde guerre mondiale : Ziwani *estate* est achevé, Stahere *estate* est étendu, et Kaloleni lancé. Mais la croissance urbaine est forte¹⁶⁸ : 65 000 Africains résident à Nairobi en 1948, contre 40 000 en 1939. Le plan Thornton, White, Silberman et Anderson va chercher à donner un nouvel élan à la municipalité : « en 1948, des projets sont lancés pour créer de nouveaux *estates* le long de l'axe alors appelé *Donholm road*. D'autres zones ont vu leurs infrastructures être mises en place, permettant ainsi aux entrepreneurs de construire des logements pour leurs employés. Le gouvernement a achevé Stahere et a également construit des *estates* le long de Donholm (maintenant *Jogoo road*). En 1951, des progrès considérables avaient été réalisés »¹⁶⁹. L'approvisionnement en eau reste un axe prioritaire pour la municipalité avec le lancement du projet du *Chania Sasumua dam*. Devant la difficulté à juguler la problématique du logement des Africains dans des conditions

¹⁶⁷ Werlin, H., *op. cit.*, p. 49.

¹⁶⁸ Voir annexe tableau 10 : « La croissance de la population africaine de Nairobi 1939-1957 » (p. 102 du cahier d'annexes).

¹⁶⁹ Hake, A., *op. cit.*, p. 58. Voir annexe carte 8 : « Nairobi en 1948 » (p. 35 du cahier d'annexes).

décentes, de nouvelles modalités sont expérimentées, même si elles restent minoritaires. Suivant la proposition du rapport Alderman de 1950, le *Madaraka estate* est créé pour permettre aux Africains de réaliser de l'auto-construction sur des terrains viabilisés et dotés des infrastructures minimales par la municipalité. À l'appui de ressources financières très élevées, qui font exploser la dette municipale, 30 000 lits sont rendus disponibles entre 1946 et 1957¹⁷⁰.

Mais les conditions de vie restent difficiles pour de nombreux Africains, contraints de vivre dans des zones sans services, par manque de ressources financières. En effet, le nombre de salariés enregistrés progresse lentement : 50 000 en 1953 contre 38 000 en 1945 alors que la population africaine de Nairobi s'accroît de 10 000 personnes supplémentaires par an : elle rassemble 221 000 personnes en 1957 contre 118 000 en 1948. De surcroît, la précarité des conditions de vie ne provoque pas forcément un retour vers la zone d'origine : en 1953, au moins 40% des Africains vivent à Nairobi depuis plus de cinq ans¹⁷¹. R. Mugo Gatheru décrit : « Dans les quartiers africains, il y avait peu d'éclairage public. Les infrastructures sociales étaient mal équipées. Les toilettes publiques étaient très, très sales. Certaines n'avaient pas d'eau courante. En fait, il s'agissait de récipients en dur, comme des poubelles, dans lesquelles les personnes se soulageaient. Il s'en échappait une odeur fétide, particulièrement lorsque les ouvriers municipaux chargés de les vider étaient en retard (comme ils l'étaient toujours). Dans les maisons, il n'y avait pas d'électricité, d'approvisionnement en eau ou de gaz pour cuisiner. Dans les quartiers africains, il y avait une seule borne-fontaine, devant laquelle se formaient de longues files d'attente. Comme les toilettes publiques, cet approvisionnement collectif en eau devait servir environ 100 personnes et n'était ouvert que trois fois par jour »¹⁷².

¹⁷⁰ Hake, A., *op. cit.*, p. 58.

¹⁷¹ Robertson, C., *Troubled Showed the Way. Women, Men and Trade in the Nairobi area. 1890-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1997, p. 135.

¹⁷² Gatheru, R.M., *Child of Two Worlds*, Londres, Routledge & Keangan Paul Ltd, 1964, p. 73-74. Cité par Werlin, H., *op. cit.*, p. 52.

Ainsi, malgré les investissements importants réalisés par les autorités coloniales après la seconde guerre mondiale, particulièrement en termes d'infrastructures essentielles dont sont lotis les nouveaux *estates* et *housing schemes* créés, la croissance démographique de la cité rend le niveau des réalisations systématiquement insuffisant. Si les quartiers africains sont indéniablement mieux servis qu'auparavant, la croissance démographique, particulièrement à partir des années 1960, met sous pression les schémas d'infrastructures et de services municipaux consentis aux quartiers officiels africains tandis que de nouveaux quartiers, informels, émergent¹⁷³.

2. La mise sous pression du système par la dynamique de croissance urbaine post-Indépendance

Si les difficultés de prise en charge des déchets en milieu urbain ont des origines complexes, elles s'expliquent souvent en premier lieu par la montée en puissance du phénomène urbain au Kenya. La proportion des Kenyans vivant en ville est passée de 5% dans les années 1950 à 18% en 1989 pour atteindre 35% en 2000¹⁷⁴. Alors qu'en 1969 il n'y avait que 48 centres urbains¹⁷⁵ dans le pays, on en compte déjà 68 en 1978 et 194 en 2001.

Ainsi, même si le Kenya reste un des pays les moins urbains du continent subsaharien, le fait urbain paraît à la fois trop récent et trop rapide pour être

¹⁷³ Voir annexe carte 9 : « Les principaux quartiers de Nairobi à la fin de la période coloniale (1964) » (p. 36 du cahier d'annexes).

¹⁷⁴ Mitullah, W., « The case of Nairobi, Kenya », *Urban Slums Reports*, 2002, Nairobi, p. 2. Ce chiffre officiel paraît néanmoins à relativiser dans la mesure où plusieurs études s'accordent sur le fait que la population urbaine a été surestimée par le recensement de 1999 en raison de la comptabilisation de populations rurales vivant autour des villes. Le pourcentage d'urbains au Kenya s'établirait dès lors autour de 22-23% : Bocquier, P., « Les impacts sociaux de la crise à Nairobi : l'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 82.

¹⁷⁵ Un centre urbain est ici considéré comme constitué de plus de 2 000 habitants.

facilement maîtrisé par les autorités concernées, d'autant plus à Nairobi qui concentre une grande partie de la population urbaine¹⁷⁶. En effet, les mutations se retrouvent condensées sur un espace temps restreint. Si la ville occidentale s'est développée « en fonction d'un ensemble d'usines et d'activités industrielles » et si elle apparaît comme « la résultante de l'automobile et du macadam »¹⁷⁷, il en est autrement de la ville africaine qui constitue le plus souvent « l'aboutissement d'un processus à l'époque coloniale »¹⁷⁸. À l'exception de la zone côtière¹⁷⁹, le développement de la plupart des centres urbains du Kenya se réalise à la période coloniale : les autorités britanniques utilisent alors la ville comme moyen de contrôle administratif et politique de la zone.

Le fait urbain monte en puissance dans les années 1960, plus particulièrement à partir de l'Indépendance du pays en 1963 (Cf. Tableau 1). Nairobi et Mombasa, par exemple, connaissent pour la période 1962/69 une croissance démographique respectivement de 12,2%¹⁸⁰ pour la capitale et de 7,6%¹⁸¹ pour le premier port du pays. Nairobi voit dès lors sa population multipliée par quatre entre les années 1950 et la fin des années 1960.

¹⁷⁶ Le chiffre officiel est de 45 % (Central Bureau of Statistics, *Nation Population and Housing Census 1999*, Nairobi, Government Printers, 2001). Plus vraisemblablement, Nairobi rassemble un tiers de la population urbaine, 33,5 % selon Bocquier, P., *op. cit.*, p. 93.

¹⁷⁷ Carrier, H., Laurent, P., *Le phénomène urbain*, Paris, Aubier Montaigne, 1965, p. 17.

¹⁷⁸ Coquery-Vidrovitch, C., *Problèmes urbains contemporains en Afrique : Recherches en Histoire*, Paris, L'Harmattan, 1984, p. 5.

¹⁷⁹ Dès le IX^e siècle, plusieurs comptoirs commerciaux sont établis sur la côte, donnant naissance à autant de cités.

¹⁸⁰ Bocquier, P., *op. cit.*, p. 82.

¹⁸¹ Central Bureau of Statistics, *Nation Population Census 1989*, Nairobi, Government Printers, 1999.

**Tableau 1 : Évolution de la population de Nairobi
depuis l'Indépendance en 1963**

Année	Population de Nairobi	Taux de croissance (en %)
1963	324 764	-
1969	509 286	48,6
1979	827 775	62,5
1989	1 324 570	60
1999	2 143 254*	61,8

Source : Mitullah, W., 2002.

* Selon la *Japanese International Cooperation Agency*, la population s'élève déjà à 2 400 000 habitants en 1997¹⁸².

Cette croissance urbaine trouve son origine dans le triple phénomène d'un accroissement naturel important, d'une extension des limites spatiales de la ville et surtout d'un fort exode rural. En effet, « la migration est le principal moteur de la croissance urbaine au Kenya, comme d'ailleurs dans le reste de l'Afrique »¹⁸³. À Nairobi, qui se structure progressivement comme le centre politique et économique majeur du pays, la croissance urbaine est alimentée pour moitié par la migration et ce des années 1950 à la fin des années 1970¹⁸⁴. Même si depuis sa création Nairobi accueille des populations d'origines diverses¹⁸⁵, la croissance migratoire est réellement permise par la fin des restrictions à l'installation, imposées sous la période coloniale aux populations non-européennes, puis par la centralité d'emblée offerte à la capitale à partir de l'Indépendance. Également, le Kenya, à l'instar de l'ensemble des pays du continent africain, a connu un taux annuel d'accroissement naturel

¹⁸² Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998, vol.1, p. S/10.

¹⁸³ Bocquier, P., *op .cit.*, p. 81.

¹⁸⁴ La contribution de la migration à la croissance urbaine de Nairobi s'amenuise progressivement : elle y contribue à hauteur d'un tiers dans les années 1980, un quart en 1999. In Bocquier, P., *op .cit.*, p.5.

¹⁸⁵ La ville a accueilli, depuis ses origines, une importante immigration de la province voisine, la province Centrale à majorité Kikuyu. Les autres zones importantes d'émigration vers Nairobi sont l'Ukambani et les provinces de l'Ouest du pays : Nyanza et Western (habitées principalement par les Luhya, Luo et Kisii). Selon le recensement de 1989, le dernier faisant apparaître les origines ethniques des populations, Nairobi se compose de : 32% de Kikuyu, 18% de Luo, 16% de Luhya, 13% de Kamba et 21% pour les autres (Central Bureau of Statistics, 1999).

important : 3,2% dans les années 1960, environ 4% pour la décennie 1970¹⁸⁶ et 4,4% ensuite¹⁸⁷. Aujourd'hui encore et malgré un ralentissement, le taux d'accroissement naturel au Kenya reste élevé : 2,8% en 1999, pour une population estimée à environ 30 millions d'individus¹⁸⁸. La croissance de la population urbaine est enfin permise par l'extension spatiale de la ville à l'Indépendance. Si les limites de Nairobi ont toujours été mouvantes¹⁸⁹, une extension significative vers l'est est décidée en 1963, portant création de la *Nairobi New Area* couvrant désormais 686 km² et comptant déjà plus de 300 000 habitants. On incorpore alors de vastes quartiers d'habitat résidentiel aisé. Pour répondre aux risques véhiculés par l'accroissement des migrations, des quartiers populaires exigus sont constitués aux limites de la zone municipale et des terrains, censés permettre une extension planifiée de la ville, sont intégrés¹⁹⁰.

Si la croissance urbaine s'est ralentie au Kenya depuis les années 1990¹⁹¹, elle se maintient à Nairobi à un niveau supérieur à la moyenne nationale avec une croissance annuelle estimée de 4,8% au début des années 2000¹⁹². En un siècle, le petit centre ferroviaire est donc devenu une gigantesque agglomération, vraisemblablement de plus de trois millions d'habitants¹⁹³ et qui reçoit chaque année

¹⁸⁶ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 259.

¹⁸⁷ Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 2002.

¹⁸⁸ Central Bureau of Statistics, 2001. Cet accroissement naturel a néanmoins été ralenti à Nairobi par une baisse rapide de la fécondité et une mortalité en augmentation récente en raison du Sida.

¹⁸⁹ Se reporter à l'annexe carte 5 : « Extension spatiale de Nairobi de 1900 à nos jours » (p. 32 du cahier d'annexes).

¹⁹⁰ Sont notamment incorporés : Karen, Dagoretti, Kawangware et Kangemi.

¹⁹¹ Les taux de croissance urbaine sont de 7% dans les années 1970, 5% dans la décennie 1980 et 3,2% dans les années 1990. Government of Kenya, 2002.

¹⁹² Government of Kenya, 2002.

¹⁹³ Malgré des recensements réguliers au Kenya, les données sur la capitale ne sont pas très précises. Lors du dernier recensement, en 1999, sa population s'élève à 2 143 254 habitants. Mais l'ensemble des chercheurs s'accorde à dire que les statistiques officielles sous-estiment la population de l'agglomération. Aussi, nombreux sont ceux qui estiment la population de Nairobi à 3 millions d'habitants en 2004.

100 000 habitants supplémentaires¹⁹⁴. Cette croissance urbaine accélérée depuis l'Indépendance du pays a profondément modifié l'empreinte des villes en un demi-siècle. La ville de Nairobi a cessé d'être la petite capitale coloniale réservée aux Européens si bien décrite par James Fox dans son roman *Sur la route de Nairobi*¹⁹⁵ pour devenir une capitale cosmopolite où l'on retrouve la diversité des populations, des cultures et des activités du Kenya. Les limites administratives de Nairobi restent inchangées depuis 1963 et correspondent aux limites de l'aire d'intervention légale des autorités municipales. Elles correspondent également à celles de la Province de Nairobi, dont la spécificité est d'être la seule province urbaine.

Les autorités locales à Nairobi, face à ces trois millions d'habitants, apparaissent aujourd'hui débordées dans leurs capacités à gérer et à maîtriser l'ensemble des services urbains. La capitale ne semble plus capable de fournir à ses citoyens des infrastructures et services adéquats à l'image des réseaux d'approvisionnement en eau ou d'assainissement ou encore l'enlèvement des ordures.

B. Les défaillances de la gestion des déchets

La dynamique de l'urbanisation a progressivement mis sous pression les rouages de la gestion des déchets que sont les systèmes de collecte (1) et de dépôt des ordures (2), alors que son rythme soutenu rend difficiles les adaptations nécessaires en la matière.

¹⁹⁴ Bocquier, P., *op. cit.*, p. 82.

¹⁹⁵ Fox, J., *Sur la route de Nairobi*, Paris, Christian Bourgeois, 1988.

1. Une collecte en déshérence

La collecte des déchets est caractérisée par une baisse constante depuis deux décennies alors que la ville voit le montant moyen de déchets générés quotidiennement par habitant augmenter sans cesse.

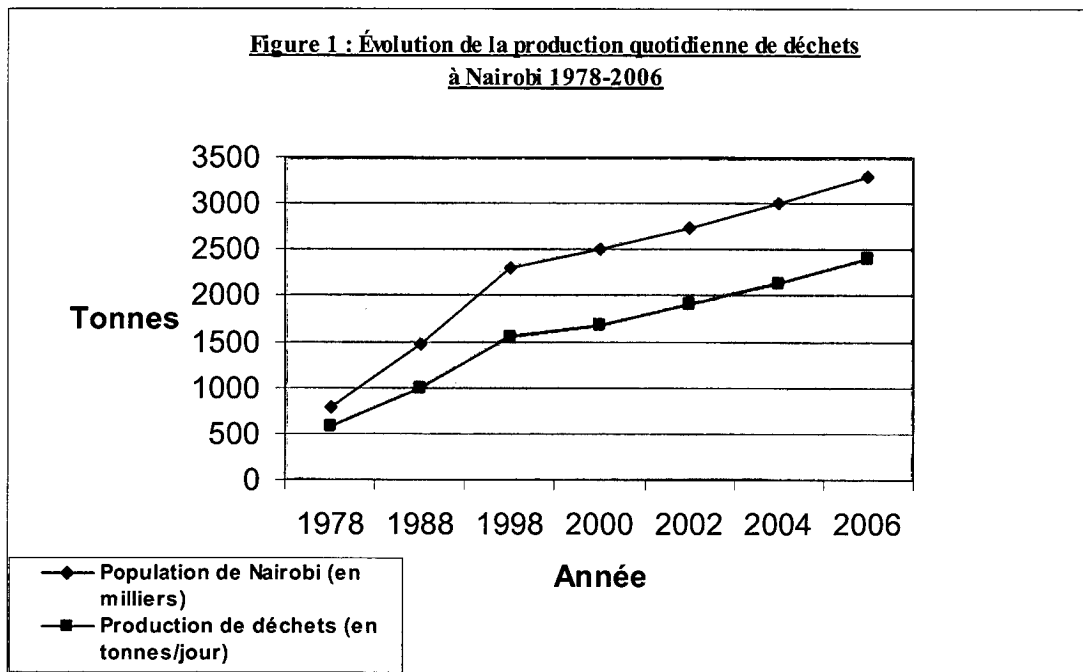
Si la croissance urbaine élevée explique la production croissante de déchets en milieu urbain, particulièrement à Nairobi, les changements sociaux et économiques qu'a subis le Kenya depuis les années 1960 ont également entraîné une hausse de la production de déchets par personne. En effet, à la complexification des modes de vie et de consommation en milieu urbain correspondent de nouveaux produits, très diversifiés, pesant largement sur les rejets actuels. L'urbanisation s'accompagne en effet d'une montée en puissance de la société de consommation. Celle-ci est liée à la recherche de nouvelles commodités (la restauration rapide par exemple), au développement des transports, aux nouvelles logiques de distribution et de formes de vente (libre-service, installation de chaînes de supermarchés comme Uchumi ou Nakumat, etc.). Ainsi, on estime le volume de déchets produits à environ 1 900 tonnes par jour en 2002 dans la capitale kenyane¹⁹⁶. En comparaison, en 1978, les ordures générées équivalent à 586 tonnes par jour¹⁹⁷ (Cf. Figure 1). Le cas de Nairobi n'est pas isolé en Afrique en l'Est. Dar es Salaam, capitale économique de la Tanzanie, connaît la même évolution. Avec une population d'environ 3 millions d'habitants en 2000, la production quotidienne de déchets s'établit à 1 800 tonnes, contre 1 400 tonnes/jour en 1992¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998, vol.2, p 2/4.

¹⁹⁷ Mwangi, G.J., *Solid Waste Management in Nairobi Metropolis*, Nairobi, University of Nairobi, 1990, p. 150.

¹⁹⁸ Majani, B., « The Institutional Economics of Solid Waste Management in Tanzania », *Spring Research Series*, N°28, 2000, p. 38-41. En France, Paris a connu une évolution similaire avec une production en 2000 de 3 290 tonnes/jour soit 60% de plus qu'en 1960¹⁹⁸. Et malgré les différentes initiatives de réduction du volume des déchets dans la métropole, les quantités de déchets continuent d'augmenter à raison de 2% par an. Condé, Y., « La France et ses déchets : contribution à un nouveau

**Figure 1 : Évolution de la production quotidienne de déchets
à Nairobi 1978-2006**



	1978	1988	1998	2000	2002	2004*	2006*
Population totale de Nairobi (en milliers)	786	1 463	2 294	2 500	2 737	3 000	3 300
Production de déchets (tonnes/jour)	586	1 001	1 547	1 684	1 900	2 141	2 410

Source : Nairobi City Council, 2003.

* : projections

La principale source de déchets sont les déchets ménagers : ils contribuent à hauteur de 84% de la production totale, complétés ensuite par les déchets des marchés, des routes, des magasins et des restaurants¹⁹⁹ (Cf. Tableau 2).

dispositif pour un territoire durable », *Annuaire des collectivités locales 2002*, CNRS Éditions, 2002, p. 112.

¹⁹⁹ Les déchets hospitaliers, industriels et ceux produits par les institutions publiques n'apparaissent pas comme des catégories à part entière. Ils sont en partie comptabilisés dans les déchets ménagers.

Tableau 2 : Les principales catégories productrices de déchets en 1998

Origine	Production quotidienne de déchets par unité (en kg)	Nombre d'unités	Production totale de déchets (en tonnes)	Contribution (en %) à la production totale de déchets
<i>Ménages</i>	0,566	2 294 000	1 298	83,9
<i>Marchés publics</i>	2 400	35	84	5,4
<i>Routes</i>	50*	1 430**	71,5	4,6
<i>Magasins</i>	1,39	40 000	55,6	3,6
<i>Restaurants</i>	6,79	5 600	38	2,5
TOTAL	-	-	1 547	100

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

* par km ** km

En matière de déchets ménagers, le taux de production n'est pas similaire pour tous les habitants de la ville. Si la production moyenne de déchets ménagers est de 0,56 kg/jour/personne en 2000, il apparaît que la génération d'ordures est dépendante du type de quartier résidentiel. Ainsi, les quartiers les plus aisés sont ceux qui produisent le plus de déchets par habitant et par jour, 0,65 kg/jour/habitant. À l'inverse, les quartiers les plus pauvres, mais aussi les plus peuplés, se caractérisent par une production par habitant plus faible avec 0,54 kg/jour/habitant²⁰⁰ (Cf. Tableau 3). Outre les différences de niveau de consommation et de types de produits consommés, la moindre production de déchets dans les quartiers les moins favorisés s'explique surtout par une pratique plus importante du tri à des fins de récupération opérée sur les déchets avant de les jeter²⁰¹. En revanche, le point commun aux différents types de quartiers de la capitale est une augmentation constante de la production de déchets par habitant. En effet, en 1988, la production quotidienne moyenne de déchets par habitant était de 0,254 kg²⁰², soit deux fois

²⁰⁰ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/3.

²⁰¹ La JICA estime que près de 12% des déchets ménagers des quartiers aisés sont des déchets d'emballages contre moins de 5% dans les quartiers pauvres. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/6. Par comparaison, en France en 2003, les emballages génèrent environ 25% des ordures ménagères.

²⁰² Khadaka, L., *Problems of Solid Waste Management in the City of Nairobi*, Nairobi, University of Nairobi, 1988, p. 50.

moins qu'actuellement. À titre indicatif, la production actuelle de déchets par habitant à Dar es Salaam est 0,6 kg/jour en 2000 et 0,511 kg/jour/habitant pour Kampala²⁰³.

Tableau 3 : Production de déchets ménagers par jour et par habitant selon le type de quartier résidentiel en 2000

Type de quartier	Aisé	Classe moyenne	Populaire	Slum ²⁰⁴
Production quotidienne par habitant (en kg)	0,654	0,595	0,565	0,537
Contribution à la population totale	23,3%	26,7%	50%*	
Contribution à la production totale de déchets ménagers	27%	24%	49%	

Source : Synthèse personnelle.

*Les chiffres portant sur « la contribution à la population totale » sont issus d'une étude de la JICA de 1998. Ils sous-estiment la part de la population vivant dans les quartiers populaires et les *slums*. Les études récentes s'accordent à dire que la seule part de la population vivant dans des *slums* avoisine les 50%²⁰⁵.

Cette croissance de la production des déchets a mis en difficulté le système de collecte comme en témoignent les tas d'ordures non-ramassés qui jalonnent la ville. Malgré la préservation de certaines zones telles que le centre-ville « opulent » et certains quartiers aisés²⁰⁶, ce qui incontestablement caractérise aujourd'hui la ville de Nairobi est sa grande difficulté à collecter ses déchets²⁰⁷. Ces ordures peuvent rester

²⁰³ *The Monitor*, September 13, 2000. Paris produit, en 2000, 1,64 kg/jour/habitant. Gouillard, S., Legendre, A., *Déchets ménagers*, Paris, Economica, 2003, p. 23.

²⁰⁴ Le *slum* désigne les zones d'habitat spontané fortement densifiées et dépourvues de la plupart des infrastructures de base.

²⁰⁵ Lamba, D., Lee-Smith, D., *Good Governance and Urban Development in Nairobi*, Nairobi, Mazingira Institute, 1998, p. 18.

« 55% lives in slums according to AMREF », *Daily Nation*, January 1, 2001.

²⁰⁶ Cette propreté reste néanmoins un phénomène récent. On peut grossièrement le dater à la moitié des années 1990. Elle demeure néanmoins relative dans le centre-ville. Voir annexe photo 1 : « Le défaut d'entretien du *City market* en 2000 » (p. 71 du cahier d'annexes).

²⁰⁷ « *City under the dumps* » (*La ville poubelle*) est l'expression récurrente (en tout cas jusqu'en 2003) de la presse kenyane pour décrire Nairobi depuis les années 1980 (cité notamment dans : *Daily Nation*, January 16, 1993). Cette expression s'oppose à ce qui fut pendant longtemps le slogan de la ville : « *Green City in the Sun* » (*La ville verte au soleil*). Voir annexe texte 26 : « Caricature du *Daily Nation* du 18 janvier 2001 » (p. 197 du cahier d'annexes).

des semaines avant d'être ramassées. Dans les quartiers les plus pauvres, la collecte n'est quasiment jamais assurée. Les piles d'ordures s'accumulent ainsi le long des routes, dans les terrains vagues, au bord ou dans les rivières et plus généralement dans les moindres espaces libres que l'on peut trouver comme, par exemple, entre deux habitations, multipliant ainsi les décharges sauvages. En fait, la situation s'est largement dégradée au milieu des années 1970, même si cela n'apparaît véritablement dans les chiffres qu'au début des années 1980²⁰⁸. La collecte est alors marquée par une chute sévère : elle passe de 92,4% des déchets produits en 1978 à seulement 21,5% en 1983. Au début des années 1980, le *Nairobi City Council*, alors seul responsable de l'enlèvement des ordures, collecte chaque année 10% d'ordures de moins par personne. Sans conteste 1988 est une des années les plus sombres pour le service de collecte de la capitale puisque sur les 366 000 tonnes produites, seules 79 000 sont collectées, soit 21% du total des déchets produits²⁰⁹. La participation accrue des sociétés privées, à partir de 1997, a légèrement amélioré la situation : en 1998, 24% des déchets sont collectés²¹⁰. Depuis, et malgré une gestion supérieure des déchets en volume, le taux de collecte s'est stabilisé autour de 21-22% (Cf. Tableau 4).

²⁰⁸ Plusieurs témoignages de résidents, puisés dans la presse kenyane, confirment un tournant dès le milieu des années 1970. « *Il y avait avant un ramassage régulier, organisé par la mairie (...) elle fournissait même des poubelles à tous les résidents* ». (Extrait du *East African Standard*, July 21, 1984). Les premières crises apparaissent au cours des années 1970 même si elles restent localisées ; ainsi, la presse relate à cette époque les premières errances aigues de la collecte dans certains quartiers : « *The mess in Kenya's Councils* », *Weekly Review*, August 30, 1976 ; « *Mbogua leaves City Hall with a parting shot* », *Weekly Review*, November 22, 1976 et « *Tales of a city* », *Weekly Review*, February 14, 1977.

²⁰⁹ Les chiffres relatifs aux années antérieures à 1990 sont extraits de Mwangi, G.J., *op. cit.*, p. 150.

²¹⁰ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/4.

Tableau 4 : Évolution de la collecte annuelle de déchets à Nairobi

	1978	1988	1998	2000	2002	2004*
Déchets produits (en milliers de tonnes/an)	213	366	558	613	694	781
Déchets collectés (en milliers de tonnes/an)	197	79	135	141	152	164
Taux de collecte (déchets collectés/déchets produits)	92,4%	21,5%	24,2%	23%	21,9%	21%

Source : synthèse personnelle à partir de Japanese International Cooperation Agency, 1998, Mitullah, W., 2002 et Karanja, A., 2005.

* Projections

Si la collecte globale n'a jamais chuté au niveau de la capitale tanzanienne (Dar es Salaam ne collecte en 1992 que 2 à 4% de ses déchets, 10% en 2000²¹¹), la collecte publique est tout aussi précaire. En effet, le niveau de collecte global est maintenu aux alentours de 21% à Nairobi uniquement grâce à la participation des compagnies privées qui se sont progressivement investies depuis la fin des années 1980. En effet, le NCC ne ramasse lui-même que 20% des déchets collectés, soit 4,4% des déchets produits. Parallèlement, les autres grands centres urbains kenyans connaissent une situation plus favorable. S'ils sont confrontés à des crises, elles restent avant tout périodiques et n'ont jamais atteint les seuils nairobiens. À Mombasa, la deuxième ville du pays²¹², la municipalité ramasse en 2002 environ 20% des déchets produits²¹³. À Nakuru, quatrième ville du pays²¹⁴, la collecte municipale a permis de gérer 30% de la production de déchets en 2002²¹⁵.

²¹¹ Majani, B., *op. cit.*, p. 38.

²¹² 600 000 habitants (Central Bureau of Statistics, 2001).

²¹³ Sur les 110 000 tonnes produites, les services de la mairie n'en ont ramassé que 22 995 tonnes. Bature-Environnement, *Description of Solid Waste Management Current Conditions in Mombasa*, Nairobi, AFD, August 2002, p. 6.

²¹⁴ 250 000 habitants (Central Bureau of Statistics, 2001).

²¹⁵ Bature-Environnement, *op. cit.*, p. 6.

Ces déficiences de la collecte publique des déchets à Nairobi s'expliquent empiriquement par une triple insuffisance : de personnel, d'équipements et d'adaptation de ces équipements aux réalités du terrain.

Le personnel, employé par la municipalité et affecté à la collecte des déchets, est confronté à des conditions de travail précaires. En juin 2002, lors d'un entretien, trois éboueurs rattachés à la division de Dagoretti Corner et responsables du chargement des camions, me confirment le caractère dérisoire du matériel dont ils disposent.

Selon C.K. : « (...) Lorsque nous effectuons une tournée avec le camion, nous sommes une équipe de 3 ou 4 personnes. (...) Cela dure longtemps. (...) La plupart du temps, nous n'avons aucun équipement avec nous. Les pelles, râtaux, blouses ou gants que l'on nous promet chaque année n'arrivent jamais. Pour ma part, j'utilise la même blouse depuis 7 ans. (...) Le plus difficile, c'est lorsque nous ramassons les ordures près des marchés. Elles sont déposées sur le sol, en plusieurs tas. (...) On doit charger le camion à la main. (...) Cela fait un mois que l'on n'a plus de pelles. Elles ont été volées. (...) On se sert d'un sac de jute bien tendu pour faire office de récipient avant de le jeter dans la benne du camion. Cela prend parfois plusieurs heures et plusieurs voyages pour un même marché »²¹⁶.

La situation est similaire pour les personnes qui s'occupent du nettoyage des rues. Elles ont rarement une brouette avec une pelle, au mieux un balai et un morceau de carton. Aussi, la plupart du temps, ils ramassent à la main les détritiques, qu'ils mettent ensuite dans un sac ou bien qu'ils déposent sur les tas de déchets existants un peu partout en ville. Ces tas sont par la suite brûlés.

Les trois éboueurs interrogés m'expliquent également leur manque de préparation au regard des missions à effectuer et surtout l'absence d'information et de prévention sanitaire. Tous sont confrontés à des risques sanitaires, notamment en saison des pluies²¹⁷. Et ce dernier sujet semble les préoccuper de plus en plus. Si à Nairobi il n'y

²¹⁶ Entretien avec C.K., K.N. et O.T., éboueurs à la mairie de Nairobi, le 27 juin 2002 à Nairobi.

²¹⁷ Le fort absentéisme qui caractérise la section *Cleansing* (la section opérationnelle du NCC chargée de la collecte) est en partie dû aux nombreux arrêts-maladie. Selon un responsable de la section, on compte dans certaines sous-divisions jusqu'à 10% d'individus absents en 2002 (source personnelle). Il

a jamais eu de grèves des salariés du NCC autres que pour des questions salariales (le non-versement des traitements notamment), les thématiques de l'hygiène et des conditions de travail se posent désormais avec de plus en plus d'acuité. L'exemple des employés du *Dar es Salaam City Council* (DCC) en 1995 pourrait faire écho à Nairobi. À la mi-juillet 1995, les travailleurs de la section de nettoyage des rues ont déclenché une grève d'une journée pour protester contre les mauvaises conditions de travail et la pénurie de matériel²¹⁸. Enfin, en matière salariale, les témoignages d'éboueurs recueillis lors de mes entretiens concordent avec les niveaux bas des salaires pratiqués au sein de la section *Cleansing* (service en charge de la collecte) de la municipalité. Leurs rémunérations avoisinent les 4 000 à 5 000 Shillings Kenyans (60 à 65 Euros [€])²¹⁹ avec plus de 15 ans d'ancienneté au *City Hall* pour deux d'entre eux²²⁰.

Selon O.T. : « (...) *Je gagne 4 986 Shillings par mois après 15 ans de travail au NCC. J'habite Kibera car je ne peux pas vivre ailleurs vu mon petit salaire. (...) Le dimanche, j'exerce une autre activité. (...) Je travaille dans un atelier de récupération du métal* »²²¹.

La municipalité est plus largement déficitaire en terme d'équipements, aussi bien en poubelles, en bennes et en camions.

La situation en termes de poubelles et de bennes publiques ne cesse de se dégrader depuis les années 1980. En effet, on compte, en 1979, 129 516 poubelles et bennes

est à noter que les personnels d'exécution ne sont pas pris en charge médicalement et que les bilans de santé pratiqués par la municipalité sont rares.

²¹⁸ *Majira*, July 13, 1995.

²¹⁹ 1 Shilling Kenyan (Kes) = 0,013 € en juin 2002. Les conversions suivantes sont réalisées à partir du taux de change Shilling Kenyan/Franc ou Shilling Kenyan/Euro de l'année concernée. Pour plus de détails, se reporter aux tableaux des conversions en annexe (p. 11 du cahier d'annexes).

²²⁰ Ce ne sont pas les premiers à dénoncer les bas salaires pratiqués à la mairie de Nairobi. Déjà, en 1984, la presse relate les témoignages d'employés du NCC à la section *Cleansing* ; ils expliquent que leur faible rémunération les oblige à « *bâcler leur travail le matin, afin d'être libres l'après-midi pour pratiquer une autre activité telle que vendre des fruits et légumes dans les rues de la cité* ». *East African Standard*, July 21, 1984.

²²¹ Entretiens avec C.K., K.N. et O.T., éboueurs à la mairie de Nairobi, le 27 juin 2002 à Nairobi.

pour toute la cité²²², soit un container pour 6,39 habitants. En 1998 le rapport est d'un container pour 10,39 habitants²²³. Cette insuffisance de poubelle et de bennes, cumulée à l'absence d'un système de sacs poubelles dans la collecte publique, oblige les éboueurs à collecter les déchets depuis des tas posés à même le sol, pour les charger ensuite dans un camion. Ce chargement manuel du véhicule de collecte prend alors le plus souvent entre 30 minutes et une heure par point de collecte. Or les employés du NCC disposent de peu de temps pour la collecte proprement dite. En effet, ils passent quasiment la moitié de leur temps de travail en transport. Par conséquent, seuls 39% du temps de travail des ces éboueurs est utilisé à charger les camions²²⁴. Il s'agit de la raison principale au caractère restreint des tournées réalisées en une journée par les camions opérationnels du NCC. Par comparaison, pour une même zone géographique et à temps de travail égal, les éboueurs d'un opérateur privé, la *Bins Nairobi Services Ltd*, n'utilisent que 26% de leur temps en transport. Ils peuvent alors consacrer 53% de leur temps de travail à la collecte²²⁵. Ce plus faible temps de transport s'explique par la moindre dispersion des points à collecter. Le temps moyen de chargement par tournée est également réduit, en raison de la distribution par les opérateurs privés de sacs poubelles ou de poubelles individuelles à leurs clients, facilitant ainsi le chargement.

Pour les équipements plus lourds comme les camions, la ville n'en possède pas assez. En mars 1994 déjà, le maire de Nairobi de l'époque, Steve Mwangi, dénonçait ce manque de véhicules et déclare que « *la ville avait besoin de 200 camions supplémentaires pour assurer un service efficace aux résidents* »²²⁶. En fait, le

²²² Mwangi, G.J., *op. cit.*, p 201.

²²³ On dénombre, en 1998, 288 703 bennes et poubelles publiques à Nairobi. JICA, *op. cit.*, vol.2, p. 2/51. Pour information, on compte à Paris environ 460 000 bennes et poubelles publiques. Ramené à la population, 2 125 246 habitants selon le recensement de l'INSEE de mai 1999, il existe en moyenne un container pour 4 habitants.

²²⁴ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. E/35.

²²⁵ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. E/35. Voir annexe graphique 1 : « Comparaison du temps consacré aux différentes étapes de la collecte par le NCC et les opérateurs privés » (p. 59 du cahier d'annexes).

²²⁶ *East African Standard*, March 3, 1994.

manque de camions est un problème récurrent pour la capitale kenyane. Ainsi, le conseil municipal, qui a un total de 83 véhicules en état de marche en 1977, n'en compte plus que 66 un an plus tard, 44 en 1983, 17 en 1988, 13 en 1998 pour aboutir à 21 camions opérationnels en 2002 alors que la mairie en possède 60. Des responsables du Département de l'environnement estiment qu'un camion-poubelle du NCC a la capacité de gérer les déchets de 30 000 individus. Or en 2002, un camion a en charge, en moyenne, 102 060 habitants²²⁷. Ce faible nombre de véhicules en service s'explique par le fait que la mairie ne parvient pas à les entretenir correctement. En 1988, par exemple, on compte 73 véhicules à la section *Cleansing* dont 52 pour la collecte. Normalement, la flotte de camions permettait de collecter 43% des déchets produits dans la capitale. Or seulement 21,5% le sont²²⁸. En effet, à peine 17 véhicules roulent régulièrement (Cf. Figure 2). La plupart des camions restent souvent inactifs par manque de pièces de rechange pour les réparer²²⁹, l'absence de structure et de mécaniciens qualifiés²³⁰ ou simplement par pénurie d'essence comme en octobre 1997²³¹. Le cas de Nairobi n'est pas isolé en Afrique de l'Est. À Mombasa aussi, les camions-poubelle tombent les uns après les autres en panne sans être réparés, faute de moyens financiers et techniques

²²⁷ Rapport calculé sur la base des chiffres officiels d'une population de 2 134 254 habitants. Si l'on se réfère aux chercheurs estimant que l'on serait proche de 3 millions d'habitants, le rapport est alors d'un camion pour 142 857 habitants. Pour information, la ville de Paris possède 416 véhicules, soit un camion pour 5 000 personnes environ.

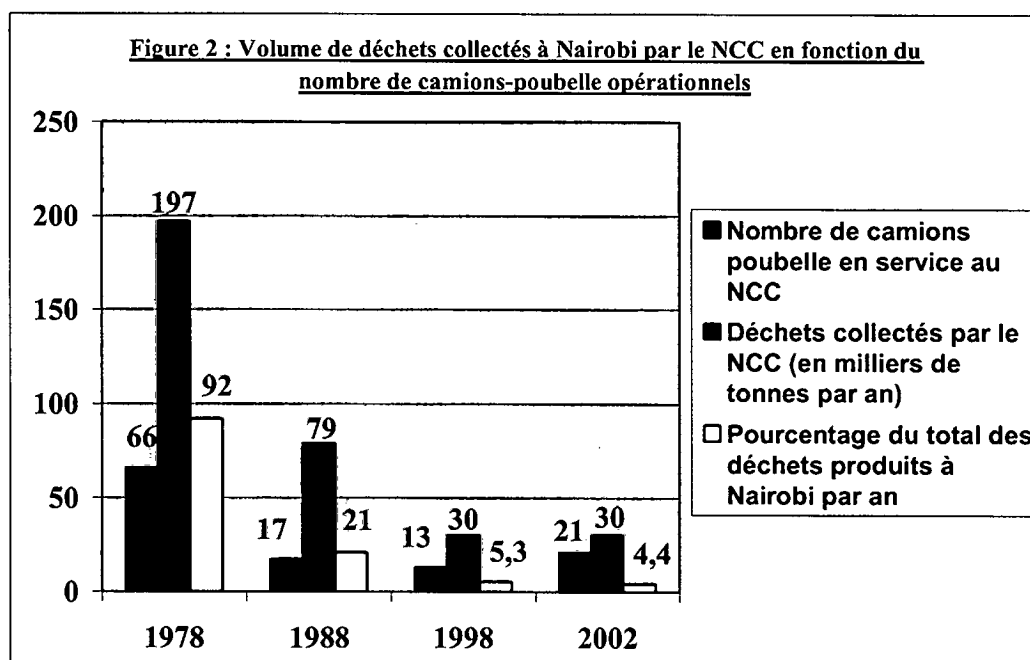
²²⁸ Mwangi, G.J., *op. cit.*, p. 203.

²²⁹ En 1997, si 20% des camions sont immobilisés en raison d'un accident, 80% le sont pour des défaillances mécaniques. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. E/41.

²³⁰ Le centre d'entretien mécanique municipal (*City Workshop*) se situe sur *Bondo road* dans la zone industrielle. Le centre est divisé en trois sections : celle des parkings, celle de la station-essence et celle pour les réparations et l'entretien des véhicules. Or cette dernière section est saturée. En juillet 1990, il n'y a que cinq ponts de travail, dont trois opérationnels pour un parc en attente de plus de 150 véhicules. La situation s'est depuis aggravée puisque lors de ma visite du centre en décembre 2001, on compte plus de 200 véhicules en attente. Il n'est pas rare, par ailleurs, d'y retrouver des véhicules personnels de quelques élus municipaux ou de particuliers, entretenant ainsi un travail parallèle des mécaniciens.

²³¹ *Daily Nation*, October 23, 1997.

adaptés²³². Dar es Salaam souffre également d'une pénurie de matériels. En 1995, son parc de camions fonctionne à 20% de sa capacité et seuls 20 camions sont opérationnels pour toute la cité²³³.



	1978	1988	1998	2002
Nombre de camions-poubelle en service au NCC	66	17	13	21
Volume des déchets collectés par le NCC (en milliers de tonnes par an)	197	79	30	30
Déchets collectés par le NCC en pourcentage du total des déchets produits à Nairobi (% par an)	92	21	5,3	4,4

Source : synthèse personnelle à partir de Karanja, A., 2005, du *Daily Nation*, de l'*East African Standard* et du *Weekly Review*.

Enfin, les équipements choisis pour réaliser la collecte souffrent d'une inadaptation aux réalités du terrain. Ainsi, la mairie continue de privilégier des méthodes conventionnelles de collecte des déchets. S'agissant des poubelles, la mairie favorise

²³² Sur un total de 32 véhicules, seuls 7 sont opérationnels en 2002. Beture-Environnement, *op.cit.*, p. 4.

²³³ Onibokun, A. (dir.), *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthakla-CRDI, 2001, p. 142.

toujours les gros containers, les *bulk container* (pour les marchés et les hôpitaux notamment) et les *container bin* (notamment dans la zone d'Eastlands)²³⁴. Ils ont pour particularité de devoir être déversés dans des camions spéciaux or ces derniers ne fonctionnent plus. Le chargement de ces énormes poubelles se révèle dès lors complexe et long. S'agissant des camions, on recense 5 types de véhicules pour collecter les déchets : le véhicule léger (type *pick-up*), le *ordinary truck*, le *bulk container vehicle* (5 tonnes), le *side loader* (7 tonnes), le *compactor truck* (11 tonnes). Ces méthodes conventionnelles présentent deux types d'inconvénients. Elles apparaissent tout d'abord coûteuses car reposant essentiellement sur des engins importés. Elles rendent la ville dépendante, tant en matière de containers²³⁵ que de camions car les pièces de rechange doivent elles aussi être importées. Ensuite, ces équipements, notamment les camions, ne sont pas adaptés à l'état des routes de la ville. À part les véhicules légers, qui n'y parviennent que partiellement, aucun des 4 autres types de camions ne peuvent couvrir l'ensemble de la ville. Certaines zones leur sont complètement inaccessibles, notamment les *slums* où réside la majorité de la population urbaine aujourd'hui. En effet, l'habitat y est très dense et rapproché, dessinant des rues très étroites non-goudronnées et impraticables en saison des pluies. Or les véhicules lourds composent la majorité de la flotte du NCC : sur les derniers chiffres de 1988 répertoriant les véhicules de collecte par modèle, seuls une dizaine sont des véhicules légers (Cf. Tableau 5). Comme les achats dans les années 1990 ont porté essentiellement sur des véhicules lourds, cette proportion reste d'actualité.

²³⁴ Voir annexe tableau 11 : « Présentation des différents types de poubelles utilisés par le NCC » (p. 103 du cahier d'annexes).

²³⁵ La ville a connu une pénurie de poubelles et containers en 1983 car l'unique fournisseur, étranger, connaît alors une rupture de stock. « Neglect in the capital city », *Weekly Review*, February 18, 1983.

Tableau 5 : Les types de véhicules de collecte du NCC en 1988

Type	Nombre
<i>Kuka rear loading</i>	10
<i>Compactor Truck</i>	7
<i>Side loaders</i>	24
<i>Bulk container vehicules</i>	8
<i>Ordinary truck</i>	-
<i>Lorries</i>	1
<i>Cars</i>	2
Total	52

Source : Karanja, A., 2005.

Contrairement à Dar es Salaam, Nairobi n'a jamais développé d'options alternatives au camion poubelle. À Dar es Salaam, l'emploi des *pushcars*²³⁶ et de petits véhicules légers s'est imposé depuis 1998 et ils sont désormais intégrés dans la collecte des déchets, par la mairie comme par les sociétés privées.

Si elle bénéficie d'une forte visibilité, la pauvreté du service de collecte n'est qu'une partie du problème des ordures à Nairobi. La question du lieu de dépôt des déchets et de leur élimination est tout aussi délicate car elle conditionne toute possibilité d'une collecte efficace : à quoi sert de collecter les déchets si l'on ne peut les gérer ensuite ?

2. Le problème du lieu de dépôt

Tout comme chez le voisin tanzanien ou encore, plus proche de nous, en France, la gestion des décharges et autres lieux de stockage semble être une question insoluble²³⁷. Les orientations juridiques choisies par la France depuis les années 1990 témoignent d'une volonté de fermer les décharges en même temps qu'elles affirment

²³⁶ Petite charrette poussée par l'homme. En Swahili, il s'agit de *mimikokoteni*.

²³⁷ Johannessen, L.M., Boyer, G., *Observations of Solid Waste Landfills in Developing Countries : Africa, Asia and Latin America*, Washington, World Bank, 1999.

celle de la mise en place d'une collecte sélective²³⁸. Leur application est néanmoins bloquée par le coût des investissements qu'elles impliquent, notamment pour la construction d'usines d'incinération²³⁹. Elles achoppent également sur des aspects environnementaux et de santé publique, l'incinération pouvant se révéler plus nocive pour l'environnement et l'homme que la mise en décharge, ainsi que sur l'aspect contradictoire des options sélectionnées, notamment le fait que le développement de l'incinération n'encourage pas forcément le développement du recyclage. Ainsi, dernièrement, un rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers, réalisé par la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée Nationale, conclut qu'« à moins d'obtenir une augmentation de leurs capacités, 59,5% des installations de stockage seront à saturation d'ici 2010 »²⁴⁰. Dans la ville voisine de Dar es Salaam, la question du stockage est aussi délicate. Si deux sites officiels existent²⁴¹, Vingunguti reçoit la majorité des déchets, avec environ 200 tonnes par jour²⁴² et a déjà atteint son seuil de saturation depuis 2005. Or la nouvelle décharge de Mtoni n'est pas encore un site viabilisé en raison des protestations des résidents du quartier mais surtout de son éloignement des zones de collecte. Situées en zones résidentielles à faible revenu et densément peuplées, les deux décharges

²³⁸ La loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, l'une des premières grandes lois environnementales en France, inscrit directement la question des déchets et de leur élimination dans une perspective globale de maîtrise et d'aménagement du territoire et de développement durable. Condé, Y., *op. cit.*, p. 113.

²³⁹ Environ 15% des déchets ménagers de la planète sont incinérés. Ce procédé d'élimination est parmi les plus onéreux ; à la fin des années 1990 en France, il en coûte 80 € par tonne d'ordures, soit deux fois plus cher que la mise en décharge contrôlée ou bien le compostage. On compte près de 130 unités d'incinération pour les ordures ménagères dans l'hexagone. Ce type de traitement est donc développé essentiellement dans les pays riches comme le Japon, le Danemark, la Suisse ou bien la Suède. Pour plus de détails sur l'incinération des déchets, voir : De Silguy, C., *Histoire des hommes et de leurs ordures : du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Le Cherche-midi, 1996 et Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, *Les marchés des activités liées aux déchets : données et références*, Paris, ADEME, 2004.

²⁴⁰ Brillé, M., « Déchets : pour un rôle accru des départements », *Revue de l'Actualité Juridique du Droit Administratif*, N°40, 2003, p. 2 117.

²⁴¹ Voir annexe carte 10 : « Localisation des deux principales décharges de Dar es Salaam (Vingunguti et Mtoni) » (p. 37 du cahier d'annexes).

²⁴² Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management for Dar es Salaam City*, Dar es Salaam, JICA, 1997, vol.2, p. 2/9.

posent en effet aujourd'hui de graves problèmes environnementaux et sanitaires, notamment aux résidents de ces deux quartiers, du fait des différentes émanations, odeurs, animaux, insectes, eaux stagnantes, infiltrations, etc. Comme à Nairobi, ces sites sont utilisés par la municipalité comme simples dépotoirs où les déchets sont enfouis sans traitement. La fermeture en 1991 sur décision judiciaire de la décharge historique de la ville, Tabata, illustre la montée en puissance et la gravité de ces problématiques sanitaires²⁴³.

L'exemple de Mombasa illustre quant à lui cette contrainte forte que fait peser le lieu de dépôt sur l'efficacité de la collecte. La ville a pendant longtemps réussi à maintenir une collecte à un seuil avoisinant les 30% des déchets produits. En 2002, la collecte a connu une chute sévère à seulement 20% des déchets produits. Si les conflits sociaux entre municipalité et employés, notamment ceux du Département responsable de la gestion des déchets, sont un facteur aggravant, ce bouleversement est né de l'éloignement du nouveau site de décharge mis progressivement en service depuis 2001. En augmentant les distances et les temps de transport, ce transfert de la décharge a abouti, selon les autorités, à diviser par deux les quantités collectées quotidiennement par les services municipaux. Ainsi, des dépôts sauvages de déchets se sont multipliés dans de nombreux endroits : en bordures de routes, sur des parcelles non occupées ou enfin sur les terre-pleins centraux des principaux axes routiers²⁴⁴.

Dans le cas de Nairobi, la problématique est aigüe car la croissance urbaine forte de la ville et la spéculation foncière limitent sévèrement les espaces disponibles pour les lieux de dépôt des déchets. Également, ces dynamiques poussent à l'éloignement du

²⁴³ Cette décharge, maintes fois dénoncée pour les pollutions engendrées, a connu un grave incendie en 2000 né de sa saturation. Cette dernière était telle que les déchets se déversaient dans la rivière voisine de Luhanga, causant une pollution grave en aval.

²⁴⁴ Le nouveau site de Nguu Tatu, situé dans le quartier de Mwakirunge, se trouve désormais à 18 kilomètres du centre-ville contre environ 5 km pour l'ancienne décharge de Kibarani. *East African Standard*, June 17, 2002.

site de décharge, ce qui diminue automatiquement l'efficacité de la collecte en allongeant les délais de transport. La ville s'est dès lors toujours trouvée devant une double interrogation : celle de la localisation du lieu de dépôt et celui du nombre de décharges.

Historiquement, les autorités locales ont opté pour plusieurs lieux de dépôt simultanés, généralement d'anciennes carrières, le plus possible éloignés des zones résidentielles « historiques ». Ainsi, pour la majorité des responsables de la ville qui se sont succédés depuis 1964, la gestion des déchets se résume, selon B.M., un employé au Département de l'environnement, « à *emporter les ordures loin des zones propres et des endroits d'où on pourrait les voir* »²⁴⁵. Les premières décharges se localisent dès lors, dans le nord-est de la ville, en l'occurrence Kairobi North et Mathare North²⁴⁶, rompant ainsi avec la pratique coloniale (décharge située dans la zone industrielle). La pression démographique particulièrement forte dans ces zones empêchant alors toute possibilité d'expansion et multipliant les problèmes sanitaires, les autorités ont choisi de multiplier les ouvertures de lieux de dépôt puis de les fermer successivement en raison des mêmes problématiques²⁴⁷. La ville connaîtra ainsi sept lieux de dépôt différents de 1968 à 1986²⁴⁸ (Cf. Tableau 6).

²⁴⁵ Entretien avec B.M., employé du Département de l'environnement à la mairie de Nairobi, le 17 mai 2000 à Nairobi.

²⁴⁶ Japanese International Cooperation Agency, *Solid waste management in the city of Nairobi in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998, vol.4, p. H/1.

²⁴⁷ Les zones des deux anciennes décharges de Kariobangi North et Mathare North se sont rapidement transformées en zones d'habitations populaires et denses.

²⁴⁸ Voir annexe carte 11 : « Localisation des différentes décharges utilisées par le NCC depuis 1964 » (p. 38 du cahier d'annexes).

**Tableau 6 : Emplacement des différentes décharges utilisées
par le NCC depuis 1964**

Nom	Localisation	Période	Topographie	Propriétaire
Kariobangi North	7,2 km au nord-est du centre-ville	1964/76	ancienne carrière	privé
Mathare North	5,5 km au nord-est du centre ville	1972/77	ancienne carrière	gouvernement central
Zone Industrielle	4 km au sud-est du centre-ville	1972/80	ancienne carrière	gouvernement central
Kibera (près de Otiendo estate)	6,5 km au sud-ouest du centre-ville	1978/89	ancienne carrière	gouvernement central
Githurai (sur Thika road)	14 km au nord-est du centre-ville	1980/81	ancienne carrière	privé
Dandora Area I	7,5 km au nord-est du centre-ville	1980/86	ancienne carrière	privé
Dandora Area VI	8,5 km au nord-est du centre-ville	1986/toujours en activité	flanc de colline en bord de la <i>Nairobi river</i>	gouvernement central

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

Après la création des premières décharges dans le nord-est, les nouvelles ouvertures de sites de dépôt ont semble-t-il visé à rétablir un certain équilibre géographique en les situant au sud-est (zone industrielle) puis à l'ouest (Kibera) sur des terrains appartenant au gouvernement central²⁴⁹. Ainsi la ville compte dans les années 1970 quatre sites complémentaires. Si dans les années 1980 quatre sites de dépôt sont également maintenus, la croissance urbaine et la pression foncière conduisent progressivement à la concentration du dépôt en un seul site. En effet, à partir des années 1980, l'éloignement vers le nord-est semble à nouveau privilégié, cette fois sur des terres privées. Les décharges de la zone industrielle et de Kibera ne sont en effet plus viables, chacune étant rattrapée par les constructions alentours. Une expérience est alors réalisée en 1980 à Githurai, un site à 14 km du centre-ville et qui paraît relativement protégé de la pression démographique. Mais les autorités sont

²⁴⁹ La propriété des terres à Nairobi est répartie entre le gouvernement central, la municipalité et les propriétaires privés ; la municipalité, à qui n'appartiennent que 5% des terres, se trouve dès lors dépendante des offres des deux autres acteurs. Ainsi, le choix des sites de décharge ne s'est jamais réalisé en vertu des seules préoccupations techniques mais également de problématiques politiques et clientélistes aussi bien quand il s'agit de terrains privés que de terres gouvernementales.

contraintes de couper court à l'expérience au terme d'une seule année. En fait, Githurai est lui aussi soumis à la pression foncière. Sa localisation sur la route de Thika, à la limite de la province Centrale et à l'époque du district de Kiambu²⁵⁰, confère à cette zone de l'agglomération un statut particulier et convoité. En effet, depuis longtemps, de nombreux migrants s'y installent, créant un dynamisme local très lucratif, notamment pour la ville de Thika. L'expérience suivante est dès lors tentée à Dandora phase I mais la conclusion est similaire : il existe en effet des projets immobiliers beaucoup plus porteurs pour les propriétaires privés des terrains que la mise en location du site au NCC.

La récurrence de la pression foncière a dès lors conduit la mairie à créer en 1986 un nouveau site de dépôt à 8,5 km au nord-est du centre ville, Dandora phase VI, une terre initialement gouvernementale, qui deviendra, avec la fermeture de Dandora I en 1986 et de Kibera en 1989, le seul site de dépôt officiel de la ville. Ce choix se comprend par sa localisation sur une ancienne carrière qu'il fallait combler et par la vacance de ces terres initialement destinées au projet immobilier dit du « secteur VI »²⁵¹, d'autant plus que la zone est vaste (30 hectares)²⁵². Une étude du NCC en 1981 avait dès lors conclu que la décharge de Dandora serait suffisante pour recevoir les déchets de la ville pour les 50 années à venir²⁵³. Pour autant, en seulement quelques années, la décharge apparaît très vite saturée et non-viable. À titre illustratif, en 1991, le bulldozer affecté à la décharge disparaît sous les tonnes accumulées de déchets²⁵⁴. Actuellement, la décharge rassemble plus de 1,3 million

²⁵⁰ Aujourd'hui, Githurai jouxte le nouveau district de Thika, province Centrale, créé en 1994.

²⁵¹ Dandora « phase VI » était la dernière phase d'un programme de construction d'habitats à faible coût destiné à loger 100 000 personnes à Dandora et financé par la Banque Mondiale ; elle ne sera jamais réalisée.

²⁵² Voir annexe carte 12 : « La décharge de Dandora » (p. 39 du cahier d'annexes).

²⁵³ « The Treasure Buried in Nairobi's Dumpsites », *The East African Business*, December 11/17, 2000.

²⁵⁴ « (...) Le conseil municipal (...) en est encore à repêcher un bulldozer qui a disparu sous une montagne de déchets qu'il essayait de déplacer. C'était en 1991. Il n'a pas été vu depuis (...) », « The Treasure Buried in Nairobi's Dumpsites », *The East African Business*, December 11/17, 2000.

de m³ de déchets²⁵⁵, ce qui équivaut à environ 5 tonnes par m² et 300 à 400 tonnes supplémentaires sont déchargées chaque jour. Cette saturation s'explique doublement : l'absence de techniques d'élimination des déchets et la gestion même de la décharge. Tout d'abord, la ville ne bénéficie d'aucune technique moderne d'élimination : ni usine d'incinération, de compostage ou de méthanisation²⁵⁶ des déchets. Or une grande partie des déchets pourrait être éliminée par ces techniques. En effet, 66% des déchets produits peuvent être l'objet d'une valorisation matière, organique ou énergétique²⁵⁷. Dans les faits, on se limite à l'abandon des déchets à la décharge. Le seul équipement du site de Dandora a été un bulldozer, dont le rôle était d'étaler au mieux les déchets et les repousser le plus loin possible des quartiers d'habitation. Aujourd'hui, les seules actions de la municipalité en matière de gestion des déchets déposés se résument en l'emploi, une fois par semaine, du dernier bulldozer de la mairie qui vient pour pousser les déchets non-triés, formant un gigantesque amoncellement s'élevant à la lisière de la carrière. Ce dernier est parfois incendié, relâchant différents gaz toxiques dans l'air déjà raréfié de Nairobi. En saison des pluies, il est courant de voir les camions ne pas pouvoir accéder à la décharge et déposer leurs contenus directement dans la zone résidentielle avoisinante²⁵⁸.

Enfin, la décharge est devenue un lieu d'activités économiques denses auxquelles participent différents acteurs (fouilleurs, employés municipaux, employés privés des organisations de collecte, etc.), que les autorités laissent entreprendre. Aujourd'hui, ce sont environ 55 organisations de collecte qui déposent régulièrement des déchets à

²⁵⁵ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/29.

²⁵⁶ La méthanisation est un procédé de digestion de matière organique humide (il est nécessaire d'assurer un apport régulier en eau) par fermentation anaérobie (en l'absence d'oxygène) grâce à l'action d'une flore bactérienne composée de bactéries acidogènes et méthanogènes. Ainsi, les ordures ménagères préalablement triées et enterrées vont, en se décomposant, produire plusieurs gaz, principalement du méthane.

²⁵⁷ Voir annexe graphique 2 : « La composition des déchets solides à Nairobi » (p. 60 du cahier d'annexes).

²⁵⁸ *Daily Nation*, May 17, 1999.

Dandora²⁵⁹. L'accès des camions à la décharge est en théorie permis par le paiement d'une taxe aux employés municipaux : entre 30 et 100 Kes (de 30 centimes à 1 € environ) selon la capacité du véhicule. Dans les faits, les chauffeurs s'organisent selon les arrangements négociés avec les employés ou les fouilleurs qui contrôlent la décharge, conduisant certains des camions du NCC à devoir négocier pour pouvoir entrer²⁶⁰. Les camions y déversent ensuite les déchets de façon apparemment désorganisée, au plus près de l'entrée. Cela est en réalité souvent réalisé pour faciliter le tri des ordures par les fouilleurs, notamment les *street boys* (enfants des rues) avec qui les chauffeurs ont un accord tacite. La situation est devenue dès lors préoccupante dans un contexte où les autorités publiques ont laissé la croissance urbaine, explosive de ce côté est de la capitale, rattraper ce site auparavant en dehors de la ville. La décharge contraste aujourd'hui de façon notable avec les milliers de petits logements avoisinants. En effet, le *Dandora Housing Estate*, ensemble d'habitations à forte densité, ainsi que des habitats informels et de nombreuses écoles jouxtent la décharge²⁶¹. D'importants entassements de détritits débordent désormais largement sur les routes et les habitations²⁶². Au-delà de la vision d'une grande décharge au cœur des quartiers d'habitation, les déchets sont la source de fumées et de fortes odeurs, souvent intenable, attirant animaux et insectes, ce qui représente un risque pour la santé des habitants. Le ciel de Dandora est régulièrement noirci par une fumée nocive, résultat des quelques tentatives d'incinération par le conseil

²⁵⁹ Le NCC et les compagnies privées y représentent 70% du trafic ; les 30% restants proviennent des micro-entrepreneurs, industries, organisations communautaires et organisations non-gouvernementales investis dans la collecte. « The Treasure Buried in Nairobi's Dumpsites », *The East African Business*, December 11/17, 2000.

²⁶⁰ Ikaria, M., Karanja, A., Davies, T., « Collection, Transportation and Disposal of Urban Solid Waste Management in Nairobi », in Baud, I., Post, J., Furedy, C. (dirs), *Solid Waste Management and Recycling. Actors, Partnerships and Policies in Hyderabad, India and Nairobi, Kenya*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2004, p. 61.

²⁶¹ Selon la JICA, 250 000 personnes habitent aux abords de la décharge. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. H/5.

²⁶² Fin 2002, les déchets recouvrent partiellement les trois kilomètres de la route reliant Dandora phase II à Dandora phase IV.

municipal, et de la combustion spontanée du méthane sous pression née des amas prolongés de déchets.

L'ouverture du site de Ruai²⁶³ est a été annoncée par le maire de Nairobi en septembre 2002. Ce site renouvelle pourtant les mêmes problématiques que par le passé, avec dans ce cas là pour principal obstacle un éloignement sévère : 22 kilomètres au nord-est du centre-ville, soit trois fois plus que Dandora, ainsi que sa localisation sur des terres privées. Un tel éloignement n'apparaît dès lors viable qu'associé à une politique de développement de lieux de dépôt intermédiaires dans la ville, nécessitant alors de trouver de nouveaux emplacements²⁶⁴. Or la pression foncière est actuellement forte à Nairobi en raison d'une pénurie de logements et les espaces disponibles s'amenuisent. La pression exercée sur la terre en est arrivée à menacer les réserves naturelles : parcs, forêts, espaces verts, envers lesquels des tentatives de déclassement sont opérées, notamment sur le *City park*, la *Karura forest* et le *Nairobi national park*²⁶⁵. Parallèlement, l'ouverture du site de Ruai (associé à la fermeture de Dandora) nécessite un budget estimé de 3 milliards de Shillings Kenyans²⁶⁶. Enfin, ce site est localisé sur la ligne d'entrée des avions au *Kenyatta International Airport* : cela pose des questions de sécurité (en raison des nombreux oiseaux qui vivent sur les décharges) mais également esthétiques.

La défaillance de la collecte et la saturation de Dandora contraignent les citoyens et les entrepreneurs privés des déchets à utiliser plusieurs terrains vagues pour

²⁶³ Situé au nord-est de la ville dans une zone encore peu dense mais difficile d'accès pour cause de routes endommagées, le projet de décharge est censé être accolé à la station d'épuration exploitée par le NCC.

²⁶⁴ Lors de son étude en 1998, la JICA a envisagé plusieurs lieux de dépôts intermédiaires. Voir annexe carte 13 : « Les lieux de dépôt intermédiaires envisagés par la JICA » (p. 40 du cahier d'annexes).

²⁶⁵ Médard, C., « Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain : les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 62. Voir aussi Constantin, F., « Kenya : forêts violées », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 237-268.

²⁶⁶ Soit 41 500 000 €. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, volume 3, p. 9/7.

décharges alternatives, comme ceux le long de la route de Mombasa, en bordure de la réserve naturelle du *Nairobi national park*, ou encore à proximité de carrières situées dans des quartiers défavorisés tels que Kayole et Umoja. Également, les déchets sont déversés dans des « décharges » plus petites et non contrôlées, que l'on peut rencontrer un peu partout dans l'agglomération. En fait, tout terrain libre est potentiellement une décharge étant donnée la gravité du problème. Mais le développement de ces lieux de dépôt informels se heurte au manque d'espace que connaît la capitale. C'est pourquoi il est fréquent de voir des tas d'ordures disposés directement sur les voies publiques, dans les fossés, au coin des rues ou dans les parcs municipaux. À Kangemi par exemple, un quartier populaire à l'ouest de la ville, le cimetière a servi dans les années 1990 de dépôt d'ordures²⁶⁷.

La rapidité et l'importance de la croissance urbaine ont mis à mal les services publics établis en matière de gestion des déchets. Si la crise se vit désormais à l'échelle de la ville, son intensité varie néanmoins selon les types de quartier.

II TERRITORIALITÉ DE LA CRISE

Le service municipal des déchets est marqué par une forte territorialité, en l'occurrence des différences historiques sensibles entre zones en matière de fourniture de services (A). Pour autant, une dynamique d'homogénéisation liée à la déliquescence générale de la collecte publique ainsi que des dynamiques complémentaires tendent à renouveler cette structuration (B). Néanmoins, si les territoires « historiques » en matière de déchets s'estompent, les conséquences sanitaires restent subies par les populations les plus pauvres (C).

²⁶⁷ Voir annexe photo 2 : « Les déchets au cimetière de Kariokor » (p. 72 du cahier d'annexes).

A. Une inégalité en matière de services inscrite dans la structuration des territoires dès l'origine de la ville

La répartition physique des services en matière de déchets est caractérisée par une inégalité forte entre quartiers. Historiquement, deux axes semblent structurer la fourniture des services publics élémentaires, que ce soit l'approvisionnement en eau courante, l'assainissement ou la collecte des déchets :

- une dimension spatiale *i.e.* une différence entre l'est et l'ouest, avec une situation plus favorable à l'ouest ;
- une dimension territoriale *i.e.* une fracture en quartiers formels et informels et, au sein des quartiers formels, une situation privilégiée des quartiers aisés.

L'héritage colonial (1) semblerait ainsi être le cadre dans lequel la structuration de la ville actuelle en matière de services s'inscrit (2).

1. La structuration coloniale de la cité

Cette double dynamique spatiale et territoriale qui travaille la ville trouve ses ressorts en large partie dans la logique ségrégationniste qui a guidé la croissance de la ville dès l'époque coloniale. La ville s'est en effet développée selon deux dynamiques : un « apartheid urbain » associé à un compartimentage de la ville.

En ce qui concerne la première dynamique, les populations africaines sont en effet, au tout début de l'urbanisation, exclues de la ville planifiée. Dans l'ensemble, leur présence à Nairobi reste sous surveillance : reléguées dans des quartiers à la périphérie de la ville, elles doivent obtenir des autorités coloniales un droit à venir travailler dans la ville planifiée²⁶⁸. La nécessité de prévoir leur accueil dans Nairobi en termes de logement, ainsi qu'une volonté de contrôle de cette population,

²⁶⁸ Le permis de séjour (*kipande*) mis en place en 1921 est l'instrument principal de cet « apartheid urbain ».

s'impose progressivement. Mais l'insuffisance des nouveaux lotissements construits en ville à leur destination se traduit par le développement de quartiers illégaux plus ou moins tolérés en dehors des limites de la ville planifiée, qui vont progressivement regrouper la majorité de la population africaine. Seule exception, Mathare, l'un des plus anciens bidonvilles de Nairobi, est situé dans les limites de la ville planifiée. Ainsi, à l'Indépendance, la plupart des quartiers d'habitat populaire et bidonvilles qui ont été amenés depuis à se développer de manière spectaculaire existent déjà ; ils sont incorporés à la ville à l'Indépendance, créant ostensiblement une fracture entre les quartiers européens de l'ancienne ville planifiée et ces quartiers populaires dépourvus en infrastructures et services.

En parallèle, la ville planifiée est compartimentée. Bien que la ségrégation raciale ait été officiellement abolie en 1923 et que les plans d'urbanisation revendiquent leur neutralité, des quartiers séparés sont formalisés pour les populations européennes, africaines et indiennes. En effet, l'urbanisation se nourrit sous la période coloniale de deux courants : une idéologie coloniale d'apartheid mais également une planification fonctionnaliste. Dans les deux plans coloniaux²⁶⁹, la référence au fonctionnalisme et à la cité-jardin se veut délibérément moderne. Zones d'habitat résidentiel et zones industrielles séparées prennent forme. Pour autant, le plan de 1927 définit de manière explicite des zones résidentielles en fonction d'une appartenance raciale. Quant au plan de 1948, s'il n'est pas un plan d'apartheid explicite, précisant que la ségrégation entre classes et entre races n'est pas souhaitable, les normes de construction et le zonage contribuent indirectement à la ségrégation sociale.

Outre des quartiers séparés, l'écart de densité d'occupation du sol est flagrant. La majorité de l'espace revient en effet aux Européens. Selon le plan de 1948, 1/8^e de la superficie est destinée aux Africains, 1/4 aux Indiens et le reste aux Européens, ce

²⁶⁹ Le *1927 Nairobi Area Town Planning Memorandum* et le *1948 Nairobi Master Plan for a Colonial Capital*.

qui est sans aucun rapport avec le poids respectif de chacune de ces populations (au milieu des années 1940, 60% de la population est africaine, 30% asiatique et 10% européenne). Ainsi, à la veille de l'Indépendance, l'étendue spatiale des quartiers africains dans la ville planifiée demeure très limitée. Ils se réduisent à l'est de la ville, au secteur délimité au sud par la voie ferrée et la zone industrielle et au nord par des quartiers indiens. S'y ajoutent les quartiers des employés des chemins de fer (Pumwani) et divers lotissements (Kariokor par exemple). Les quartiers européens sont situés à l'ouest de la ville, à l'exception notable de Muthaiga (au nord) : Westlands, Upper Hill, Kilimani, Lavington, Karen et Langata. Les quartiers indiens sont situés en position intermédiaire entre les quartiers africains et les quartiers européens, au nord-est de la ville.

En plus d'une ségrégation entre population européenne et non-européenne, les autorités coloniales sont également motivées par une séparation interne entre classes comme l'illustre l'exemple de la communauté indienne. Les segments les plus riches de la population se voient offrir dans les années 1930 d'autres perspectives que les « grands quartiers indiens » de Ngara, Pangani, Eastleigh *via* notamment l'ouverture à eux d'un quartier européen, Parklands. À l'Indépendance, ces quartiers centraux sont les premiers à s'africaniser et les Indiens migrent progressivement vers la banlieue européenne.

2. Nairobi contemporain, l'héritage colonial

Le Nairobi contemporain reste encore souvent présenté comme une ville marquée par son histoire coloniale. La ségrégation de l'espace opérée durant cette période semble perdurer cinquante ans après. Comme le souligne Claire Médard :

« Les écrits sur Nairobi renvoient deux images en apparence contradictoires de cette ville : ville coloniale ou ville des bidonvilles ? L'un des thèmes récurrents concernant Nairobi est la nature étrangère de la ville à ses débuts. Certaines allusions à la ville coloniale font référence à la splendeur passée d'une cité jardin, majestueusement planifiée. D'autres soulignent le lourd

passif d'une organisation territoriale fondée sur la ségrégation raciale entre Européens, Indiens et Africains. La ville appartenait aux Européens, d'où la marginalisation voire l'exclusion des autres communautés et des quartiers populaires. Pour d'autres, Nairobi évoque cette image ambivalente de "*self-help city*", ville des bidonvilles ou de la débrouille. (...) À l'image négative des bidonvilles répond l'image parfois valorisée d'activités foisonnantes plus ou moins légales qui caractérisent la survie urbaine au quotidien. Ces deux portraits se rejoignent en partie lorsque l'héritage colonial est rendu responsable du mal développement de la ville »²⁷⁰.

En fait, cet héritage spatial est complété par des dynamiques propres à la période post-Indépendance qui viennent l'estomper en même temps qu'elles renouvellent une structure ségrégative.

L'Indépendance consacre en effet la fin de « l'apartheid urbain » : les restrictions dans le domaine des transactions foncières qui sont à l'origine d'une ségrégation territoriale suivant des catégories raciales sont levées. Certains quartiers de la ville coloniale s'africanisent, à l'image des quartiers centraux auparavant indiens²⁷¹ tandis que les quartiers populaires africains illégaux qui étaient auparavant en dehors de la ville planifiée sont intégrés *via* l'élargissement des frontières de la ville en 1963.

Le clivage est-ouest structurant la planification sous la période coloniale et qui structure encore souvent la représentation que l'on peut avoir de la ville est illustratif de cette interpénétration entre des cadres hérités du passé et des logiques nouvelles, qui complexifient largement les analyses de la croissance urbaine. De prime abord, le clivage est-ouest perdure. Sa plus forte illustration est le centre-ville, dont les représentations sont fortement marquées par l'actuelle *Tom Mboya street*, cette limite entre un Ouest aisé avec ses grattes-ciel et un Est populaire composé du quartier de River Road, au cœur de la plupart des transports collectifs urbains et péri-urbains, et de Gikomba, vaste zone de marché et d'artisanat. La frontière entre les deux centres-villes coloniaux, celui du secteur commercial indien et du centre d'affaires européen,

²⁷⁰ Médard, C., *op. cit.*, p. 52-53.

²⁷¹ Le quartier d'Eastleigh est à cet égard illustratif : indien dans les années 1930, il s'africanise dans les années 1950 pour être désormais un quartier majoritairement habité par des communautés somali.

demeure donc²⁷². Au niveau plus global de la ville, les quartiers résidentiels situés à l'ouest contrastent par leur habitat peu dense et cossu avec les quartiers situés à l'est qui, depuis l'Indépendance, se sont largement densifiés et étendus²⁷³. Cette zone Est que l'on appelle communément Eastlands²⁷⁴ mélange une variété de quartiers d'habitats populaires et pauvres²⁷⁵, dont le plus gros bidonville de Nairobi, Korogocho²⁷⁶. Eastlands connaît une croissance importante depuis les années 1960 tant en matière d'habitats planifiés que spontanés. Face à la crise du logement qui touche la ville à partir des années 1960²⁷⁷, cette zone est devenue le lieu d'inscription de différents projets de logements, que ce soit pour les classes moyennes (Buruburu) et pour les pauvres tel Umoja²⁷⁸. Pour autant, la crise du logement reste sévère. La majorité des logements sociaux ont été réinvestis par des classes moyennes qui y trouvent des loyers inférieurs aux prix du marché et de surcroît des habitations mieux équipés. La politique alternative de *Sites and Services Schemes (S&S Schemes)*

²⁷² Voir annexe carte 14 : « Carte du centre-ville de Nairobi » (p. 41 du cahier d'annexes).

²⁷³ Voir annexe tableau 12 : « Les différences de densité entre types de quartiers à Nairobi » (p. 104 du cahier d'annexes) et annexe carte 15 : « La structure urbaine actuelle de Nairobi selon la densité des zones résidentielles » (p. 42 du cahier d'annexes).

²⁷⁴ « Eastlands » désigne l'ensemble du secteur d'habitat populaire et de classe moyenne situé à l'est de ville. Il est situé entre la voie ferrée au sud et les rivières Nairobi puis Mathare au nord.

²⁷⁵ Les expressions de quartiers populaires ou pauvres recourent des réalités variées. Au sein des quartiers pauvres sont généralement différenciés les habitats planifiés des « zones d'habitat spontané ». Ces dernières regroupent également une réalité diverse en ce que l'habitat peut y être illégal (les occupants ne sont pas propriétaires de la terre occupée) ou simplement non-autorisé (les occupants sont sans autorisation légale de construire un logement sur cette terre). Le terme de *slum* ou bidonville désigne en général ces zones d'habitat spontané fortement densifiées et dépourvues de la plupart des infrastructures de base.

²⁷⁶ Korogocho, quartier situé dans la *Mathare Valley*, rassemble, selon plusieurs Organisations Non Gouvernementales (ONG), dont *Mobilising Christian Healthcare Mission*, une population proche des 500 000 personnes. Mukhovi, E.K., « Hope in the Slums of Nairobi », *Health Serve*, Issue N°5, March 2002, p. 2.

²⁷⁷ Si la crise du logement pour les urbains pauvres est structurelle à Nairobi, la caractéristique depuis les années 1960 est qu'elle touche également les classes moyennes. Dans un contexte de rareté de la terre, les loyers dans le parc immobilier privé ont beaucoup augmenté. Dans les années 1970, ils ne sont accessibles qu'à 17% de la population de la ville : Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.D., Okumu, J.J. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 179-208.

²⁷⁸ Umoja I est un ensemble de logements sociaux destinés à 3 000 personnes, construit à partir du milieu des années 1970.

menée à partir des années 1970, notamment à Dandora, a elle aussi été détournée de ses buts initiaux²⁷⁹. Cela se traduit par l'extension et la densification des zones d'habitat spontané, soit en continuité des anciennes, soit dans des zones nouvelles (autour de la zone industrielle par exemple) toujours dans cette partie Est de la ville²⁸⁰.

La répartition des services publics suit encore à cet axe : d'un Ouest, hormis quelques « poches » constituées des bidonvilles, aux services publics adéquats et d'un Est délaissé par les autorités municipales. En effet, en matière d'infrastructures de services publics, la majorité a été mise en place durant la période coloniale, que ce soit en matière de distribution d'eau ou de réseau d'assainissement. Or la ville planifiée ne regroupe à l'époque (quasiment) que les quartiers européens de l'ouest qui, si leur mixité a progressé, restent des quartiers aisés actuellement. En fait, la seule exception semble être Mathare qui, en étant le seul quartier d'habitat populaire intégré à la ville planifiée, a bénéficié à l'époque d'infrastructures égales, notamment en matière d'assainissement.

Néanmoins, la persistance d'un clivage est-ouest hérité de la colonisation est complétée par d'autres dynamiques qui rendent ce clivage simplificateur et la fourniture des services publics, souvent résumée à un Ouest bien loti et un Est délaissé, en est l'illustration.

²⁷⁹ Ce système vise à octroyer des parcelles viabilisées afin de permettre aux allocataires de procéder à une auto-construction. Le premier de ces projets, financé en partie par la Banque Mondiale, concerne Dandora et l'allocation de 6 000 parcelles. Dans les faits, les parcelles allouées n'ont pas été toutes construites ; parallèlement, les constructions ne sont pas utilisées par les propriétaires mais sont bien souvent louées.

²⁸⁰ Voir annexe carte 16 : « L'extension des zones d'habitat informel à Nairobi » (p. 43 du cahier d'annexes).

B. Une territorialisation renouvelée de la fourniture des services publics

Une double dynamique est à l'œuvre en matière de fourniture de services publics, dépassant le cadre d'analyse est-ouest et permettant une nouvelle appréhension de la structure urbaine. Elle se traduit par la moindre pertinence de certaines différenciations urbaines classiques (1), couplée à la structuration de nouvelles (2).

1. L'effacement des structures classiques

La ville a pu longtemps être analysée selon une double dynamique : un axe est-ouest recoupant un axe opulent/défavorisé et formel/informel. Ces dynamiques tendent à perdre de leur pertinence pour appréhender la structuration de la délivrance des services publics. D'un côté, un processus d'égalisation semble à l'œuvre ; d'un autre, les inégalités se renouvellent.

Tout d'abord, le clivage est-ouest n'a jamais été un critère suffisant à lui seul pour penser la répartition des services publics. Sous la période coloniale, les quartiers africains pauvres de la ville planifiée avaient des services, comme l'illustrent le cas de Mathare ou des quartiers centraux indiens et africains. L'obsession sanitaire des autorités coloniales, qui avait d'ailleurs été une des justifications à une séparation raciale, a également conduit à la diffusion des infrastructures et services au sein de la ville planifiée. Dans la période post-Indépendance, Claire Médard souligne pourtant la volonté des autorités d'orienter la croissance urbaine selon des considérations scientifiques et techniques. Ainsi le *Nairobi Metropolitan Growth Strategy* de 1973 se situe dans une logique fonctionnaliste. En fait, il semble que ce soit surtout l'incapacité des autorités à renouveler et élargir les équipements qui apparaît le plus souvent en cause, plus qu'une dynamique mécanique est-ouest. Mathare, autrefois bien servi, est désormais une des zones les moins fournies en termes d'infrastructures

car les capacités héritées de la période coloniale ne peuvent satisfaire les nouvelles nécessités d'une zone en forte croissance. Si certaines infrastructures ont été améliorées, notamment en direction des zones industrielles, les infrastructures résidentielles n'ont connu que peu d'inflexions depuis les années 1950, que ce soit celles de l'ouest ou de l'est d'ailleurs, en témoigne l'obsolescence des infrastructures des services publics qui se traduit par une crise depuis les années 1980 à l'échelle de toute la ville.

Ainsi une dynamique d'homogénéisation est à l'œuvre car la crise des services publics se vit désormais à l'échelle de la cité. À l'image de la collecte, l'approvisionnement en eau est un problème sévère, que ce soit en termes de quantité ou de qualité de l'eau. Depuis le début des années 1980, la ville est confrontée de manière récurrente à des pénuries, ce que l'on appelle à Nairobi les « *city droughts* » (*les sécheresses urbaines*). Dès 1982, seuls 116 millions de litres par jour sont fournis à la cité alors que la demande minimale est estimée à 156 millions de litres²⁸¹. Bien que des efforts aient été entrepris, notamment avec le *Nairobi Third Water Supply Project*²⁸², l'eau fait toujours défaut. En théorie, les sources d'approvisionnement sont suffisantes pour satisfaire les 360 millions de litres quotidiennement nécessaires à la cité²⁸³. Les quatre principales sources dont dépend Nairobi sont censées fournir 400 millions de litres par jour²⁸⁴. Dans les faits, les coupures d'eau et d'électricité sont récurrentes, notamment en 1999 et 2000 où les

²⁸¹ « Emergency water mesures needed », *Daily Nation*, February 3, 1982.

²⁸² Ce projet ajoute deux nouvelles sources d'approvisionnement, l'une issue du *Thika dam*, l'autre de la *Chania river*. Il est censé fournir l'eau nécessaire pour satisfaire la demande estimée de la ville en 2005.

²⁸³ « City reels under water crisis », *Daily Nation*, September 29, 2000 ; « Residents in water protest », *Daily Nation*, October 17, 2000 ; « More water problems for Nairobi », *Sunday Standard*, May 18, 2003.

²⁸⁴ Le *Ngethu dam* et le *Sasumua dam*, tous deux situés sur la *Chania river*, peuvent fournir à eux seuls 360 millions de litres par jour, respectivement 300 et 60 millions. 40 millions supplémentaires peuvent être apportés par les *Kikuyu Springs* et le *Riuru Reservoir*, issus de l'*Athi river*.

résidents ont vécu plusieurs mois de rationnement²⁸⁵. Si les facteurs climatiques peuvent être mis en avant pour expliquer une telle situation, ils ne viennent en fait qu'aggraver une situation caractérisée par la détérioration prononcée du système de distribution d'eau à Nairobi. La plupart du réseau a été construit il y a plus de trente ans et n'a subi aucune amélioration ni extension alors que les besoins en eau ont été multipliés. Selon le *United Nations Programme for Human Settlements* (Habitat), 50% de l'eau censée être acheminée ne parvient pas à destination et part dans la nature en raison des défaillances du réseau²⁸⁶.

La situation apparaît encore plus délabrée pour le réseau d'assainissement : une partie significative des eaux usées n'atteint pas le point de retraitement. De capacité insuffisante, le réseau ne peut pas faire face au flot croissant des eaux usées, d'autant plus en saison des pluies. De surcroît, il est soumis périodiquement à de nombreux dysfonctionnements. Outre des sections cassées et non-reparées laissant les eaux usées s'échapper, de nombreux blocages des égouts interviennent, aboutissant là encore au déversement dans la nature des eaux usées. Très souvent en effet, des déchets solides jetés directement dans les égouts ou traînés dedans par l'intermédiaire des eaux de pluie en arrivent à boucher les conduites, provoquant des débordements. Également, des sections sont volontairement bloquées, notamment par les agriculteurs urbains qui utilisent les eaux usées pour irriguer leurs cultures.

Face à ce mouvement d'homogénéisation, la logique coloniale du compartimentage urbain se voit en partie dépassée. Désormais, une seule dualité forte semble véritablement structurer la ville : une situation privilégiée pour les classes aisées et moyennes et une situation dégradée pour les quartiers populaires et pauvres, qu'ils soient formels ou informels d'ailleurs. En effet, lorsque l'on calque les « cartes » de la répartition des services publics, l'axe est-ouest explose ; même la séparation

²⁸⁵ « Residents in water protest », *Daily Nation*, October 17, 2000 et « City reels under water crisis », *Daily Nation*, September 29, 2000.

²⁸⁶ « The poor paying dearly for water-Habitat », *East African Standard*, July 30, 2002.

initialement forte du formel et de l'informel se fait plus floue et la séparation entre classes se restructure.

Au niveau spatial tout d'abord, la structuration est-ouest explose. Si le principal pôle d'habitat populaire et pauvre se situe dans les quartiers d'Eastlands, il existe deux autres zones significatives situées à l'ouest et qui sont majoritairement de l'habitat informel : Kibera et l'ensemble constitué de Kawangware, Riruta et Kangemi. Ces quartiers ne peuvent apparaître que comme des poches de pauvreté en raison d'une dimension très limitée (Kibera : 4x5 km ; Kawangware : 4x4 km ; Kangemi : 3x4 km²⁸⁷) à l'échelle d'une ville d'environ 700 km². Pour autant, la forte densité qui les caractérise font d'eux des zones d'habitat qui bouleversent la présentation d'un Ouest homogène²⁸⁸. Ainsi, alors qu'au début des années 1970 on évalue à un tiers les habitants de Nairobi vivant dans des zones d'habitat non-planifiés, les estimations à la fin des années 1990 laissent entendre que 50 à 60 % de la population habitent dans ces quartiers²⁸⁹. Ils apparaissent dès lors comme une structure territoriale à eux seuls qui se retrouve insuffisamment dans un clivage est-ouest en raison notamment de leur faible expansion spatiale : leur superficie est comprise entre 1,5 et 5% des terres²⁹⁰. « Les quartiers d'habitat non-planifiés constituent réellement des villes dans la ville en dépit de leur marginalisation spatiale qui plonge ses racines dans une exclusion territoriale »²⁹¹.

²⁸⁷ Rodriguez-Torres, D., *Lutte pour la vie, lutte pour la ville*, thèse de science politique, Université de Bordeaux I, 1995, p. 142.

²⁸⁸ Les estimations des populations sont, selon Deyssi Rodriguez-Torres, 150 000 habitants pour Kibera, 100 000 pour Kawangware et 50 000 pour Kangemi (Rodriguez-Torres, D., *op. cit.*, p. 142). La population y est désormais vraisemblablement plus élevée, Kibera étant communément associé à une population supérieure à 700 000 personnes (Water Forum, *Nairobi's Kibera slums face Crisis*, Nairobi, World Bank, March 2003, p. 5).

²⁸⁹ Lamba, D. Lee-Smith, D., *op. cit.*, p. 18.

« 55% lives in slums according to AMREF », *Daily Nation*, January 1, 2001.

²⁹⁰ Voir annexe carte 17 : « Les zones d'habitat informel à Nairobi » (p. 44 du cahier d'annexes), annexe carte 18 : « Zones d'habitation informelle et urbanisation » (p. 45 du cahier d'annexes) et annexe tableau 13 : « Principales zones d'habitat informel à Nairobi par division administrative » (p. 105 du cahier d'annexes).

²⁹¹ Médard, C., *op. cit.*, p. 68.

Parallèlement, la répartition physique des services publics fait éclater la différenciation entre les quartiers formels et informels surtout dans le cas des quartiers pauvres qui apparaissent de plus en plus logés à la même enseigne. Or ce phénomène est important car la répartition inégale des services est souvent expliquée, si ce n'est légitimée, par les autorités par le caractère informel, illégal des quartiers abandonnés. En fait, les autorités ne fourniraient plus de services à ces zones qu'elles n'ont pas voulues, d'autant plus que leur inaccessibilité empêche toute collecte, que leur densité met à mal les équipements existants et que leur statut de non-proprétaire de leurs habitations et/ou terrains empêche tout investissement véritable de leur part. Dans les faits, la différenciation au sein des quartiers pauvres entre quartiers formels et informels est vaine, parce qu'ils cohabitent étroitement, également parce que l'illégalité des quartiers se démentirait dans les faits par une reconnaissance indirecte par les autorités²⁹², mais aussi parce qu'ils sont sous le sceau d'une dynamique plus large de « développement contre les pauvres »²⁹³ en matière d'infrastructures. Ainsi, si la précarité des zones informelles peut rester plus importante que dans les quartiers pauvres formels, les différences se sont néanmoins largement estompées dans le temps, comme l'illustre la répartition des fournitures de services selon les catégories de populations. Les pauvres, que ce soit des quartiers formels ou informels, en sont exclus (Cf. Tableau 7).

²⁹² Comme le note Claire Médard, « le terme d'informel sous-estime l'importance du référent légal pour les pratiques situées en marge de la légalité et surtout il gomme l'aspect codifié de pratiques illégales. Contrairement aux attentes, elles ne constituent pas une sphère d'activité isolée d'un pouvoir politique institué ». Dans le cas de l'accès à la terre, si à la fin des années 1960 il est encore possible de parler d'habitat spontané dans des cas d'auto-construction de logements sur des terrains illégalement occupés, aujourd'hui la vaste majorité des habitants des bidonvilles sont locataires. Médard, C., *op. cit.*, p. 82. Les événements de Kibera de décembre 2001 sont à cet égard illustratifs : Goux, M.A., « Les événements de novembre-décembre 2001 à Kibera : crise d'origine interne ou externe ? », in Maupeu, H. (dir.), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 325-344. Surtout, dans les années 1980 et 1990, s'est développée une politique de *slum upgrading* via la mise en place d'infrastructures et de services. Cela aboutit à la reconnaissance officielle de zones d'habitat informel et succède à un des axes majeurs de la politique en la matière depuis les années 1950 : les déguerpissements, même si ces derniers se poursuivent quand même.

²⁹³ Rodriguez-Torres, D., « Nairobi, le bidonville face à la ville », *Cahiers du CIDEP*, N°24, mai 1995, p. 3.

Tableau 7 : Une répartition différenciée des services publics à Nairobi

Services publics fournis par le NCC aux quartiers résidentiels	Ville	Quartiers pauvres
Eau au robinet	42%	12%
Assainissement	30%	6%
Collecte régulière une fois par semaine*	21,86%	6,25%

Source : synthèse personnelle.

*n'est prise en compte que la collecte des déchets ménagers

En matière d'assainissement tout d'abord, seuls 30% de la population bénéficie d'une véritable méthode d'assainissement : 10% sont raccordés à un système classique d'égouts et 20% à des fosses septiques²⁹⁴. Pour les 70% de la population restants ne bénéficiant pas de schémas d'assainissement, la situation est sanitaire très préoccupante. En effet, ils dépendent essentiellement de latrines collectives à nettoyer manuellement. Dans les quartiers informels, ce sont 94% des personnes qui n'ont pas accès à un réseau d'assainissement et utilisent donc ce type de latrines. Le problème est qu'elles sont en nombre largement insuffisant. À Kibera par exemple, il y en a une pour 200 habitants²⁹⁵. Elles sont rapidement saturées et l'absence de possibilités d'évacuation conduit à des débordements qui finissent dans les rivières, *via* les petits canaux d'évacuation qui circulent dans les *slums*. Pour autant, ces petits canaux étant fréquemment encombrés de déchets, des eaux stagnantes composées d'excréta se créent, véhiculant des maladies graves. Certaines latrines sont d'ailleurs volontairement construites aux abords des rivières dans lesquelles elles se vident directement. Devant ces insuffisances, une autre méthode privilégiée sont les « *flying toilets* » (*les toilettes volantes*). Les excréta déposés dans un sac plastique sont jetés, à défaut de collecte des déchets, dans des terrains plus ou moins libres ou directement dans les rivières avoisinantes.

²⁹⁴ Habitat, *City Level Statistics about Water and Sanitation*, Nairobi, Habitat, 2003.

²⁹⁵ *Idem*.

En matière de collecte, aucune différence n'est véritablement visible entre quartiers pauvres formels et informels. Parfois, le NCC n'est pas venu durant des mois dans les *slums* comme à Kibera ou Mathare, ni même dans certains quartiers populaires formels tels Umoja, Kariobangi North ou Huruma²⁹⁶. Généralement, ces zones ne reçoivent un service de collecte de la part du NCC que lorsque les déchets posent un problème de santé publique jugé grave ou durant les campagnes de nettoyage de la cité. À Kibera, l'omniprésence des ordures révèle le caractère dramatique de la situation. Les rues étroites en terre se retrouvent encombrées de détritiques physiques et organiques, souvent mêlés à des eaux usées ou encore à de la boue. Depuis les années 1980, le service s'est dégradé jusqu'à être quasi-inexistant aujourd'hui. Certains habitants en sont venus à jeter leurs ordures sur la voie ferrée qui traverse le *slum* afin d'obliger les autorités à venir les ramasser²⁹⁷. Le témoignage de M.A.O., un habitant du « village » de Makina à Kibera²⁹⁸, nous le confirme :

*« C'est un problème tellement important que l'on n'y fait plus attention aujourd'hui. Les rues sont pleines de détritiques. Auparavant, c'était le NCC qui ramassait les ordures mais, depuis le début des années 1980, le service s'est totalement arrêté »*²⁹⁹.

Tout comme dans le reste de la cité, quand les ordures ne sont pas collectées, les gens trouvent toujours d'autres moyens de s'en débarrasser. Ils jettent leurs ordures dans les rares terrains vagues afin de les brûler ou de les enterrer. Mais l'espace manque cruellement à Nairobi, surtout dans les quartiers à forte densité ; aussi les lieux de dépôt les plus utilisés sont les bords de route ou les cours d'eau. De nouveau, le récit de M.A.O. à ce sujet est très précis :

« (...) Le quartier s'est développé de manière importante. Il n'y avait que 16 maisons trente ans avant à Makina. Aujourd'hui, le quartier abrite plusieurs milliers de personnes. La gestion des ordures se fait

²⁹⁶ Certains quartiers n'ont pas vu de camions-poubelle depuis plus de cinq ans, notamment parmi les quartiers d'Eastlands. « Streets of shame », *East African Standard*, November 11, 1994.

²⁹⁷ Voir annexe photo 3 : « Voie ferrée et déchets à Kibera » (p. 73 du cahier d'annexes).

²⁹⁸ Voir annexe carte 26 : « Le quartier de Kibera » (p. 53 du cahier d'annexes).

²⁹⁹ Entretien avec M.A.O., habitant du « village » de Makina à Kibera, le 11 mai 2000 à Nairobi.

donc désormais de façon égoïste. Chacun tient son terrain propre et jette les ordures directement dans la rue, en attendant que les pluies les emmènent vers le bas du slum. Au mieux, on se réunit dans quelques terrains vagues qui subsistent encore et l'on enterre nos ordures. Mais c'est très exceptionnel et le manque d'espace commence à se faire sentir ici ».

La carte de l'accès à l'eau courante pourrait à cet égard être un contre-exemple quant à l'abandon complet des quartiers pauvres. En fait, seuls 42% des habitants ont accès à l'eau courante *via* robinet³⁰⁰ et, au sein des quartiers informels plus spécialement, seuls 12% des terrains ont un accès direct à l'eau courante³⁰¹. Certains *estates* tels Ruai, pourtant formel et en forte croissance, ne sont pas reliés au réseau d'approvisionnement en eau courante. Pour autant, au-delà de ces chiffres, l'accès à l'eau est largement plus répandu que pour les autres services. Pour les autorités, ce service public est crucial notamment depuis la forte épidémie de choléra en 1971³⁰². Cela s'est traduit par le développement de méthodes alternatives à la connexion individuelle, notamment le conventionnement des *water kiosks*, ravitaillés par le NCC et franchisés à des individus privés ou à des Organisations Communautaires de Base (OCB). Leur essor est encouragé par les organisations internationales³⁰³. Les autorités municipales ont également toléré la construction de puits³⁰⁴. Ainsi, on estime que pour les 90% d'habitants de *slums* dépourvus de connexions

³⁰⁰ Chiffre issu d'une étude de la Banque Mondiale, citée dans : « Kenya has water deficit », *East African Standard*, November 11, 2002.

³⁰¹ Okoth, P.F., Otieno, P., *Pollution Assessment Report of the Nairobi River Basin*, Nairobi, UNEP, 2000.

³⁰² Lamba, D., *Nairobi's Environment*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994, p. 21.

³⁰³ La Banque Mondiale notamment est investie dans le développement de *water kiosks* dans les *slums*. Voir : Farid, M., *Small-scale Independent Providers of Water and Sanitation to Urban Poor : a Case of Nairobi*, Nairobi, Water and Sanitation Program & International Water and Sanitation Center, 1999.

³⁰⁴ La nécessité de limiter le pompage des eaux souterraines est perçue par les autorités dès les années 1950, avec notamment la *Water Ordinance* prise en 1951, révisée en 1957 et 1960. Dès lors, l'extraction d'eau souterraine est censée, dans les zones sensibles, avoir obtenu l'autorisation du *Water Apportionment Board*. Si ces restrictions semblent avoir été plus ou moins bien appliquées par le passé, elles se sont dans les faits assouplies en raison des difficultés d'approvisionnement en eau *via* le réseau.

individuelles, 70% ont recours à des kiosks et 20% à des puits³⁰⁵. Pour autant, si une large partie des habitants peut avoir un accès à l'eau potable, le prix de cette eau et sa qualité amènent à minorer l'accès véritable à ce bien ; en témoignent l'insuffisante satisfaction des besoins journaliers dans les quartiers pauvres³⁰⁶. Ainsi, les prix pratiqués par les *water kiosks* peuvent s'avérer élevés, tant au regard du revenu moyen des acheteurs que du prix payé par les résidents des quartiers moyens et riches ayant une connexion individuelle. Si les prix pratiqués par les OCB ayant la franchise de kiosks sont relativement corrects (2 Kes les 20 litres, soit 0,03 €), ceux fixés par les kiosks tenus par des individus privés sont plutôt compris entre 3 et 5 Kes les 20 litres. Cela leur permet de faire une marge satisfaisante eu égard au 1 Kes que leur coûte cette quantité achetée auprès du NCC³⁰⁷. De plus, les prix payés aux *water kiosks* sont supérieurs à ceux facturés par le NCC aux personnes raccordées au réseau (quand le NCC leur envoie une facture...). Le rapport varie du simple au quintuple en période normale³⁰⁸. C'est surtout durant les pénuries (qui sont fréquentes) que la différence devient encore plus forte : si les OCB tendent à maintenir leur prix, les *water kiosks* privés passent de 5 à 20 Kes pour 20 litres³⁰⁹, si ce n'est plus³¹⁰. La majorité des résidents des *slums*, qui ne peut pas recourir à de tels achats, est obligée de trouver d'autres sources d'approvisionnement : les puits (mais leur accès est limité), la récupération de l'eau de pluie *via* les toits de tôles, celle issue des canaux de drainage et d'égouts ainsi que de l'eau fortement polluée des

³⁰⁵ Lamba, D., *op. cit.*, p. 23.

³⁰⁶ À ce sujet, Lamba, D., *op. cit.*, p. 28-29.

³⁰⁷ Katui-Katua, M., Mac Granahan, G., *Small Enterprises and Water Provision in Kibera, Nairobi*, Leicestershire, WEDC-Loughborough University, 2002.

³⁰⁸ En 1995, le rapport se situe entre 2 et 4. Alors que les *water kiosks* pratiquent un prix moyen de 3 à 7 Kes (de 0,05 à 0,1 €) pour 20 litres, les personnes connectées au réseau paient quand à elles 1,7 Kes pour 20 litres (Alder, G., « Tackling Poverty in Nairobi's Informal Settlements : Developing an Institutional Strategy », *Environment and Urbanisation*, vol.7, N°2, 1995, p. 85-108).

³⁰⁹ Farid, M., *op. cit.*

³¹⁰ En mai 2003, la jerrican se vendait entre 35 et 60 Kes (0,4 à 0,7 €) dans les zones à demande forte telles que les *estates* d'Umoja, Embakasi, Doonholm et Greenfield. « Panic as water crisis hits Nairobi », *East African Standard*, May 6, 2003.

rivières avoisinantes. La qualité de l'eau acheminée par le NCC aux kiosks est également parfois en cause³¹¹.

2. Les nouvelles structurations

Plus qu'une différenciation ouest-est/formel-informel, c'est une structuration sociale qui apparaît déterminante. Selon Deyssi Rodriguez-Torres :

« la signification sociale et historique de la dynamique urbaine à Nairobi peut être comprise à partir des aspects politiques et économiques de la ville elle-même. D'une ville produite par la colonisation, en fonction et au profit des intérêts coloniaux, Nairobi a évolué au fil des années pour devenir aujourd'hui un espace où un nouveau processus d'urbanisation se développe. On remarque des changements dans la composition sociale de la population, ainsi qu'une distribution de l'espace en fonction de la situation économique et de la position sociale des habitants. (...) La distribution de la population par catégories sociales montre une division de la ville qu'on pourrait considérer – à première vue – comme ségrégationniste. On peut dire qu'il y a plusieurs villes dans la ville (...) mais on doit dire aussi qu'elles sont intégrées, soit par le système économique, soit par les rapports politiques. (Ainsi,) Nairobi est plutôt un espace divisé en catégories sociales qui fonctionnent, à l'intérieur du système urbain, de façon cohérente avec le processus d'accumulation et même celui de la démocratisation en cours. Cette cohérence est renforcée par les relations existantes de patrimonialisme-clientélisme et l'influence de la population sur les décisions du pouvoir politique »³¹².

Pour autant, le cas particulier des déchets nous montre la complexité de cette structuration sociale des services publics. En la matière, la répartition spatiale de la collecte du NCC ne recouvre qu'imparfaitement la carte sociale, illustrant la complexité des dynamiques à l'œuvre. Deux dynamiques différentes sont perceptibles, que l'on ne rencontre pas forcément dans le cas des services de l'eau ou de l'assainissement.

³¹¹ Sont signalées des épidémies de diarrhées et de vomissements dans certains quartiers d'Eastlands (Uhuru et Jérusalem) après la distribution par le NCC d'eau vraisemblablement contaminée. *East African Standard*, October 26, 1995.

³¹² Rodriguez-Torres, D., « Nairobi : le bidonville face à la ville », *Cahiers du CIDEP*, N°24, mai 1995, p. 3-4.

Tout d'abord, des pans entiers des quartiers susceptibles de fournir des revenus significatifs au NCC sont caractérisés par une absence de collecte publique. Ainsi, Karen ou Langata sont régulièrement délaissés, comme ce fut le cas en 1997 pendant plusieurs mois³¹³. La zone industrielle, qui a pourtant fait le plus l'objet d'investissements à travers les *Master Plan* notamment en termes de réseaux d'eau et d'égouts, semble également avoir été abandonnée par les autorités. Plus largement, si une présence (symbolique) du NCC demeure, elle tend à devenir minimale, même pour les quartiers riches. C'est ce phénomène qui a permis à des tas d'ordures d'émerger à côté des beaux jardins à l'anglaise dans des zones convenablement fournies en autres infrastructures et dans lesquelles habite l'élite au pouvoir. En fait, le NCC tend à délaissier de plus en plus les quartiers riches. Si les quartiers aisés et de classes moyennes ont des taux de collecte similaires, le NCC n'est significativement présent que dans les seconds³¹⁴ (Cf. Tableau 8).

Tableau 8 : La présence du NCC dans les quartiers aisés et intermédiaires

Quartiers	% des ménages ayant une collecte (NCC + privés)	% de ces ménages dont la collecte est réalisée par le NCC
Aisés	74	27
Intermédiaires	84	83

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

La situation privilégiée des quartiers aisés en matière de déchets ne semble perdurer que parce qu'ils ont trouvé des alternatives en les compagnies privées (Cf. Tableau 9) mais également en des solutions de fortune qui sont le lot désormais de toute la ville : le dépôt le long des routes ou le brûlis au fond du jardin. En fait,

³¹³ « Keeping Nairobi Clean », *East African Standard*, October 18, 1997. En fait, cet abandon semble trouver ses racines dans les divergences qui opposent de manière régulière ces zones aux autorités, notamment en raison de l'insuffisant approvisionnement en eau qui a conduit ces quartiers à refuser de payer toute facture d'eau.

³¹⁴ Voir annexe carte 19 : « Type de collecte, publique et/ou privée, selon les quartiers de Nairobi » (p. 46 du cahier d'annexes).

c'est à partir du milieu des années 1980, dans un contexte de services en panne, que le recours à des palliatifs est devenu indispensable pour ces quartiers commençant à crouler sous les déchets, comme l'illustrent les exemples de Golf Course, Langata³¹⁵, Woodley estates³¹⁶ ou encore Kileleshwa³¹⁷. Il en est de même pour le centre-ville opulent. La démarcation en matière de collecte est visible entre le *Central Business District* (CBD) des grattes-ciel et le quartier de River Road. C'est par le recours à une société privée, la *Kenya Refuse Handlers* (KRH), à qui la mairie a attribué en 1997 l'entretien des rues de cette zone, qu'une collecte régulière y a été rétablie, alors que cette zone était marquée par une insalubrité complète dans les années 1980. Le NCC ne maintient dès lors dans le centre-ville qu'une activité de collecte minimale : il extrayait du CBD en 1998 seulement 1,6 tonnes par jour contre 167 tonnes quotidiennes par la KRH. Le NCC semble essentiellement se limiter au nettoyage des abords du *City market* et au nettoyage manuel des rues *via* des *street cleaners* (balayeurs des rues) tandis que la majorité des commerces et entreprises du centre-ville opulent ont contracté avec des entreprises privées, essentiellement la KRH.

Tableau 9 : Part de la collecte réelle effectuée par des compagnies privées selon le type de quartiers

Quartiers	Part de la collecte réalisée par des compagnies privées (en %)
Riches	73
Classe moyenne	17
Défavorisés	36

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

³¹⁵ « City in a mess », *Weekly Review*, January 5, 1985.

³¹⁶ *Daily Nation*, January 3, 1984.

³¹⁷ En 1984, face à l'inaction des autorités, plusieurs habitants de Kileleshwa ont ramassé eux-mêmes les déchets du quartier avant de les brûler. « Garbage disposal by Harambee », *East African Standard*, October 23, 1984.

Deuxième dynamique différentielle en matière de structuration sociale du service des déchets : la position intermédiaire des classes moyennes. Alors que ces dernières sont bien fournies pour les autres services (eau et assainissement), il existe une grande disparité en matière de collecte. La collecte publique y est en effet très irrégulière et l'on retrouve de nombreuses décharges ouvertes près des routes, dans les espaces libres, au milieu des lieux de loisirs, des parcs, ou parfois dans les cours d'écoles³¹⁸. Le quartier d'Eastleigh, en grande majorité peuplé de Somali, est une partie de la ville historiquement très commerçante et passante. À la fin des années 1990, les rues sont extrêmement sales, très endommagées en raison de travaux de réfection débutés plusieurs années auparavant. Les routes alors traversées par de larges et profondes tranchées sont impraticables et toute circulation dans le quartier est impossible. La collecte des ordures n'y est donc plus assurée et ces dernières s'accumulent dans les différentes zones de travaux³¹⁹. Si aujourd'hui la situation s'est améliorée avec la fin des travaux, de nombreux tas de déchets subsistent, soit autant de petites décharges sauvages³²⁰. En revanche, les quartiers de classes moyennes tels que Nairobi West restent relativement propres. En fait, la différence tient en partie à la proximité des quartiers aisés : par exemple, le positionnement d'Hurlingham entre Kilimani et *Ngong road* facilite la venue du NCC, même si les piles de déchets peuvent y rester très longtemps. Pour autant, la différence entre classes moyennes tient surtout au degré d'investissement des populations, à la fois en termes d'appel à des collecteurs privés que des modes de gestion individuels (brûlis notamment). Tous les quartiers de classes moyennes ne font pas appel à des compagnies privées ; pour autant, ils y sont en général fortement invités, notamment lorsqu'ils sont aux abords de quartiers pauvres dont ils souhaitent se démarquer³²¹. Dans ce dernier cas, comme le souligne

³¹⁸ Voir annexe photo 4 : « La gestion des déchets dans un quartier de classe moyenne, l'exemple de Ngara East » (p. 74 du cahier d'annexes).

³¹⁹ *Daily Nation*, June 23, 1998.

³²⁰ Voir annexe photo 5 : « La commercialité d'Eastleigh aux prises avec les routes défoncées et les tas d'ordures » (p. 75 du cahier d'annexes).

³²¹ Les problèmes de logement ont fait que les habitats de classe moyenne se mélangent aux habitats populaires et spontanés dans certains quartiers Est de la ville, soit que les quartiers de classe moyenne

Claire Médard, « les différences entre les types de quartiers sont socialement très marquées et vécues comme telles, en témoignent, par exemple, les murs de protection et autres mesures de sécurité prises dès que les moyens le permettent »³²². L'appel à une compagnie privée de collecte des déchets va dès lors souvent participer à cette volonté de différenciation de la part des classes moyennes.

Ainsi, si l'échec de la collecte publique vaut pour toute la ville, Est comme Ouest, riche comme pauvre, limitant la dynamique de structuration sociale quasi-mécanique qui est souvent présentée comme habitant Nairobi, des dynamiques diverses limitent cette structuration en même temps qu'elles la renforcent sous des formes renouvelées. Plus qu'une opposition entre ville coloniale et quartiers des bidonvilles, la collecte semble se structurer selon des axes divers, où la formalité/informalité perd de son caractère explicatif. La collecte se structure en fait selon la capacité des personnes à trouver des solutions alternatives (l'appel à des compagnies privées, brûlis) qui dépendent certes du revenu mais pas seulement, comme l'illustrent le cas des classes moyennes.

Le renouvellement des dynamiques urbaines perceptible à travers l'analyse de la répartition des infrastructures et des services publics, notamment de gestion des déchets, est important à double titre : d'une part, il met en lumière la nécessité d'enrichir les analyses mono-explicatives de la ville compartimentée, d'autre part il atteste des dynamiques complexes qui travaillent le milieu urbain. En conséquence, si la défaillance de la gestion des déchets touche toute la ville, les conséquences sanitaires apparaissent essentiellement supportées par les habitants des quartiers pauvres, particulièrement ceux des *slums*.

ont été l'objet de mécanismes de réappropriation économique et sociale (ils se sont densifiés notamment par l'ajout à la place des espaces verts de petites constructions destinées à être louées, ce qui tend à leur donner un côté plus populaire), soit que des projets destinés à la réhabilitation des quartiers pauvres comme à Dandora se sont vus appropriés par les classes moyennes.

³²² Médard, C., *op. cit.*, p. 61.

C. L'inégalité quant aux dégâts sanitaires

Les multiples pratiques liées au défaut de collecte des déchets et au problème de leur dépôt donnent un aperçu plutôt alarmant de la situation sanitaire et environnementale (1). Pour autant, ce n'est véritablement qu'en replaçant les déchets dans le contexte plus large de déficit de services publics que l'on peut réellement saisir la gravité de la situation, notamment le fait que les conséquences sont exclusivement supportées par les résidents pauvres (2).

1. Les conséquences sanitaires et environnementales

En matière de dépôt, les sites, officiels ou non, reçoivent tous types de déchets. À Dandora, les bennes sont déchargées sans traitement intermédiaire. Cohabitent ainsi des déchets tant domestiques (majoritairement des matières végétales) qu'industriels³²³, hospitaliers³²⁴ ou de construction. L'absence de tri et de suivi officiel de la part des autorités conduit à la présence de déchets potentiellement nocifs et de produits dangereux, tels que des solvants ou des produits chimiques, dans des sites proches des habitations et des rues.

Les problèmes posés par la décomposition et la combustion des déchets sont alors délicats. Tout d'abord, la réduction physique des tas d'ordures par le feu est une pratique courante à Nairobi, à la source d'une forte pollution de l'air. Ensuite, souvent à proximité des kiosques, marchés, restaurants, ou boucheries, les ordures se

³²³ Environ 40% des déchets industriels produits sont gérés par les industries elles-mêmes (incinération ou recyclage). Néanmoins, la majorité, 60%, est finalement déposée à la décharge municipale sans traitement préalable.

³²⁴ Sur l'ensemble des centres hospitaliers de Nairobi (environ 140), seul deux hôpitaux, le *Kenyatta National Hospital* et le *Nairobi Hospital*, possèdent des incinérateurs permettent ainsi de brûler une partie de leurs déchets organiques et cliniques. Cependant, la grande majorité des déchets hospitaliers finissent sur le site de Dandora. Il est alors courant de retrouver dans la décharge des seringues et des compresses usagées, des restes humains d'opérations chirurgicales, voire des corps complets.

retrouvent mêlées aux eaux usées, vectrices de nombreux problèmes sanitaires³²⁵. Ces piles laissées à l'air libre attirent par ailleurs différents animaux. En plus des rats et autres rongeurs habituels, de nombreux animaux d'élevage (chèvres, vaches, poules et porcs) se nourrissent des piles d'ordures³²⁶. Au-delà des dangers directs pour les animaux, comme l'empoisonnement, le bétail peut être rapidement infecté par des agents pathogènes, multipliant les vecteurs de maladies pour les consommateurs, telles que les diarrhées, fièvres et choléra. Parallèlement, conséquence de la rareté des terrains, de nombreuses petites parcelles maraîchères sont exploitées au milieu des déchets ou bien se sont faites envahir par ces derniers.

Nairobi n'est pas la seule ville où le système de traitement des déchets n'est pas contrôlé. Toutes les cités du monde apprennent comment traiter les déchets solides à travers une procédure de progrès et d'erreurs. Tokyo combat son problème de dioxine³²⁷, Manille recherche un moyen plus efficace de dépôt de déchets³²⁸ et Kampala est aux prises avec un nombre croissant de marabouts, cigognes et corbeaux attirés par ses amoncellements de déchets pourrissants³²⁹. Pour Nairobi, aucune véritable évaluation de l'impact de la gestion des déchets sur l'environnement n'a été

³²⁵ Les abords du *City market*, en centre-ville, sont ainsi devenus le dépotoir des différents commerces avoisinants, notamment les fleuristes, maraîchers, bouchers et restaurants. Non-collectés depuis plusieurs semaines, ces déchets dégagent de fortes odeurs et attirent de nombreux animaux posant de graves problèmes d'hygiène en plein centre ville. « Food or garbage ? », *Kenya Times*, April 8, 1988 et *Daily Nation*, October 16, 1999.

³²⁶ Voir annexe photo 6 : « Chèvre se nourrissant sur une pile d'ordures dans le quartier de Dandora »(p. 78 du cahier d'annexes).

³²⁷ Système de retraitement des déchets utilisé à grande échelle pour la première fois en Angleterre à la fin du XIX^e siècle, l'incinération est aujourd'hui très courante au Japon. Cependant, ce pays est maintenant aux prises avec un rapide accroissement des cas de cancer liés à la dioxine émise par la combustion du plastique.

³²⁸ Une récente étude de Greenpeace citait des niveaux de chrome et de zinc de 30% au-dessus des limites de sécurité dans le réservoir voisin de La Mesa, la source principale d'eau des 10 millions de résidents de Manille aux Philippines. Également, le récent effondrement tragique survenu dans la décharge de la Montagne Fumante près du bidonville de « la Terre-Promise », toujours à Manille, a fait 193 morts, tous « éboueurs résidents », et 760 disparus, enterrés sous les déchets. Ce dernier épisode est certainement un des scénarii possibles à Dandora du fait de sa saturation. *Le Monde*, 12 juillet 2000.

³²⁹ « City made 440 000 tonnes in 2000 », *The Monitor*, September 17, 2000.

faite, encore moins à Dandora, et les effets d'une exposition constante à la puanteur et aux fumées que ce soit sur les résidents ou bien sur les éboueurs est toujours inconnue, bien que les services de santé de la ville aient constaté à plusieurs reprises une survenance élevée d'infections des voies respiratoires dans le district de Dandora³³⁰. L'étude la plus approfondie sur Dandora est celle publiée en 1998 par l'Agence de Coopération Internationale Japonaise dans le cadre d'une étude sur la gestion des déchets solides à Nairobi. Mais ce rapport reste vague sur les risques environnementaux et sanitaires posés par le site, citant seulement « un risque élevé de pollution de l'air, qui peut affecter la santé des éboueurs et des résidents du voisinage »³³¹ et une possible menace de pollution des eaux souterraines : « l'entassement de déchets sur une longue période produit un liquide nauséabond appelé 'leachate' qui est considéré comme un puissant polluant quand il atteint les cours d'eau »³³².

Pour autant, ce n'est véritablement qu'en replaçant les déchets dans le contexte plus large de déficit de services publics que l'on peut réellement saisir la gravité de la situation mais aussi ses conséquences quasiment exclusivement supportées par les pauvres. En effet, la dissémination des lieux de dépôts un peu partout dans la ville ainsi que la pratique par toutes les classes sociales du brûlis pourraient laisser penser à une diffusion relativement égale des conséquences sanitaires et environnementales. L'examen du cas des rivières de Nairobi révèle la gravité des conséquences sur les populations pauvres.

³³⁰ *Daily Nation*, April 9, 1994.

³³¹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/45.

³³² Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/44.

2. Une dégradation sanitaire et environnementale entièrement supportée par les pauvres : rivières et immondices

La collecte défaillante des déchets, associée à l'absence de réseau d'approvisionnement en eau et de schémas d'assainissement dans certains quartiers pauvres, conduisent à une détérioration des rivières en l'occurrence, du nord au sud, la *Mathare river*, la *Nairobi river* et la *Motoine-Ngong river*, débouchant sur deux menaces sanitaires³³³.

La première menace est que l'absence de collecte des déchets débouche sur une pollution forte des rivières qui traversent la ville. Certaines portions de rivière atteignent des niveaux de pollution 200 fois supérieurs aux standards de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)³³⁴, spécialement les sections passant dans des *slums*, des zones industrielles ou des zones agricoles. Or les rivières sont largement utilisées par les résidents des quartiers sans infrastructures d'approvisionnement en eau courante dans leur vie quotidienne, de manière d'autant plus intense que les quartiers pauvres et *slums* longent ces rivières. En effet, les rivières font l'objet de différents usages ménagers et économiques. Elles sont utilisées pour se laver et de manière plus générale pour nettoyer ; certains enfants s'y baignent. L'eau est parfois utilisée pour cuisiner, distiller certains alcools³³⁵ voire pour boire³³⁶. Les rivières servent également les activités économiques des urbains

³³³ Voir annexe carte 20 : « Quartiers et rivières à Nairobi » (p. 47 du cahier d'annexes).

³³⁴ L'OMS procède régulièrement à des relevés de la « demande biochimique en oxygène » (*Biochemical Oxygen Demand – BOD*) des rivières. La BOD mesure la qualité de l'eau et la clarification atteinte aux divers stades d'épuration biologique des eaux usées. Alors que des eaux non-polluées ont une BOD maximale de 2 mg/litre, les concentrations des rivières de Nairobi varient de 40 à 4 400 mg/litre. « Rivers choke in waste », *Sunday Nation*, January 28, 2001.

³³⁵ Rodriguez-Torres, D., « De l'informel à l'illégal. La production du Chang'aa à Nairobi », *Travaux et Documents de l'IFRA*, Nairobi, N°27, janvier-mars 1996.

³³⁶ La presse retranscrit très souvent des photos montrant des enfants buvant des eaux non-potables. Voir annexe photo 7 : « Utilisation des eaux non-potables au *slum* de Mukuru » (p. 79 du cahier d'annexes).

pauvres : abreuver le bétail, irriguer, laver les voitures ou pour les activités de construction, etc.

Certes les déchets solides ne sont pas le facteur premier de la détérioration des rivières mais ils y contribuent fortement. Au marché de Gikomba, les piliers supportant les stands des marchands sont carrément plantés dans la *Nairobi river* et tous les déchets produits y partent. Les ordures viennent en fait parachever une situation déjà alarmante des rivières en raison de trois principales causes : les rejets industriels et agricoles et surtout les eaux usées domestiques.

En matière agricole, la détérioration des rivières est provoquée d'une part par l'agriculture informelle qui s'est développée en ville et par l'importante agriculture commerciale du nord-ouest de la ville³³⁷. À Nairobi, environ 20% des ménages cultivent de petits espaces localisés à proximité des rivières, pour l'auto-consommation, en majorité dans les quartiers à faibles revenus. Une agriculture informelle à but commercial s'est également développée, toujours le long des rivières mais cette fois à proximité des quartiers riches où les produits peuvent être facilement vendus. Les bords de la *Nairobi river* au niveau de Kileleshwa et de Westlands, le long de la *James Gichuru road*, sont utilisés pour cultiver des plantes vertes mais également des légumes, de la canne à sucre et des bananes. Le long de la *Mathare river*, ce type d'agriculture informelle s'est également développé dans les zones à revenus élevés de Spring Valley et Lavington-Muthaiga. Ces petits agriculteurs détournent souvent des canalisations d'égouts pour irriguer leurs cultures, contribuant indirectement à la pollution des rivières. Ainsi, le point de retraitement des eaux usées de Ruai ne reçoit que 80% de la masse attendue³³⁸. Pour autant, la véritable pollution agricole vient de l'amont, avant que les rivières n'entrent en ville, des grandes fermes qui utilisent des produits chimiques ou des

³³⁷ Foeken, D., Mwangi, A.M., « Farming in the City of Nairobi », *African Studies Centre Working Paper*, N°30, 1998.

³³⁸ Obudho, R., *Environment and Development in Kenya*, Nairobi, Kenya National Academy of Sciences, 1999.

plantations de café, très consommatrices d'engrais. Les zones nord-ouest de la ville sont en effet largement utilisées pour ce type d'agriculture où le sol est extrêmement fertile et peut produire une gamme variée de cultures : maïs, haricots, bananes, fleurs, etc.

Bien que la majorité des activités manufacturières de Nairobi soient considérées comme des industries légères³³⁹, elles sont également source d'une forte pollution. La *Ngong river* y est particulièrement sensible. Après qu'elle soit passée, à la sortie de Kibera, par le *Nairobi dam*, elle a été nettoyée par un mécanisme d'auto-purification³⁴⁰. Elle ne subit qu'une faible pollution en passant dans les quartiers de classes moyennes de Nairobi West et South C, qui ont un réseau de distribution d'eau et d'assainissement adéquats. La situation change en revanche à partir du *Mater Misericordae bridge* qui marque le début de la zone industrielle et d'un ensemble de quartiers informels. Bien que ces industries soient servies par le *Ngong River Trunk Sewer* (construit en 1950), certaines d'entre elles déversent les déchets directement dans les rivières, soit parce que le système est bloqué soit par facilité. Ainsi quand la rivière traverse l'*Outer Ring road* marquant la fin de la zone industrielle, elle est pleine d'huiles, de graisses et de déchets solides, faisant de la *Ngong river* la rivière la plus polluée de Nairobi. Sa pollution s'amplifie à mesure qu'elle traverse les *estates* peu favorisés en matière d'infrastructures de Doonholm, Soweto et Kayole. La *Nairobi river* est également soumise à cette pollution liée aux activités industrielles et commerciales du *jua kali*³⁴¹ qui s'est développé dans le *City center*, atteignant justement un pic de pollution à sa sortie, au niveau du *Kamukunji bridge*. Elle atteint à nouveau un seuil critique lorsqu'elle arrive dans la zone de Dandora et

³³⁹ Industries agroalimentaires, textiles, d'assemblage de moteurs, de tannage cuir, de produits pharmaceutiques, de peintures, de paniers, de distillerie, de mise en bouteille, d'imprimerie, et plus en aval des abattoirs.

³⁴⁰ En fait, le *dam* fonctionne selon un système d'évier : les bactéries sont attirées, par un mouvement de tourbillon, vers le fond du *dam*, purifiant en grande partie la rivière ; la contrepartie en est l'infestation du *dam* par la jacinthe d'eau.

³⁴¹ « *Jua kali* » signifie littéralement « soleil brûlant » en Swahili. Cette expression est utilisée pour désigner le secteur informel.

de Korogocho où elle subit les rejets des industries de coton et la proximité de la décharge.

Cette pollution agricole et industrielle est aggravée par celle des eaux usées d'origine domestique. L'état de la *Motoine river* lorsqu'elle se vide dans le *Nairobi dam* illustre l'intensité de cette pollution issue de l'absence de gestion des eaux usées dans les zones sans services. La *Motoine river*, après avoir longé le sud de Kibera, atteint des niveaux de pollution très élevés, qui ont conduit le *Nairobi dam* dans lequel elle se jette à être infesté de jacinthes d'eau alors qu'il a été à une époque une source d'eau potable.

La seconde menace grave est la détérioration du profil des rivières, en partie liée à leur état de lieux de dépôt de déchets divers. Elle favorise les phénomènes d'inondations des quartiers qui les longent, qui deviennent de plus en plus fréquents lors des saisons des pluies (en l'occurrence de novembre à décembre pour la petite saison des pluies et d'avril à juin pour la grande). En raison de la forte pression foncière qui caractérise Nairobi, la plupart des quartiers informels sont logés au bord des rivières, dans des zones inondables³⁴². Ces constructions et les usages auxquels elles donnent lieu (les petites cultures sur les flancs des cours d'eau) favorisent l'érosion et l'ensablement, réduisant ainsi la capacité d'absorption des fortes pluies. De manière générale, les vallées des rivières ne sont pas compatibles avec des constructions. La principale caractéristique du sol est d'être du *black cotton* dont la capacité d'absorption est très faible. Cette caractéristique, associée à l'érosion des flancs des rivières, a des effets dangereux sur les constructions. Cumulé à l'encombrement des rivières par les déchets, notamment aux niveaux des ponts³⁴³, ces phénomènes augmentent le risque d'inondation, comme cela a été le cas pour ces zones en 1978, 1981, 1986, 1998 et 2000. Les plus touchés furent les habitants des

³⁴² Voir annexe carte 21 : « Quartiers informels et zones inondables à Nairobi » (p. 48 du cahier d'annexes).

³⁴³ Voir annexe photo 8 : « Blocage du flot de la *Nairobi river* par des déchets » (p. 80 du cahier d'annexes).

slums longeant la *Nairobi river*. Durant les pluies de *El Niño* en 1998, la majorité a perdu leur habitation³⁴⁴. Les plus touchés furent ceux de la Mathare Valley ainsi que Kibera, Karura, Ruaraka, Gikomba et Pumwani.

L'urbanisation est sans conteste la problématique clef pour appréhender la sévérité de la crise de la gestion des déchets, en raison de la densification urbaine par laquelle elle s'est traduite d'une part, qui met à mal les mécanismes établis, et de la sollicitation toujours accrue des finances municipales qu'elle induit d'autre part. Pour autant, elle n'en est pas le seul ressort. Les autorités locales apparaissent, dès le début, dépourvues des capacités d'adapter la gestion des déchets, faisant de l'immobilisme la posture apparente privilégiée depuis trois décennies.

³⁴⁴ Il faut rappeler que, dans les *slums*, la majorité des habitations ne sont pas « en dur ». Ainsi, seuls 16% des habitations sont réalisés en matériaux permanents dans ces quartiers (Lamba, D., *Nairobi's Environment*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994, p. 21).

L'(IN)ACTION DES AUTORITÉS LOCALES

La capacité à faire des autorités publiques est dans les faits sérieusement interrogée. S'agit-il d'un manque de capacités d'adaptation nées de rigidités et freinant tout volontarisme ou d'un processus d'abandon qui conduit la crise à devenir un mode de fonctionnement endogénéisé ? Une esquisse de réponse se situerait entre ces deux postures schématiques. D'une part, la capacité à faire des autorités locales est engoncée dans un cadre institutionnel freinant les possibilités d'adaptation (I). D'autre part, la marge de manœuvre dont elles disposent se limite au développement d'actions temporaires et géographiquement circonscrites (II).

I LES RIGIDITÉS DU CADRE INSTITUTIONNEL

Ces rigidités naissent des deux grands cadres dans lesquels se développe la politique des déchets : le cadre législatif (A) et la structure administrative et financière de la mairie (B).

Chacun à sa manière enferme les capacités à faire des autorités locales dans un cadre contraignant, freinant leur capacité d'initiative en même temps que favorisant leur déresponsabilisation.

A. Le cadre juridique

L'encadrement juridique de la capacité à faire des autorités locales en matière de déchets est *a priori* relativement classique : il est constitué d'un ensemble de prérogatives et de sujétions, principalement développé dans deux textes que sont le *Local Government Act* (CAP 265) et le *Public Health Act* (CAP 242). Les autorités locales se voient confier par le *Local Government Act* la régulation du service public des déchets (dans le respect de la législation nationale relative aux déchets) ; à ce titre, elles ont la possibilité de prendre des règlements (*by laws*), qui leur permettent notamment de prélever des taxes pour la collecte des déchets. Elles peuvent également sous-traiter tout ou partie de ces fonctions (section 143). S'agissant des sujétions, les autorités locales sont conduites par la réalisation de trois missions : la propreté des espaces publics, la protection de la santé publique et celle de l'environnement :

- le *Local Government Act* les charge « d'établir et de maintenir des services sanitaires pour la collecte et la destruction des déchets (et effluents) dans leur aire de juridiction » (section 160).

- selon le *Public Health Act*, les autorités locales doivent prendre les mesures nécessaires pour « maintenir leurs quartiers dans un état sanitaire et de propreté parfait à tous moments » (section 116). Parmi les nuisances envers lesquelles les autorités sont tenues d'agir, est comprise « l'accumulation de déchets jugée dangereuse pour la santé humaine par le *medical officer of Health* » (section 118).

En matière de gestion des déchets, cela leur impose synthétiquement d'assurer une collecte complète, un traitement efficace, un transport régulier et enfin un dépôt sécurisé.

Ce cadre juridique, bien que contraignant pour les autorités locales (1), a pour autant été pendant longtemps peu responsabilisant (2).

1. Un cadre contraignant

La gestion municipale des déchets est soumise aux orientations qui lui sont imposées par les administrations centrales. Ces dernières définissent les orientations de la politique globale de gestion des déchets et sont compétentes pour certains des aspects de la mise en oeuvre. Le ministère du gouvernement local (*Ministry of Local Government* ou MLG) et les ministères de l'environnement et des ressources naturelles (*Ministry of Environment and Natural Resources*) ainsi que celui de la santé (*Ministry of Health*) ont en effet à leur charge : la définition de la politique de gestion des déchets solides à l'échelle nationale, la détermination des normes nationales applicables aux gestions locales des déchets et l'allocation des licences aux opérateurs du secteur des déchets solides et des permis pour les transports de déchets ainsi que pour l'ouverture de décharges. L'administration centrale a également pour responsabilité, partagée avec les autorités locales, de contrôler les activités des producteurs de déchets et des opérateurs de la collecte, du transport des déchets et de leur dépôt. La possibilité de déléguer la mise en œuvre d'un service offerte aux autorités locales par la section 143 du *Local Government Act* est donc subordonnée à l'accord des autorités centrales.

Les autorités centrales ont ainsi le pouvoir de déterminer le cadre juridique d'intervention des autorités locales. En effet, le MLG assure un contrôle juridique de tous les règlements pris par les autorités locales, auquel s'ajoute la possibilité pour le ministre de légiférer par voie de *by-law* dans tous les domaines relatifs aux collectivités placées sous son contrôle. Rappelons que, plus largement, le *Local Government Act* offre au MLG le pouvoir unilatéral de création, d'abolition et de contrôle des autorités locales. À ce titre, il peut suspendre les conseillers municipaux, dissoudre le conseil et nommer une commission pour gérer la municipalité³⁴⁵.

³⁴⁵ Voir annexe tableau 14 : « La répartition institutionnelle des compétences de gestion des déchets » (p. 106 du cahier d'annexes).

S'agissant des moyens alloués à la collecte, le gouvernement central est également omniprésent de par le pouvoir qu'il détient en matière de personnels et par sa toute puissance sur les budgets. Au niveau des personnels, il convient de rappeler que le *City Council* est un organe politico-administratif et qu'à ce titre les postes de direction appartiennent à des élus et également à des fonctionnaires nommés par l'administration centrale. Ainsi, la gestion de la ville est assurée à la fois par un conseil municipal élu, dirigé par un maire nommé en son sein, et des gestionnaires nommés relevant de l'administration centrale dont le plus important est le *town clerk*. Le ministre du *Local Government* est habilité à nommer le tiers des conseillers municipaux³⁴⁶, de même que son avis est requis par la *Public Service Commission* lors du recrutement ou du renvoi de certains fonctionnaires, principalement ceux ayant les fonctions administratives les plus élevées : secrétaires généraux (*clerks*), comptables (*treasurers*) ou chefs de services techniques (*engineers*). Au niveau des ressources financières, son aval obligatoire sur les budgets initiaux et rectificatifs pèse sur la municipalité, avec une force amplifiée par la réforme du financement des collectivités locales en 1973 et la montée en force des subventions gouvernementales dans les budgets locaux. Ce cadre juridique contraignant est souvent largement instrumentalisé dans les luttes politiques qui opposent le gouvernement central à la municipalité depuis les années 1970.

2. Un cadre peu responsabilisant

La gestion des déchets s'est construite à partir d'une législation globalement incomplète. Elle est jusqu'en 1999 essentiellement basée sur deux textes : le *Local Government Act*, qui reste avant tout un texte de répartition de compétences, et le *Public Health Act* qui, s'il énumère les nuisances, n'établit pas pour autant de cadre

³⁴⁶ Le conseil municipal est composé de 73 conseillers, 55 élus et 18 nommés par le ministre du gouvernement local. Chaque conseiller élu représente l'une des 55 circonscriptions (*wards*) de Nairobi.

exhaustif quand aux potentielles sources d'atteinte à la santé publique, n'y incluant les déchets que lorsqu'ils sont jugés dangereux par le *medical officer of Health*³⁴⁷. Le NCC n'a d'ailleurs émis qu'un nombre limité de *by-laws*. Deux d'entre eux seulement renforcent véritablement le cadre juridique de la gestion des déchets. Le premier interdit le dépôt des déchets dans des lieux non-adaptés. Le second définit les responsabilités particulières qui incombent à certains producteurs de déchets qui ne sont pas considérés comme des déchets municipaux *stricto sensu* : les déchets industriels et les déchets hospitaliers essentiellement³⁴⁸. Ainsi, jusqu'à une période très récente, les déchets solides n'avaient pas de cadre juridique au-delà d'une simple répartition théorique des responsabilités. Ces bases réglementaires, incomplètes et éparées, se révèlent dès lors incapables de traiter des problématiques désormais clés :

- aucune disposition spécifique ne concerne les déchets solides ;
- aucune classification de ces déchets n'a été réalisée, empêchant le contrôle de la réalisation des obligations des industriels et hôpitaux alors qu'ils représentent un volume important des déchets générés³⁴⁹ et qu'il est de notoriété qu'ils n'ont pas mis en place les schémas prescrits ;
- aucun standard n'a été défini ni pour la collecte, ni pour les lieux de dépôt ;
- aucune disposition ne vise à encourager la valorisation des déchets, que ce soit leur tri, leur incinération ou leur recyclage ;
- aucun véritable mécanisme de sanction pour des atteintes à l'environnement ou à la santé publique liées aux déchets non ou mal gérés n'existe, mises à part des amendes dont les faibles montants sont peu dissuasifs³⁵⁰.

³⁴⁷ Il faut rappeler à cet égard que le *Public Health Act* est une législation datant de 1962 ; la problématique des déchets n'avait pas encore l'acuité qu'elle acquière à partir du milieu des années 1970.

³⁴⁸ Les industriels et les hôpitaux doivent prendre à leur charge l'incinération des déchets dangereux.

³⁴⁹ Les déchets industriels représentent 23% des déchets solides. Voir : United Nations Environment Program, *Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya : The Case of Plastic Bags*, Nairobi, 2005.

³⁵⁰ Le *Public Health Act* condamne à une amende de 120 Kes (1,5 €) par jour les établissements ou personnes ne mettant pas fin à une atteinte à la santé publique établie par un *medical officer of Health*. Le montant de l'amende pour non-traitement de substances dangereuses s'élève, dans le *Nocive Substances Act*, à 1 000 Kes (13,2 €) par jour.

Les autorités locales ne sont donc sujettes qu'à des obligations vagues de propreté des espaces publics dans le respect de la santé publique et de l'environnement. Ces obligations, du fait de leur caractère général, ne structurent pas de manière contraignante l'action des autorités locales, ni ne permet de les recadrer en cas de manquement.

Certains mécanismes d'injonction ou de sanction pourraient néanmoins être mis en oeuvre, notamment car les atteintes à la santé publique sont considérées comme des fautes pénales ; ces dispositifs restent néanmoins inutilisés car leur activation dépend du seul gouvernement central. Or ce dernier, en partie compétent en matière de déchets, se verrait également mis en cause. Ainsi, les particuliers n'ont véritablement aucun moyen d'action juridique envers une nuisance qui serait provoquée ou tolérée par les autorités locales. Bien que les nuisances soient pénalisées par le *Public Health Act* (section 115) et le *Penal Code* (section 175) et peuvent faire l'objet de l'intervention d'un tribunal pour y mettre fin, seules les autorités publiques concernées peuvent utiliser ces dispositions juridiques. En fait, les individus n'ont la possibilité de poursuivre en justice l'auteur d'une nuisance qu'en recourant au *Civil Procedure Act*. Ce dernier permet à deux individus ou plus ayant reçu un avis écrit favorable de l'*Attorney-General*³⁵¹ d'intenter une action contre les auteurs d'une nuisance publique. Ce procédé n'a en réalité que peu de chances d'aboutir. Les autorités locales ne sont donc pas inquiétées sur le plan juridique par la déliquescence des services³⁵². Mis à part l'évènement, certes très important, de la dissolution en 1983 du NCC par le gouvernement central, motivé par la déshérence du service de collecte des déchets, l'encouragement reste la posture privilégiée par l'administration centrale : en 1993, le MLG a produit le *Draft Disposal of Refuse By-Laws* à l'attention du NCC afin de définir plus clairement la mission de l'autorité

³⁵¹ Équivalent du Garde des sceaux.

³⁵² United Nations Environment Program, *Environmental Law in Kenya*, Nairobi, Act Press, 2001, p. 25-29.

locale en matière de collecte, tri, transport et dépôt des déchets³⁵³. En fait, dans un contexte où les autorités locales manquent cruellement des finances adéquates (état de fait dans lequel le gouvernement central a sa part de responsabilité) mais aussi d'un statut non-prioritaire des questions environnementales dans l'agenda gouvernemental, l'imposition de contraintes strictes ou de sanctions en cas de non-respect des obligations n'est pas une posture forcément avantageuse pour l'administration centrale.

Le cadre juridique des déchets s'est néanmoins trouvé renforcé en 1999 par le *Environmental Management and Coordination Act* qui marque une inflexion juridique de l'appréhension des problématiques environnementales au Kenya. De manière générale, il enrichit la législation environnementale en mettant fin à une approche sectorielle³⁵⁴ au profit d'une approche plus globale intégrant l'eau, l'air et la terre. Il est associé à la mise en place de nouvelles institutions tant au plan national que local chargées de définir et de mettre en œuvre cette approche intégrée de l'environnement³⁵⁵. Sur le plan des déchets spécifiquement, au-delà de la dizaine de

³⁵³ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/19.

³⁵⁴ Avant cette réforme, la législation environnementale était complètement éclatée : elle relevait de 77 textes différents.

³⁵⁵ Ces institutions sont principalement :

- le *National Environment Council*, organe ministériel dirigé par le ministre de l'environnement et composé des *Permanent Secretaries* compétents ainsi que d'une dizaine de personnalités de la société civile (deux universitaires, deux spécialistes, trois représentants de la communauté d'affaires et deux représentants d'ONG) ; il est chargé de la formulation de la politique environnementale du pays.
- la *National Environment Management Authority*, dont le directeur est nommé par le Président, est chargée des problématiques de mise en œuvre et a notamment la capacité d'ester en justice (ou de l'être).
- le *Standards and Enforcement Review Committee*, composés de directeurs administratifs des différents ministères, est chargé d'édicter des standards et d'en contrôler la mise en œuvre.
- le *National Environment Tribunal*, censé juger les actions intentées par ou bien contre l'Autorité.
- les *Provincial Environment Committees*, dirigés par les *District Commissioners*.
- les *Divisional and Locational Environment Committees*, dirigés par les *District Officer* ou les *Chiefs*.

Voir annexe organigramme 1 : « Organisation schématique des nouvelles autorités de l'environnement » (p. 65 du cahier d'annexes).

dispositions relatives à cette thématique, on peut noter deux inflexions significatives : l'une relative aux déchets dangereux, l'autre à la pénalisation. En matière de déchets dangereux, des avancées en termes de classification sont opérées : une liste générale est établie par la loi ; cette dernière charge le *Standards and Enforcement Review Committee* de formuler des standards plus précis censés se traduire par une classification claire des déchets dangereux ; le dépôt de tout déchet susceptible de porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement est également prohibé. La loi énumère des dispositifs contraignants en la matière ; elle charge tout d'abord le *Standards Committee* d'établir des types particuliers de dépôts en fonction des différentes catégories de déchets répertoriés comme dangereux ; parallèlement, elle instaure un système d'autorisation pour le transport et le dépôt de ces déchets qui ne peuvent désormais plus être amenés que dans des lieux adaptés qui auront été définis par le Comité. Tous les transporteurs de ce type de déchets auront également l'obligation d'obtenir une licence de transport délivrée par l'Autorité. Une licence est également rendue obligatoire pour toutes les personnes qui génèrent des déchets dangereux, qui trient ou détruisent ces déchets. Une obligation plus générale de tri et de retraitement est également proclamée³⁵⁶. La seconde inflexion réside dans le renforcement de la pénalisation des atteintes aux dispositions, dans la lignée de la création d'un Tribunal de l'Environnement. En cas de violation des dispositions énumérées ci-dessus, la loi prévoit des sanctions allant d'une amende (jusqu'à 1 million de Kes – environ 13 200 €) à deux ans d'emprisonnement³⁵⁷. Cette pénalisation vise directement et désormais exclusivement les autorités locales qui se sont vues octroyer, par la loi de 1999, la responsabilité exclusive des services d'assainissement, approvisionnement en eau potable et gestion des déchets solides, sous le contrôle des nouvelles autorités environnementales. Les autorités centrales se

³⁵⁶ Voir annexe texte 1 : « Synthèse des avancées juridiques en matière de gestion des déchets dangereux » (p. 124 du cahier d'annexes).

³⁵⁷ United Nations Environment Program, *Environmental Law in Kenya*, Nairobi, Acts Press, 2001, p. 201. Voir annexe texte 2 : « Les infractions à la législation des déchets passibles de sanctions » (p. 130 du cahier d'annexes).

protègent ainsi du risque de voir leur responsabilité administrative ou pénale être mise en cause.

Si ces avancées du cadre législatif se limitent aux déchets *directement* nocifs, elles initient une posture qui semble stigmatiser de manière croissante les gestions nuisibles des déchets, mêlant interdictions et menaces pénales. Cela est particulièrement illustré par le vote en 2001 d'une nouvelle loi plus stricte en ce qui concerne les déchets, prévoyant de lourdes sanctions financières (jusqu'à 350 000 Kes d'amende, soit 5 200 €) et de l'emprisonnement (jusqu'à 18 mois) pour les responsables administratifs et élus en cas de non-fourriture de service adéquat. Pour autant, la mise en œuvre de ce nouveau cadre se heurte à un ensemble de difficultés dont les principales sont la pression foncière et la déliquescence des finances municipales. Le resserrement du cadre législatif est ainsi une condition nécessaire à une meilleure gestion des déchets mais certainement pas une condition suffisante. Le cas de Dar es Salaam est à cet égard illustratif des difficultés de transposition dans les faits des inflexions juridiques en matière environnementale. En effet, la municipalité a un cadre juridique complet en la matière. Les fonctions et responsabilités des autorités sont énoncées clairement dans différentes lois depuis le début des années 1980, notamment avec la loi sur les administrations locales de 1982 qui accorde d'importantes responsabilités aux autorités urbaines en matière de collecte et d'élimination des déchets et la loi nationale sur la gestion de l'environnement (*National Environment Management Act*) de 1983³⁵⁸. Également, pour s'acquitter de ses responsabilités, le *Dar es Salaam City Council* (DCC) a adopté un certain nombre de règlements ayant trait à la gestion des déchets dont les plus importants sont les *Dar es Salaam (Collection and Disposal of Refuse) By-Laws* de 1993³⁵⁹. Pour autant, la crise de la collecte reste aussi perceptible qu'à Nairobi.

³⁵⁸ Onibokun, A., *op. cit.*, p. 129.

³⁵⁹ Ces règlements ont été adoptés pour permettre la privatisation de la collecte des déchets. Ils exigent que les résidents aient des poubelles et leur interdisent de jeter ou de déposer des déchets dans les rues

En l'état actuel, la législation semble avant tout devoir servir de perspectives pour l'avenir. Les sanctions qu'elle institue paraissent difficilement envisageables dans un contexte où les moyens mis à disposition des autorités pour remplir leurs nouvelles obligations n'ont pas été infléchis. Plus largement, ces approches juridico-centrées du problème des déchets restent à replacer dans un contexte politique plus général. L'historique des dernières avancées législatives en matière d'environnement invite à être prudent car elles sont généralement réalisées dans un contexte d'atteintes permises ou réalisées par les autorités centrales. Ainsi, le *Physical Planning Act* de 1996 avait été voté au lendemain des scandales de déforestation abusive de la *Karura Forest* ; il est en même pour la nouvelle législation de 1999 passée après différents scandales liés aux forêts et à la pression d'organisations internationales pour la mise en place de la procédure d'*Environment Impact Assessment (EIA)*³⁶⁰. Or le nouveau dispositif est entièrement entre les mains du gouvernement dans sa mise en œuvre, comme en atteste la composition des institutions le régissant³⁶¹. De plus, de nombreux plans d'action environnementaux, dont la mise en œuvre incombait aux administrations centrales, n'ont jamais produits d'effets, à l'image du *National Environment Action Plan* de 1994³⁶².

Cet ensemble de contraintes est renforcé par l'organisation même de la mairie, que ce soit en termes de structures administrative ou financière.

ou dans les espaces libres qui ne sont pas des points de collecte désignés. Le DCC peut exiger des contrevenants qu'ils remédient à la situation. Onibokun, A., *op. cit.*, p. 119.

³⁶⁰ Cette procédure oblige tout projet ayant un impact sur l'environnement à faire l'objet d'une étude d'impact préalable. Elle a été rendue obligatoire par la loi de 1999.

³⁶¹ Voir note de bas de page supra n°355 relative aux principales institutions.

³⁶² À partir d'un bilan des atteintes à l'environnement, ce plan formulait différentes recommandations, dont la classification des déchets, qui n'ont pas été suivies d'effets. Lamba, D., *Nairobi Action Plan. City Environment and Sustainable Development*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994, p. 2-3.

B. La structure administrative et financière de la municipalité

Les structures administrative (1) et financière (2) de la mairie illustrent, chacune à leur manière, les difficultés d'adapter les actions, particulièrement en matière de gestion des déchets.

1. La structure administrative

Elle est caractérisée par une grande complexité, liée à une multiplication des échelons qui fait pressentir les difficultés à toute circulation d'information mais également les possibilités de blocage qui peuvent apparaître à différents niveaux.

La fourniture des différents services en matière de déchets est à la charge du Département de l'environnement. Structure administrative, il est censé mettre en œuvre les orientations définies par l'organe politique qu'est le Comité de l'environnement. En fait le NCC fonctionne pour toutes ses actions en matière de services urbains selon ce système dual de Comités et Départements (Cf. Tableau 10) : les Comités (9 en 2002), composés chacun de 9 conseillers municipaux, décident des politiques ; les Départements (12 en 2002), composés de fonctionnaires, en assurent l'exécution. Les élus n'ont donc pas de pouvoir exécutoire : les politiques définies par les comités sont mises en œuvre par les *chief officers*, sous la direction du *town clerk*, responsable devant le MLG.

Tableau 10 : Comités et Départements au NCC en 2002

Comités	Départements
<i>Finance, Staffing & General Purposes</i>	<i>Town Clerk</i>
<i>Education</i>	<i>City Treasurer's Department</i>
<i>Water & Sewerage/Sanitation</i>	<i>Water and Sewage Department</i>
<i>Public Health</i>	<i>Educational Department</i>
<i>Environmental</i>	<i>Public Health Department</i>
<i>Public Works</i>	<i>City Engineer's Department</i>
<i>City Planning</i>	<i>City Inspectorate Department</i>
<i>Social Services & Housing</i>	<i>City Planning Department</i>
<i>City Inspectorate</i>	<i>Social Services and Housing Department</i>
	<i>Department of Environment</i>
	<i>Housing and Development</i>
	<i>Nairobi City Library Services</i>

Source : Nairobi City Council, 2002.

Le Département de l'environnement, 4 000 employés début 2000, est divisé en une section administrative et deux sections opérationnelles : la *Cleansing Section* et la *Parks Section*. Les services en matière de déchets sont fournis par la *Cleansing Section*, composée de 1 500 employés en 2002. Cette dernière a une organisation extrêmement complexe car elle comporte un grand nombre de niveaux qui de surcroît se répètent pour les différentes zones géographiques qui ont été définies en matière de gestion des déchets³⁶³. La *Cleansing Section* est en effet scindée en deux divisions, chacune comprenant trois districts opérationnels³⁶⁴. La première division regroupe les trois districts de Southern, Embakasi et Eastern, la seconde ceux de Northern, Central et Western. Chaque division a en charge une unité de transport et chaque district a en charge la collecte, le transport des déchets ainsi que le nettoyage des rues. Le district d'*Embakasi* gère en plus la décharge de Dandora.

Le district est la véritable unité de gestion quotidienne des déchets. Il gère son propre personnel, son équipement (sauf les véhicules), ses locaux et les opérations de base.

³⁶³ Voir annexe organigramme 2 : « Organisation du Département de l'environnement » (p. 66 du cahier d'annexes).

³⁶⁴ Voir annexe carte 22 : « Les six districts structurant l'organisation de la collecte municipale » (p. 49 du cahier d'annexes).

À ce titre, il bénéficie d'une organisation où les niveaux sont démultipliés, contrastant avec les hiérarchies supérieures précédemment citées à l'organigramme simple (un directeur et un assistant). Chaque district est divisé en *Sub-district*, avec à sa tête un *Senior Foreman*, lui-même divisé en *Location*, avec à sa tête un *Foreman*. Ensuite, collecte et nettoyage des rues ont à leurs têtes un *Senior Headman*. Ce dernier supervise les *Headman* assignés concrètement à la collecte ou au nettoyage. Chaque *Senior Headman* supervise en moyenne 6,4 *Headman*. Le *Headman* supervise directement sur le terrain des groupes d'employés manuels, d'éboueurs et de nettoyeurs. En moyenne, un *Headman* supervise un chauffeur, quatre éboueurs et quinze nettoyeurs³⁶⁵.

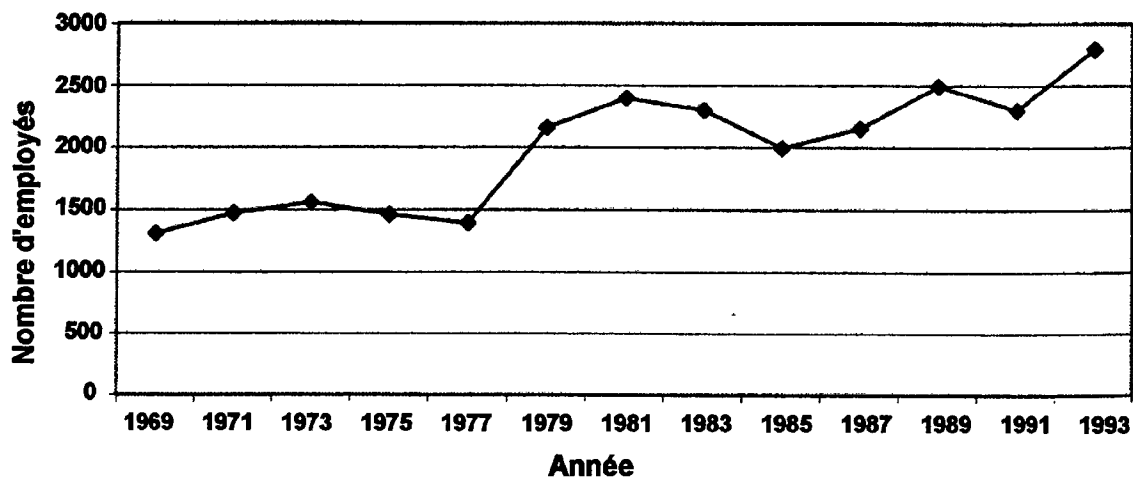
Le fonctionnement de cette structure complexe se heurte parallèlement à deux limites : celle des aléas de la masse salariale et celle de l'inégale répartition des effectifs.

Au niveau du volume de personnels, les chiffres sont en perpétuelle évolution au gré des campagnes de recrutement ou de restriction du NCC en personnel. Globalement, il a toujours été important pour la section *Cleansing*, jusqu'à la fin des années 1990, avec en 1991, 2 302 employés dont 619 (éboueurs et conducteurs) spécifiquement en charge de la collecte des déchets sur le terrain, soit 30% des employés³⁶⁶ (Cf. Figure 3).

³⁶⁵ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/13. Voir annexe organigramme 3 : « La hiérarchie des rôles à la section *Cleansing* » (p. 67 du cahier d'annexes).

³⁶⁶ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. B/37.

Figure 3 : L'évolution du nombre d'employés de la section *Cleansing* 1969-1993



Source : Karanja, A., 2005.

On ne comptait plus que 1 500 employés en 2002, dont seulement 20% affectés à la collecte³⁶⁷. En raison des contraintes budgétaires, une tendance s'est installée en matière de recrutement dans les années 1990 : le NCC a en effet la possibilité, pour la catégorie « nettoyeurs » des employés, de les recruter au mois, ce qu'il fait actuellement pour les 1 170 personnes affectées au nettoyage en 2002. Cette flexibilité permet au NCC de réduire ou d'augmenter son personnel selon les différentes conjonctures budgétaires qu'il traverse. C'est ce qui explique la croissance de la part des nettoyeurs, au détriment des éboueurs. Alors que l'on comptait en 1991 un éboueur pour 3,5 nettoyeurs, ce ratio est tombé en 1998 à un éboueur pour cinq nettoyeurs³⁶⁸.

Ensuite, la répartition même des effectifs peut paraître surprenante. Si l'accroissement de la part des nettoyeurs paraît expliquée par la recherche de flexibilité, en revanche l'évolution du recrutement de conducteurs laisse plus perplexe. Leur nombre est en augmentation continue alors que la mairie a de moins

³⁶⁷ Les 80% autres sont répartis de la manière suivante : 78% au nettoyage et balayage des rues (nettoyeurs) et 2% pour l'administration.

³⁶⁸ En effet, en 1991, on comptait 453 éboueurs pour 1 693 nettoyeurs ; en 1998, on compte 339 éboueurs pour 1 600 nettoyeurs. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. B/37.

en moins de camions en état de marche. Alors que l'on comptait 66 conducteurs en 1991, ils sont 166 en 1998³⁶⁹. Or le nombre de camions en état de fonctionnement est passé de 17 à seulement 13 pour la même période. Il en est de même pour la répartition des effectifs entre districts. Ainsi les districts les plus producteurs de déchets ne sont pas forcément ceux où est affectée la masse la plus importante d'effectifs. Ainsi, ce sont les districts quasiment les moins denses en termes de population auxquels sont alloués le plus de personnel (Cf. Tableau 11).

Tableau 11 : Répartition des employés de la section *Cleansing* par district en 1998

District	Population estimée	Effectifs mobilisés	Effectifs pour 10 000 habitants
<i>Southern</i>	94 359	214	22,6
<i>Embakasi</i>	714 423	178	2,5
<i>Eastern</i>	340 348	285	8,4
<i>Western</i>	595 273	409	6,9
<i>Central</i>	41 673	436*	104,6
<i>Northern</i>	357 178	400	11,2
Total	2 143 254	1 922	8,9

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

* La privatisation de la collecte dans le CBD conduit, à partir de 1998, à une baisse significative des effectifs municipaux mobilisés dans cette zone.

2. Le délabrement financier

Pour les services urbains à Nairobi, et plus particulièrement pour la gestion des déchets, la contrainte primordiale est le financement. Le budget du NCC connaît une précarisation tendancielle tant dans son montant que dans sa structure et ce, depuis les années 1970, dans un contexte pourtant de forte croissance urbaine. En fait, dès les années 1960, les municipalités urbaines au Kenya, particulièrement Nairobi, connaissent des difficultés financières en raison de la croissance de la ville. Pour autant, jusqu'aux années 1970, la municipalité parvient à maintenir un équilibre

³⁶⁹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. B/37.

financier (même s'il est déjà sous pression) grâce aux impôts et taxes locaux qu'elle est autorisée à prélever. Ces derniers sont principalement issus de deux véhicules fiscaux (Cf. Figure 4). Le premier est constitué des « *Rates* » qui regroupent différentes taxes sur le foncier et le bâti ; le second et principal fourvoyeur de ressources est la *Graduated Personal Tax* (GPT), mise en place en 1964, constituant un impôt sur le revenu s'appliquant à toute personne âgée de plus de 18 ans. Ces impôts locaux sont complétés par un troisième pôle fiscal qui perdra progressivement de son rendement : les taxes sur les cultures commerciales telles que le thé et le café. Le budget est ensuite abondé, mais de manière minoritaire, par les ressources propres non-fiscales de la municipalité, les « *fees and charges* » qui consistent en le paiement de licences à la municipalité (les principales étant les licences commerciales et les vignettes pour les moyens de transports non-individuels) ainsi que les « *service charges* » qui sont des prélèvements au titre des services fournis (taxe pour l'eau et l'assainissement, pour la collecte des déchets, etc.). Les subventions gouvernementales viennent dès lors assurer l'équilibre du budget mais leur contribution reste minimale : environ 3,5% du budget municipal en 1966. Ce schéma de financement assure à la municipalité tant un potentiel de croissance de son budget (le rendement des impôts locaux, qui sont le principal pourvoyeur de ressources, étant censé augmenter proportionnellement à l'accroissement de la population urbaine) et une autonomie financière (les fonds gouvernementaux ne jouant qu'un rôle minimal dans le budget).

Figure 4 : Origine des ressources budgétaires du NCC

- **Ressources propres**
 - Ressources fiscales
 - « Rates »
 - sur le foncier (« *land rates* »)
 - sur le bâti (« *rates on properties* »)
 - GPT (impôt sur le revenu) ; de 1964 jusqu'en 1974
 - Taxes sur les cultures commerciales (« *produce cess* »)
 - Ressources non-fiscales
 - « *Fees and charges* » (licences commerciales essentiellement)
 - « *Service charges* » (redevances pour services)
 - « *Commercial activities* » : retours sur investissements et produits des locations de certaines propriétés publiques
 - « *Cess and royalties* »
- **Autres ressources (à usage exclusif d'investissement)**
 - Subventions
 - Prêts
 - du gouvernement, par la *Local Government Loan Authority*
 - des banques (ce qui nécessite l'accord du MLG)
 - des donateurs et agences internationales

Source : Habitat, *Financing Cities for Sustainable Development*, Nairobi, Habitat, 2004, p. 3.

La précarisation de la structure financière débute avec le bouleversement des ressources lié à la suppression par le gouvernement central de l'impôt local phare, la GPT, en 1974, au nom d'une rationalisation fiscale³⁷⁰. Si un mécanisme de compensation est offert *via* les subventions gouvernementales et l'ouverture de prêts auprès du gouvernement central, la municipalité perd une grande partie de son autonomie financière. La part des subventions va dès lors monter en puissance : de 3,5% du revenu en 1966 à environ 15% en 1968³⁷¹ et à plus de 30% dans les années 1980 (Cf. Tableau 12). Or le gouvernement central se révèle mauvais payeur : l'État est souvent en retard dans le versement des subventions ou dans le règlement des factures de services fournis par la municipalité (eau, collecte des déchets, etc.). Déjà

³⁷⁰ La GPT est, selon les autorités centrales, redondante avec l'*Income Tax*, l'impôt sur le revenu prélevé par l'administration centrale, ayant des bases et assiettes très similaires à celles de la GPT.

³⁷¹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 217.

en 1983 le gouvernement est redevable de 207 millions de Kes à la municipalité de Nairobi³⁷².

Tableau 12 : Évolution de la part des ressources propres dans le financement du NCC entre 1966 et 1979

Année	1966	1968	1979
Part des ressources propres	96%	85%	70%

Source : synthèse personnelle.

La structure des ressources du NCC est d'autant plus mise à mal que les autorités locales vont connaître des difficultés croissantes à collecter leurs propres impôts et taxes locaux. En 1982, sur les 340 millions de Kes potentiels, seuls 220 millions ont été collectés³⁷³. En 1995, le maire de Nairobi, John King'ori, estime le potentiel de collecte du NCC à 500 millions de Kes par mois (soit 6,9 millions d'Euros) pour un montant équivalent de dépenses. Or le NCC ne parvient à collecter que 200 millions de Kes par mois³⁷⁴. Actuellement, le gouvernement estime que seuls 24% de la population de Nairobi contribuent aux ressources du NCC³⁷⁵. Cette inefficacité de la collecte s'explique par différents facteurs. Outre des difficultés techniques (définir les zones taxables du foncier et du bâti, manque de personnel pour réaliser ces opérations), il existe au NCC de nombreux arrangements pour voir ses impôts ou bien ses factures baisser, voire être oubliés³⁷⁶. Parallèlement, les redevables sont réticents à payer. Le non-paiement par les ministères, les institutions publiques et parapubliques représente 266 millions de Kes en 1987 dont 41 millions au titre de la seule facture d'eau. Dans le même temps, ce sont environ 375 millions de Kes qui

³⁷² Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 225.

³⁷³ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 224.

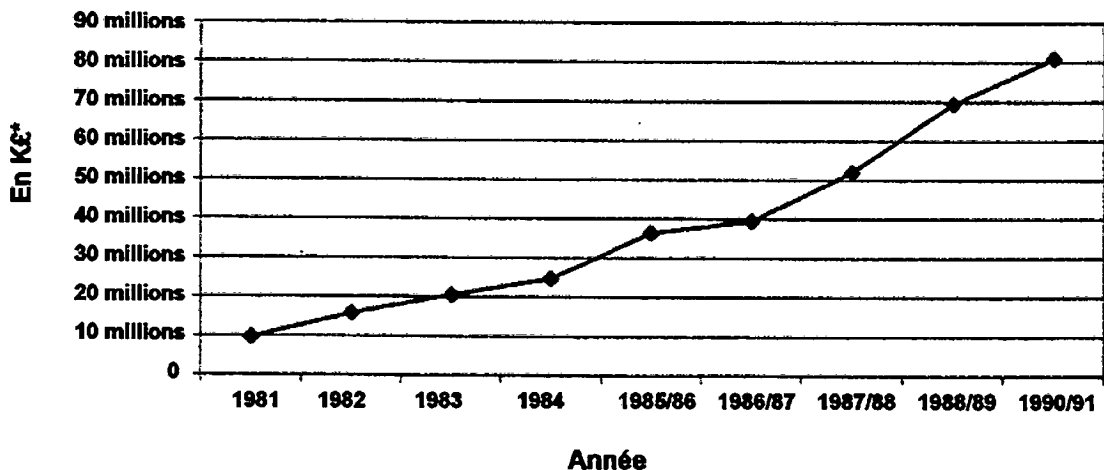
³⁷⁴ *Daily Nation*, January 10, 1996.

³⁷⁵ « Local Government Finances », *eastafricanlaw.com*, p. 5.

³⁷⁶ Il est courant pour les entrepreneurs industriels, commerciaux et les entreprises de services de faire pression sur les conseillers municipaux ou l'administration pour obtenir des « réductions ».

sont dus à la ville par 19 autres organisations et établissements commerciaux³⁷⁷. Au total, les créances auprès du NCC avoisinent 640 millions Kes, soit les trois-quarts de ses ressources budgétaires annuelles, en 1987 pour atteindre, en 2000, 7,5 milliards de Kes (soit environ 104 millions d'Euros)³⁷⁸.

Figure 5 : Les dus au NCC 1981-1991



Source : Karanja, A., 2005.
*1 Kenyan Livre (K£) = 20 Kes.

Les seules taxes parvenant véritablement à être collectées sont les « *property taxes* », même si pour elles aussi les arriérés s'accumulent. Elles contribuent désormais à hauteur de 55% des ressources propres de la municipalité, contre moins de 20% pour les taxes sur les services urbains (« *fees and charges* » et « *service charges* ») et 15% pour les locations de logements municipaux.

Cette incapacité à collecter les taxes locales rejaillit directement sur les services. En effet, la gestion des services urbains fonctionne selon un double budget : celui du *General Fund*, abondé par les redevances sur les services, destiné à financer les services quotidiens et celui du *Service Charge*, financé par les licences et taxes

³⁷⁷ *Weekly Review*, January 30, 1987.

³⁷⁸ Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of Social Studies, 2005, p.155.

commerciales, destiné aux dépenses de capital (Cf. Tableau 13). L'insuffisant montant du *General Fund* en raison de la mauvaise collecte de ses ressources a progressivement conduit à grignoter la part permise du *Service Charge* (50%) au détriment des dépenses en capital.

Tableau 13 : Sources de revenus du NCC

Budget du NCC	Sources de revenus	Utilisation
<i>General Fund</i>	<i>Service Charges</i> (Redevances)	Fourniture de services urbains quotidiens (à l'exception des services relatifs à l'eau et à l'assainissement)
<i>Services Charge</i>	<i>Fees and charges</i> (Taxe sur les opérations commerciales)	Dépenses de capital (à hauteur minimale de 50% de ce budget)

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

Dans ce contexte de détérioration de la collecte, la création d'une nouvelle taxe locale, en 1988 afin d'alimenter le *General Fund*, la *Local Service Charge Tax*³⁷⁹, remplacée par le *Local Authorities Transfer Fund* [LATF]³⁸⁰, ou encore l'augmentation à plusieurs reprises des diverses *charges, fees* et *rates*³⁸¹, ne parviennent pas à infléchir la situation. Si les revenus totaux de la mairie représentent un milliard de Kes en 1991/92, les dépenses totales s'élèvent à 1,42 milliards de Kes.

³⁷⁹ Cette taxe a été mise en place pour faire face aux déficits répétés et combler l'endettement croisé du NCC et du gouvernement accumulé depuis 1973. Régie par un prélèvement à la source sur les salaires, elle varie entre 40 et 200 Kes. Les personnes non-salariées doivent quant à elle verser directement cette taxe aux autorités sous la forme de l'achat d'un timbre fiscal à coller chaque mois sur une carte « *service charge* ». « New levy is the solution », *Daily Nation*, January 13, 1989.

³⁸⁰ En 1994, le maire de Nairobi, J. King'ori, avoue publiquement ne pas savoir où passent les 20 millions de Kes collectés chaque mois au titre du *Service Charge*. « A service charge mystery », *East African Standard*, November 18, 1994. De plus, les coûts de collecte représentent une partie de plus en plus importante du *service charge* collecté : environ 10% pour un montant global en faible progression. En remplacement, a été créé le *Local Authorities Transfer Fund* : sont ainsi transférés aux autorités locales 5% de l'impôt sur le revenu prélevé par le gouvernement. Différentes contraintes sont posées : 60% des fonds doivent être consacrés à l'amélioration des services. Le LATF organise également le transfert aux autorités locales de 20% du *Road Maintenance Levy Fund*.

³⁸¹ En 1992, par exemple, la mairie a décidé de l'augmentation de différentes taxes de 40 à 100% comme les droits de scolarisation, les licences commerciales ou le ticket hospitalier dans les maternités. « Higher charges, worst services », *Weekly Review*, August 14, 1992. En matière de collecte de déchets, différentes augmentations ont été envisagées ou entérinées mais elles n'ont jamais été mises en œuvre.

La même tendance se dessine pour les années suivantes comme en 1994/95 avec un déficit de 200 millions de Kes³⁸². Le recours obligé a dès lors été celui de l'endettement, dans un contexte où les subventions du gouvernement central se font plus difficiles. Évaluée à 2,5 milliards de Kes en 1995³⁸³, la dette s'élève en 1999 à 4,5 milliards de Kes (environ 60 millions d'Euros)³⁸⁴, conduisant à la dégradation du ratio d'endettement de la municipalité (Cf. Tableau 14).

Tableau 14 : Rapport entre l'endettement à long terme et les actifs du NCC 1980-1996

Année	Rapport endettement long terme / actifs du NCC (en %)
1980	45,7
1982	53,6
1984/85	57,7
1986/87	51,1
1988/89	50
1990/91	82
1992/93	85
1994/95	71
1995/96	61

Source : Habitat, *Financing Cities for Sustainable Development*, Nairobi, Habitat, 2004 p. 2.

Cette précarisation des ressources pèse sur la délivrance des services municipaux car elle a modifié la structure des dépenses. Si dans les années soixante une grande partie du budget va encore au développement des multiples services et infrastructures, la montée en charge des dépenses de personnel grève une partie de plus en plus importante des ressources effectives au détriment des services. Alors que les charges de personnel représentent déjà 50% des dépenses du NCC dans les années soixante-

³⁸² En 1994/95, la mairie a perçu 2,16 milliards de Kes de revenus pour 2,36 milliards de Kes de dépenses. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/48.

³⁸³ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/47.

³⁸⁴ *Sunday Nation*, February 7, 1999.

dix et malgré une réduction importante au début des années 1990³⁸⁵, il s'agit de 80% du budget de la municipalité en 1995³⁸⁶. Comme le souligne Daniel Bourmaud, le recrutement au NCC a largement répondu « non pas à des règles de gestion mais à des impératifs de solidarité, (...) l'élu local restant le titulaire d'une fonction dont les proches doivent bénéficier »³⁸⁷. Les difficultés même à payer les employés se développent. En janvier 1999 par exemple, les 18 000 salariés de la mairie sont en grève durant trois jours pour réclamer le versement des salaires de novembre et décembre 1998. Le conseil est alors dans l'incapacité de les payer, environ 260 millions de Kes. En effet, débordée par ses dettes, la ville est contrainte de laisser les institutions bancaires prélever leurs dus sur ses recettes (environ 300 millions de Kes par mois) avant le paiement des autres obligations telles que les salaires³⁸⁸. Or les seuls remboursements dépassent largement les rentrées mensuelles. Cet état de fait est également en partie lié à la disparition de sommes d'argent ou à leur utilisation à d'autres fins que les services urbains *stricto sensu*. Le NCC est souvent largement stigmatisé pour ces détournements ; il sera d'ailleurs dissous de 1983 et 1992 (remplacé par la *City Commission*) aussi au titre « de mauvaise gestion des fonds du conseil et de piètres services aux résidents »³⁸⁹.

³⁸⁵ En 1992-1993, les charges de personnel sont ramenées à 42% du budget puis à 26,6% en 1993-1994. Cette baisse ne s'explique pas par une diminution de la masse salariale mais par un accroissement du budget général. En revanche dès 1994-1995 le tendance est à nouveau à la hausse : à budget équivalent à celui de l'année précédente, les charges de personnel connaissent une augmentation de 50%, faisant à nouveau passer leur part dans le budget total au dessus des 40%. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, p. 2/47.

³⁸⁶ *Daily Nation*, July 27, 1995.

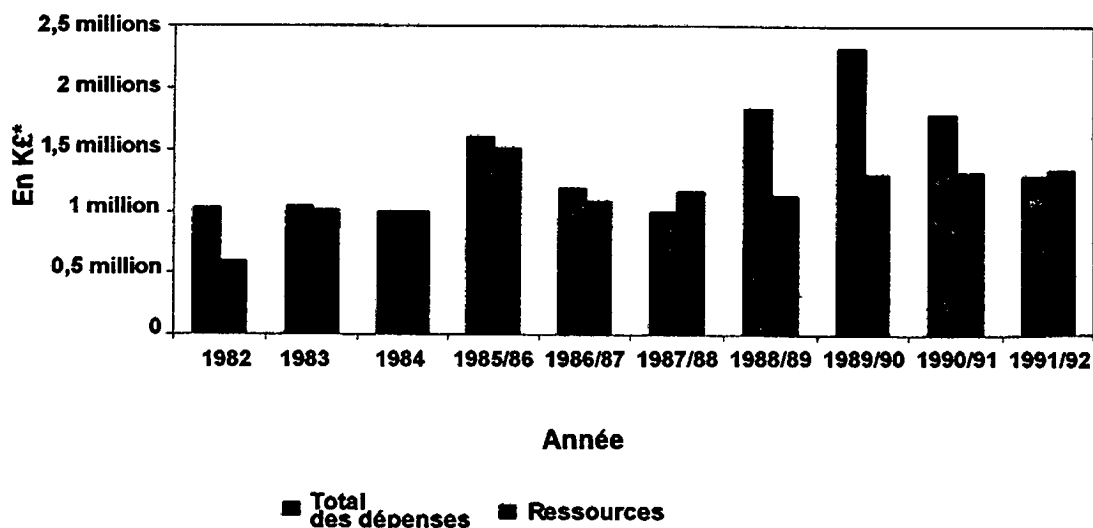
³⁸⁷ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 179.

³⁸⁸ « Time to heal City Council », *The East African*, January 12/19, 1999.

³⁸⁹ *Weekly Review*, March 11, 1983.

La section *Cleansing* rencontre les mêmes difficultés. Son budget est généralement déficitaire :

Figure 6 : Ressources et dépenses municipales pour l'enlèvement des déchets. 1982-1992



Source : Karanja, A., 2005.

*1 K£ = 20 Kes.

Réparti entre quatre sous-budgets (*administration, conservancy, refuse removal et cleaning-general*) et ayant pour principale source de revenus les taxes payées au NCC au titre de la collecte prélevée sur les factures d'eau³⁹⁰, ce budget connaît des dépenses en constante augmentation pour des entrées très aléatoires. Les dépenses ne sont que de 130 millions de Kes en 1991/92, puis de 224 millions de Kes en 1994/95. Or ce budget, qui représente officiellement environ 10% de celui du NCC³⁹¹, ne reçoit que rarement les sommes censées lui revenir. Comme pour le budget général,

³⁹⁰ D'autres taxes abondent (mais de manière modeste) le budget de la section *Cleansing*. Voir annexe Tableau 15 : « Les différentes ressources de la section *Cleansing* » (p. 107 du cahier d'annexes).

³⁹¹ C'est bien moins que dans d'autres villes du Sud comme Bangkok (Thaïlande) avec 15,3%, Surabaya (Indonésie) avec 16,3% ou encore Kampala (Ouganda) avec 18%. Mais cela reste bien plus qu'à Dar es Salaam dont le budget du service de gestion des déchets ne représente que 5% du budget de la municipalité en 1997. Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management for Dar es Salaam City*, Dar es Salaam, JICA, 1997, vol.2, p. 2/27.

la précarité de la situation est liée en partie à l'incapacité à collecter ses propres ressources. Une partie de l'explication réside sûrement dans le fait qu'il existe une différence importante entre les tarifs annoncés pour les services de collecte et ceux pratiqués sur le terrain. Ainsi, selon une étude de la JICA de 1998³⁹², un commerce à Nairobi devant payer officiellement 420 Kes par mois (5,9 €) pour l'enlèvement des ses déchets ne paye que 15 Kes par mois (0,2 €) (valeur moyenne pour un container de 70 litres) ; de même pour un particulier qui, pour le même service, est censé verser 280 Kes par mois (3,7 €), ne paye en réalité que 10 Kes (0,13 €). Enfin, une entreprise, censée payer 5 600 Kes par mois (74 €) pour l'enlèvement de ses déchets (à hauteur de 11 m³ et de 4 déplacements mensuels maximum), ne verse en fait que 600 Kes (8 €)³⁹³. Parallèlement, le manque de ressources de la section *Cleansing* est alimenté par le non-versement des sommes censées lui revenir. La taxe pour la collecte des déchets, prélevée par l'intermédiaire de la facture d'eau³⁹⁴, est en effet rarement créditée à la section *Cleansing*. Théoriquement, elle est dans un premier temps versée sur le compte du *Water Fund* puis reversée annuellement sur le compte du *Refuse Removal* au sein du *General Fund*. Or ce n'est pratiquement jamais fait. Enfin, la facturation de l'eau, dont dépend la collecte des taxes pour les déchets, accumule de nombreux retards depuis les années 1980. Le système de paiement, qui a été informatisé dans les années 1970 en prévision de 40 000 abonnés, en compte plus de 250 000 en 1997. Plusieurs responsables au service de la facturation de l'eau au *City Hall* estiment que seuls 40% des factures mensuelles sont traitées, soit un manque à gagner d'environ 10 millions de Kes par mois (en 1997) pour la section *Cleansing*. Ainsi, le montant des arriérés pour la seule facturation de l'eau s'élève à

³⁹² Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998, vol.4, p. K/17.

³⁹³ Voir annexe tableau 16 : « Prix officiels et prix pratiqués par le NCC pour la collecte des déchets » (p. 108 du cahier d'annexes).

³⁹⁴ Chaque citoyen est censé payer *via* sa facture d'eau une taxe mensuelle pour la collecte des déchets : entre 10 et 30 Kes (de 0,13 à 0,4 €) pour le prêt d'une poubelle, et 10 Kes pour le service de collecte. Voir annexe texte 3 : « Facture d'eau et prélèvement de la taxe d'enlèvement des ordures » (p. 134 du cahier d'annexes).

400 millions de Kes en 1996³⁹⁵. Par conséquent, les ressources propres financent une part de moins en moins importante de la Section. Si en 1978 la Section couvre encore 40% des ses dépenses grâce à ses revenus, elle n'en finance plus que 30% en 1988³⁹⁶ et 20% en 1998³⁹⁷. Cette difficulté à collecter les taxes pour les services des eaux et déchets se retrouve pour toutes les autorités locales au Kenya. Leur taux de collecte est le plus faible, avec celui des loyers publics : moins de 50% sont perçus à l'échelle du Kenya³⁹⁸.

Dès lors, dans un contexte où la municipalité n'est plus capable de maîtriser ses ressources, les budgets prévisionnels et ceux actualisés sont caractérisés par de profondes distorsions : les dépenses sont souvent revues à la baisse en cours d'année pour aboutir désormais à une réalisation de seulement la moitié des dépenses prévues. Si, en 1992, 68% des dépenses prévues ont pu être réalisées, c'est seulement 43% en 1993 ou encore 51% en 1994³⁹⁹. La structure des dépenses prévues s'en trouve dès lors affectée et ces dernières se concentrent sur les seuls postes prioritaires. Ainsi, bien que les dépenses de la section *Cleansing* soient initialement censées se répartir sur 18 postes (budget de 1995), elles se concentrent dans les faits sur sept lignes budgétaires : le personnel tout d'abord (un tiers des dépenses) ; puis, en matière d'équipement, deux postes absorbent à eux seuls les sommes prévues (maintenance des containers et achat de poubelles à hauteur d'un tiers du budget) ; enfin, en matière de transport, tout est alloué au fonctionnement courant des camions (le tiers restant du budget) ; quant aux charges financières pourtant obligatoires (assurances, paiement des intérêts de la dette), elles ne sont quasiment

³⁹⁵ *Sunday Standard*, July 14, 1996.

³⁹⁶ Mwangi, G.J., *op. cit.*, p. 157.

³⁹⁷ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/51.

³⁹⁸ Voir annexe graphique 3 : « Structure des ressources des autorités locales au Kenya » (p. 61 du cahier d'annexes) et voir annexe tableau 17 : « Distorsion entre les budgets prévisionnels et actualisés des autorités locales » (p. 109 du cahier d'annexes).

³⁹⁹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/50.

jamais réglées⁴⁰⁰. Dans ce contexte, les dépenses de capital, financées à partir du *Service Charge Account*, y sont très variables car progressivement grignotées par les dépenses de fonctionnement des services ne pouvant être réglées à partir de seules taxes. Ces dépenses de capital connaissent une baisse tendancielle : si elles s'élevaient à 25 millions de Kes en 1991/92, elle ne sont que de 1,4 millions de Kes en 1994/95. En fait, ce manque d'investissement est caractéristique de la section *Cleansing* depuis la fin des années 1970, où la seule réalité est la gestion d'une conjoncture toujours plus critique face à des revenus souvent faussés.

Si la marge de manœuvre de la municipalité apparaît restreinte, une capacité d'action existe néanmoins. Pour autant, sur le terrain, la mairie semble capable de ne produire que des actions ciblées, dans le temps et dans l'espace.

II LES ACTIONS DÉVELOPPÉES PAR LA MAIRIE

Si un certain activisme a toujours été de rigueur, ses conséquences sur le terrain sont néanmoins limitées.

Le NCC a multiplié les actions en matière de déchets depuis les années 1970. Les autorités ont réformé à plusieurs reprises le service, lancé des audits et des enquêtes et créé des commissions spéciales⁴⁰¹. Ainsi, la section *Cleansing*, qui dépendait auparavant du Département de la santé publique, et celle des jardins et des parcs publics ont été regroupées en 1996 dans un même Département, celui de

⁴⁰⁰ Voir annexe tableau 18 : « Budgets prévisionnels et actualisés du *Refuse Removal* entre 1991 et 1995 » (p. 110 du cahier d'annexes).

⁴⁰¹ Plusieurs audits sur les comptes de la section *Cleansing*, son personnel ou sur l'état de la gestion des déchets à Nairobi sont successivement réalisés entre 1973 et 1991. Mais tous ces rapports ont rarement été suivis de faits. *Daily Nation*, April 24, 1993.

l'environnement, au sein du NCC⁴⁰². Cette rationalisation des services permet surtout de dégager du personnel dans un contexte de reprise du dialogue avec le FMI (Fonds Monétaire International). La section *Cleansing* passe alors de 2 600 à 1 500 employés en quelques années. Par ailleurs, les autorités locales avançant toujours comme argument le manque de fonds comme cause de la déliquescence des services, les taxes sur les services urbains ont régulièrement augmenté⁴⁰³, en accord avec les autorités centrales mais sans grand résultat. Dans ces conditions, Wilson Maritim, responsable au Département de l'environnement résume, lors de notre rencontre, les différentes interventions de la mairie dans la gestion des déchets :

« (...) Nous agissons toujours au plus pressé. (...) Nous évacuons les tas d'ordures que les populations déversent par terre. (...) Notre action est réalisée sans stratégie à long terme. Nous n'avons aucune politique d'information et d'éducation des citoyens sur le thème des déchets. (...) Nous n'avons pas les moyens de faire mieux »⁴⁰⁴.

En fait, si la liste des actions prises par la mairie peut sembler longue depuis les années 1960, il est possible de les regrouper selon les moyens visés en raison de leurs caractères toujours ponctuels dans le temps, circonscrits géographiquement et rarement efficaces : les équipements (A), la collecte (B), le dépôt (C) et la sensibilisation des résidents (D).

⁴⁰² La réforme des structures administratives devait même se poursuivre avec la création au sein du Département de l'environnement de trois nouvelles sections : une dédiée aux « études d'impact environnemental », une section « recyclage » et une dédiée au « contrôle du respect des lois environnementales ». Les élections municipales de 1997 ont mis un terme à ce projet de réforme.

⁴⁰³ L'ONG hollandaise WASTE estime, qu'en 1998, les résidents de Nairobi versent en moyenne 5% de leur salaire pour les services. Pour comparaison, à Amsterdam, la moyenne équivaut de 1%. Hoekstra, I., *Informal micro-entrepreneurs and recycling of waste metal in Nairobi : a case study of the metalworkers in Kamukunji and the context in which they work*, Gouda, WASTE, 1998, p. 8.

⁴⁰⁴ Entretien avec Wilson Maritim, responsable au Département de l'environnement à la mairie de Nairobi, le 29 mai 2001 à Nairobi.

A. L'amélioration de l'équipement

Le NCC a régulièrement tenté de mieux s'équiper en camions-poubelle et matériels divers. En 1988 par exemple, la mairie de Nairobi est censée, selon le ministre du gouvernement local de l'époque Moses Mudavadi, recevoir plus de 50 véhicules en provenance du Japon et d'Italie après la signature d'un contrat d'équipement par plusieurs autorités urbaines⁴⁰⁵. Cependant, le NCC ne réceptionne finalement que 20 nouveaux véhicules dont l'entretien et la maintenance se révèlent trop coûteux pour la section *Cleansing*. Ce problème d'entretien a déjà été soulevé en 1984 par plusieurs membres du conseil municipal car les camions tombent souvent en panne et il existe un réel manque de pièces de rechange⁴⁰⁶. Le recours à la production locale a dès lors été envisagé. La ville a ainsi mis en service plusieurs camions produits localement par la société *Cooper Motor Corporation* pour un coût unitaire moyen de 100 000 Kes⁴⁰⁷ contre plusieurs millions pour le modèle importé. Mais dès 1986, cette posture est abandonnée. Le coût de maintenance et les temps d'attente pour les pièces ont bien été réduits mais les camions restent autant immobilisés. En outre, leur nombre est insuffisant pour peser sur la situation de plus en plus dégradée (dix véhicules seront achetés). Au début des années 1990, la coopération italienne offre à Nairobi cinq camions-poubelle mais la ville n'en profite pas pour d'obscures raisons de frais de douanes à leur arrivée dans le port de Mombasa. Les camions sont finalement envoyés vers l'Indonésie⁴⁰⁸.

En ce qui concerne les poubelles, containers et bennes, la ville a aussi régulièrement lancé des campagnes d'équipement mais elles ont pour la plupart échoué. Ainsi, jusqu'aux années 1990, de nouvelles poubelles sont distribuées directement aux

⁴⁰⁵ « New refuse trucks », *Weekly Review*, May 20, 1988.

⁴⁰⁶ En 1983, un camion-poubelle rentre à l'atelier en moyenne tous les six jours pour un problème mécanique et il reste immobilisé entre cinq et sept jours. *Sunday Nation*, January 8, 1984.

⁴⁰⁷ *Sunday Times*, February 26, 1984.

⁴⁰⁸ Source personnelle.

particuliers. Si dans le meilleur des cas elles parviennent à être mises en place, elles ne sont pas utilisées⁴⁰⁹ et se voient le plus souvent réappropriées pour être transformées en *jiko*⁴¹⁰.

Pour les bennes, malgré plusieurs plans, la ville reste toujours déficitaire. En 1985, par exemple, une distribution de bennes dans les quartiers denses comme ceux de la zone d'Eastlands a échoué du fait qu'il n'y en avait pas assez. La ville n'en avait que 15 sur les 50 nécessaires à ce plan.

Enfin, la mairie a parfois pris en compte des méthodes alternatives et moins onéreuses mais cela reste très ponctuel et dérisoire face à l'étendue des besoins. En 1992, la mairie examine l'opportunité d'utiliser des *pushcars*, aujourd'hui en service à Dar es Salaam, pour les zones de la ville inaccessibles aux camions⁴¹¹ ou encore des éboueurs individuels équipés de paniers de bambou mais ces idées ne sont jamais développées sur le terrain.

B. Les opérations exceptionnelles de collecte

Confrontée à une constante aggravation du problème, la mairie a tenté de lancer des opérations sporadiques de nettoyage de la ville en fonction de conjonctures diverses. Plusieurs campagnes de nettoyage sont entreprises durant les années 1970, 1980 et jusque dans les années 1990. En fonction des épidémies, comme celle de choléra en

⁴⁰⁹ À Hyderabad, en Inde, malgré l'installation de poubelles communautaires et individuelles dans les années 1990, les gens continuent de jeter leurs déchets dans la rue. Seule la mise en place d'une collecte de porte à porte a permis de remédier partiellement au problème. Raptan, L.K., *Community Participation in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries: The Role of the Informal Sector*, New Haven, Yale-PNUD, 1998, p. 23.

⁴¹⁰ Un *jiko* est un petit réchaud utilisé pour cuisiner. Objet courant dans de nombreux foyers au Kenya, il fonctionne au charbon ou au bois. Il sert aussi de chauffage.

⁴¹¹ *East African Standard*, May 8, 1992.

1976, des Jeux Panafricains de 1998⁴¹², des campagnes électorales, telles qu'en décembre 1992, 1997 ou d'événements plus ponctuels, la ville est nettoyée en partie le temps d'une semaine ou deux, voire de quelques mois. En janvier 1987 par exemple, au marché de Gikomba, zone très commerçante à l'est du centre-ville, les déchets sont enfin collectés à l'initiative du *Director of civic operations*, le brigadier Wilson Shigoli⁴¹³. Ce dernier a été chargé par le président de la République en personne, Daniel arap Moi, de superviser la restauration des services publics dans la capitale kenyane et notamment celui de la collecte des déchets. Cette spectaculaire opération ne fut jamais reconduite. En 1993, le maire Steve Mwangi propose même, « *vu le peu de moyens du service de collecte, d'organiser une collecte 24 heures sur 24 afin de pallier au manque de camions* »⁴¹⁴. Mais cela pose des problèmes de personnel et sera mis en place durant seulement trois jours. De nouveau, en juin 1996, le maire annonce une grande campagne de nettoyage de la cité avec bulldozers et camions ainsi que l'achat de vêtements et équipements pour les employés de la section *Cleansing*. Le *City Hall* débloque 29 millions de Kes pour cette mission⁴¹⁵. Une partie des équipements n'atteindra jamais la section et l'année 1996 fut une des plus difficiles en terme de collecte à Nairobi (à peine 20% des déchets produits cette année là furent collectés).

C. La question du lieu de dépôt

Si la collecte et les campagnes de nettoyage se révèlent assez vite insuffisantes, un autre problème se pose à Nairobi : le manque d'espace. Il devient de plus en plus

⁴¹² À l'initiative du gouvernement central et du NCC, la ville de Nairobi est entièrement « nettoyée » : collecte des déchets mais aussi destruction des kiosques et déguerpissement des vendeurs de rues. « All African Games and The Need to Keep Nairobi Clean », *Daily Nation*, July 22, 1988.

⁴¹³ *Daily Nation*, January 9, 1987.

⁴¹⁴ « Soweto up against garbage », *Sunday Standard*, May 9, 1993.

⁴¹⁵ Environs 530 000 Dollars États-Unis (US\$). *East African Standard*, June 21, 1996.

problématique de stocker. En 1988, les autorités urbaines envisagent de construire des lieux de dépôt intermédiaires dans les quartiers à forte densité, associés à une multiplication des bennes dans ces zones. Cependant, les bennes ne furent pour la plupart jamais mises en place⁴¹⁶ et une seule zone fut officiellement créée à Dandora. Globalement, cela contribua simplement à formaliser une réalité déjà existante : la présence de décharges, en bordures de routes ou de terrains vagues, dans de nombreux quartiers de la capitale et pour Dandora, la saturation d'un quartier déjà très éprouvé par la présence de l'unique site de dépôt officiel.

D. La sensibilisation du public

Le NCC a rarement pris en compte, dans ces différentes interventions, l'ensemble de la filière des déchets et la nécessité de la participation de l'ensemble des acteurs. La mairie manque, en effet, d'une politique précise sur la participation de la population à la gestion du problème des déchets. Les campagnes d'information et d'action menées dans la capitale kenyane n'ont généralement été suivies que de peu d'effets, à l'image des conclusions en 1994 de la très ambitieuse convention « *The Nairobi we want* » lancée en 1993 par la municipalité avec le concours du *Mazingira Institute*⁴¹⁷. La mairie reste en fait en retrait de cette problématique. De manière générale, elle finance très peu de programmes de promotion du recyclage et ses campagnes d'éducation de la communauté sur la réduction ou le tri des déchets restent le plus souvent à l'état de projets. Elle s'est parfois investie de manière visible dans des programmes ponctuels de nettoyage de quartiers. Les plus médiatiques ont été la campagne de nettoyage de Nairobi lancée en 1992 ou encore l'investissement avec la *Mathare Youth Sports Association (MYSA)*. Ces programmes visent à promouvoir la

⁴¹⁶ Quand le NCC a établi un point de collecte en n'oubliant pas d'y installer une benne – c'est le cas notamment près des marchés – la benne est la plupart du temps totalement ensevelie sous les déchets en raison du peu de régularité de la collecte.

⁴¹⁷ *Daily Nation*, February 15, 1994.

réduction des déchets, le nettoyage de la capitale et le compostage. Mais les difficultés de gestion et la difficile coordination avec le NCC ont été autant de freins à la réussite de ces initiatives.

Face à l'ampleur du problème et l'apparente incapacité des autorités locales à le résoudre, le discours sur une nécessaire privatisation de la collecte des déchets, et plus largement des services urbains, se diffuse, comme cela est le cas également à Dar es Salaam, au début des années 1990. La privatisation est présentée comme la modalité la plus à même d'offrir une amélioration durable de la qualité des services, à un coût similaire à celui de la gestion publique, si ce n'est inférieur⁴¹⁸.

La plupart des services urbains des capitales d'Afrique de l'Est connaissent ainsi un processus de privatisation, les municipalités contractant avec une ou plusieurs entreprises pour assurer la fourniture d'un service⁴¹⁹, et contrastent avec la lenteur constatée dans la privatisation des grandes entreprises parapubliques (téléphone, rail, poste, électricité, banque, etc.). Cette contractualisation est la plus aboutie dans le cas du transport public, des toilettes publiques et la gestion des parkings.

⁴¹⁸ Habitat, *Privatization of Municipal Services in East Africa. A Governance Approach to Human Settlements Management*, Nairobi, Habitat, 2000.

⁴¹⁹ Asejo, O., Okelo, J., *Privatisation in Kenya*, Nairobi, Basic Books, 1997 ; Therkildsen, O., « Public sector reform in a poor, aid-dependent country, Tanzania », *Public Administration and Development*, N°20, 2000, p. 61-71 ; Rizzo, M., « Being taken for a ride : Privatisation of the Dar es Salaam Transport System 1983-1998 », *Journal of Modern African Studies*, vol.40, N°1, 2002, p. 133-157.

L'approvisionnement en eau est également concerné, même si la privatisation génère semble-t-il davantage de réticences de la part des autorités publiques⁴²⁰.

À Nairobi, cette privatisation progresse significativement dans le domaine des déchets, dans un cadre parfois institutionnalisé, mais aussi au détour des multiples initiatives populaires. Ces acteurs privés prennent ainsi désormais en charge la majorité de la gestion des déchets, de la collecte mais également de la valorisation.

⁴²⁰ Bien qu'avancée, la commercialisation de l'approvisionnement en eau à Nairobi au profit de la Seureca (filiale de Vivendi) a été stoppée en 2000. Seuls les fournisseurs de services indépendants ont été reconnus par le *Water Act* de 2002, notamment les kiosks qui approvisionnent les quartiers les plus pauvres en eau potable. Sammy, W., « Water privatization in Kenya », *Global Issue Paper*, N°8, March 2004. La privatisation de la Dawasa (*Dar es Salaam Water Supply Authority*) a en revanche récemment abouti à Dar es Salaam.

Chapitre 2

L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES MANIÈRES DE FAIRE

En réponse aux défaillances des autorités locales, des acteurs divers se sont investis dans les déchets. La gestion des déchets urbains s'apparente ainsi pour Nairobi à une co-production de solutions à la fois par les autorités locales mais également par les différents acteurs sociaux et selon des modalités très diversifiées. Parallèlement, les équilibres de la co-production tendent à s'infléchir, au détriment des autorités publiques. En effet, alors que le caractère approprié des actions proposées par les autorités locales est remis en cause par la dégradation de la situation sur le terrain, les initiatives croissantes développées par les acteurs sociaux se réalisent le plus souvent de manière autonome, c'est-à-dire sans que les autorités publiques y soient investies. Ainsi, un véritable secteur des déchets s'est constitué, où les autorités sont majoritairement absentes : une sphère croissante d'activités et d'initiatives informelles en relation avec les déchets s'est constituée (Section 1), complétée par une véritable industrie du déchet (Section 2).

Section 1

LE DÉVELOPPEMENT DES INITIATIVES INFORMELLES

Depuis les années 1980, des initiatives informelles extrêmement variées se sont développées dans la capitale. Si l'installation de la collecte municipale dans un état de déliquescence généralisée et durable a motivé les investissements des populations dans ce type d'actions, ce sont également les potentialités sociales et économiques offertes par la gestion des déchets qui ont encouragé le développement de cette participation. Aussi variée soit-elle, il est possible de l'appréhender selon deux axes. Le premier est celui du secteur informel des déchets, ce que l'on rassemble sous les termes d'économie informelle des déchets. Sur fond de chômage et de pauvreté urbaine, un secteur informel des déchets s'est développé, animé par des individus en quête d'emplois ou de revenus complémentaires, donnant naissance à différents métiers : fouilleurs, trieurs, collecteurs, négociants, recycleurs, etc. (I). Le second axe est le développement d'un investissement plus large des populations dans la gestion des déchets, que ce soit au niveau individuel ou bien communautaire (II).

I L'EXPANSION DU SECTEUR INFORMEL DES DÉCHETS

Le secteur informel recouvre « toutes les activités économiques échappant aux règlements de l'État »⁴²¹. À ce titre, les activités qu'il recouvre sont le plus souvent considérées comme illégales, pour trois raisons :

⁴²¹ Macharia, K., « L'économie parallèle à Nairobi, Kenya et Harare, Zimbabwe », *Travaux et Documents de l'IFRA*, N°20, Novembre 1994, p. 21.

- elles sont pratiquées sans autorisation officielle c'est-à-dire sans licence, échappant ainsi au paiement des taxes à la municipalité ;
- elles sont exercées dans des zones destinées à des usages différents (en bord de rues, sur les flancs des rivières) ;
- enfin, le plus souvent, elles ne respectent pas les réglementations en cours en matière d'activités professionnelles (respect du code du travail, des règles sanitaires et de sécurité).

L'expansion du secteur informel des déchets est la résultante de deux dynamiques. La première est la montée en puissance des activités informelles au Kenya comme palliatif aux phénomènes de chômage élevé et de pauvreté urbaine (A). En conséquence, et grâce à la possibilité d'une valorisation économique des déchets techniquement relativement simple, des activités basées sur ces derniers se sont développées. Elles ont conduit à la constitution de quasi-métiers, relativement spécialisés, donnant naissance aujourd'hui à Nairobi à une véritable « économie du déchet » (B).

A. Le développement du secteur informel comme alternative au chômage et à la pauvreté urbaine

Dans un contexte de crise économique récurrente depuis les années 1980, qui a sévèrement réduit les emplois disponibles dans le secteur formel (1), le développement du secteur informel s'est imposé en milieu urbain comme le moyen d'assurer soit un revenu complémentaire, soit tout simplement sa survie (2).

1. Crise économique et emploi en Kenya

La croissance économique du Kenya s'est amenuisée depuis l'Indépendance, malgré la croissance continue de la population. Alors que cette dernière continue d'augmenter à un taux moyen annuel de 3,4% pour la période 1963-1989, la croissance économique ralentit depuis les années 1960 : 5% par an en moyenne dans les années 1970 puis 4,3% dans les années 1980, contrastant avec les 6,5% de croissance des années 1960⁴²². Dans un contexte de population en augmentation soutenue, la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant s'est ainsi sérieusement réduite : moins de 1% par an à la fin des années 1980. Ce ralentissement est pour partie lié au passage à une économie de marché que le pays a opéré au début des années 1980, dans un contexte où ses fondamentaux économiques et commerciaux se détériorent : dégradation des termes de l'échange pour les productions agricoles dont le Kenya est alors fortement dépendant, alourdissement de la facture pétrolière, faible rentabilité du secteur public fortement présent dans l'économie et l'emploi du pays, système financier peu développé, faiblesse de l'investissement, accroissement de l'endettement. L'adoption à la fin des années 1980 d'un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) n'a pas infléchi de manière favorable les perspectives économiques, tant par la rigueur économique et sociale qu'il impose que par la faible application des réformes centrales qu'il inclut (privatisations et réforme de la fonction publique)⁴²³. Ainsi, le taux de croissance économique devenant inférieur à celui de la population dans les années 1990, le niveau du PIB par habitant, jusque là préservé⁴²⁴, retombe en 2001 au niveau des

⁴²² Ikiara, G.K., « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 261.

⁴²³ Les relations entre le Kenya et le FMI, à partir de la signature du Plan d'Ajustement Structurel, ont toujours été tourmentées. De manière générale, le pays est réticent à mettre en œuvre les réformes proposées. Les années 1990 et 2000 l'illustrent : le FMI et la Banque Mondiale ont souvent stoppé le versement des fonds consentis en raison du peu d'effectivité des réformes.

⁴²⁴ Le PIB par habitant atteint sa valeur maximale en 1990 soit 1 146 Kes en prix constant de 1964. Bocquier, Ph., « Les impacts sociaux de la crise à Nairobi : l'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 80.

années 1980 (Cf. Tableau 15). Une des conséquences est la progression significative de la pauvreté : de 30% de la population en 1970 à 40% en 1994 et 52% en 1997⁴²⁵.

Tableau 15 : Évolution des principales données macro-économiques du Kenya 1964-2001

<i>Date de recensement</i>	<i>1964</i>	<i>1969</i>	<i>1979</i>	<i>1989</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>
Population (en millions)	9,2*	10,9	15,3	21,4	28,7	30,4*
PIB prix courants (en milliards de Kes)	6,6	9,5	39,6	149	639,1	772,9
PIB prix constants de 1964 (en milliards de Kes)	6,6	9,1	15,7	24,3	31,1	31,4
Inflation	-	0,9%	9,8%	9,7%	13,2%	9,5%
PIB/habitant prix constant de 1964 (en Kes)	720	836	1024	1134	1083	1032
Croissance du PIB prix constants	-	6,6%	5,6%	4,5%	2,5%	0,5%
Croissance du PIB/habitant prix constants	-	3%	2%	1%	-0,5%	-2,4%

Source : Bocquier, Ph., *op. cit.*, p. 92.

* *Estimations.*

- *Non disponible.*

1 000 Kes = 13,2 € en 1999.

Cette faible performance de l'économie kenyane s'est traduite par son incapacité à créer suffisamment d'emplois pour une population dont le taux de croissance annuel se maintient entre 3 et 4%. Pour une population active d'environ 15 808 000 d'individus en 2001⁴²⁶, le total des emplois salariés n'est que de 1 677 100⁴²⁷. L'accès au secteur formel de l'emploi est en fait devenu aujourd'hui très réduit. En effet, depuis quelques années, le nombre d'emplois disponibles stagne dans ce secteur. Les débuts de privatisation consentis au FMI aussi bien que les contraintes budgétaires rencontrées par le pays ont conduit à des restrictions de l'emploi public et parapublic. Le nombre total de personnes employées par ce secteur au Kenya est ainsi passé de 715 000 en 1991 à 673 900 en 2000⁴²⁸, soit une baisse d'environ 6%.

⁴²⁵ World Bank, *Kenya Economic Survey*, Nairobi, World Bank, 1998.

⁴²⁶ Chiffre construit sur la base de 30,4 millions d'habitants au Kenya et sur l'hypothèse que les 15-59 ans (tranche d'âge retenue comme population active) représentent 52% de la population. Voir Bocquier, Ph., *op. cit.*, p. 80.

⁴²⁷ Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 2002, p. 209.

⁴²⁸ World Bank & Department For International Development, *An Assessment of Local Service Delivery and Local Government in Kenya*, Nairobi, DFID, May 2002, p. 4.

Cela conduit de nombreux Kenyans vers deux modes alternatifs de subsistance : la pratique de l'agriculture d'autoconsommation lorsque cela leur est possible et surtout la participation au secteur informel, notamment en milieu urbain. Le secteur informel au Kenya va alors connaître un essor à la fin des années 1980, se traduisant par une forte croissance des emplois induits (de 10 à 15% par an dans les années 1990), fournissant désormais 50% des emplois existants dans le pays⁴²⁹.

2. L'investissement dans les emplois et activités informelles : une alternative précieuse à Nairobi

Cette expansion des activités informelles s'est plus particulièrement développée dans les zones urbaines, à la fois parce qu'elles concentrent les problèmes de pénurie d'emploi mais aussi parce qu'elles s'appuient sur des potentialités propres aux grandes villes.

À Nairobi, qui concentre le tiers de la population urbaine, la problématique de l'emploi est particulièrement aigüe. En 2001, les emplois formels ne représentent que 419 900 postes⁴³⁰, trop peu eu égard au million et demi d'actifs. Parallèlement, le nombre d'emplois dans le secteur formel est en déclin progressif : la ville a perdu en trois ans près de 2 000 emplois formels alors qu'elle compte chaque année 100 000 résidents en plus. Ce phénomène est en partie lié à l'informalisation des emplois dans le secteur formel. Selon Philippe Bocquier, environ 240 000 emplois du secteur informel sont concernés par ce phénomène en 2001. En fait, « les entreprises formelles ont réagi à la crise non seulement en réduisant leur production, mais en

⁴²⁹ La contribution du secteur informel à l'emploi total atteignait 37% en 1989.

⁴³⁰ En 1998, les emplois formels à Nairobi se répartissent de la manière suivante: 155 900 dans le secteur public ; 67 900 dans l'industrie ; 57 300 dans le commerce, la restauration et l'hôtellerie ; 42 200 dans la finance, l'assurance et les services ; 39 700 dans la construction et le bâtiment, etc. Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 1999, p. 48.

coupant leur dépenses de personnel par l’informalisation des contrats»⁴³¹. Cette précarisation de l’emploi est visible à la *Domestic Refuse Disposal Service Ltd* (DRDS), une compagnie privée de collecte des déchets. Entre février et mai 2002, lors du suivi régulier de neuf équipes d’éboueurs durant leurs parcours journaliers de collecte, des entretiens m’ont permis d’établir que la société employait au moins quatre équipages complets de manière informelle (absence de contrat de travail, absence de protection sociale minimale pour les employés, notamment)⁴³².

Ces phénomènes, cumulés aux bas salaires pratiqués dans le secteur formel, ont conduit à une croissance du secteur informel. Elle est rendue possible par l’existence de bases favorables à son essor en milieu urbain. L’importante population donne naissance à une forte demande, en raison d’une certaine culture de la consommation et surtout d’un pouvoir d’achat plus fort qu’en milieu rural, en même temps qu’elle offre une main d’œuvre bon marché. La diversité de revenus qui caractérise les résidents de Nairobi permet aux produits du secteur informel de fournir des biens et services mieux disants aux populations aux revenus plus bas.

Le secteur informel représente ainsi 1 114 000 emplois en 2001 à Nairobi⁴³³, soit pratiquement trois fois plus que le secteur formel, répartis pour moitié en de véritables emplois, c’est-à-dire une activité et un salaire réguliers (480 000), les autres se rapprochant plus de pratiques de survie et par conséquent plus aléatoires dans leurs modalités et les revenus qu’elles génèrent. Aujourd’hui donc, la majorité de la population active tire ses revenus du secteur informel. Ce dernier, appelé aussi « *jua kali* »⁴³⁴, est devenu une alternative importante à l’emploi « légal », employant

⁴³¹ Bocquier, Ph., *op. cit.*, p. 85.

⁴³² Entretiens avec A.A. et D.W., éboueurs à la DRDS, les 11 février 2002 et 28 mai 2002 à Nairobi.

⁴³³ Les emplois informels de Nairobi représentent près du quart des emplois de ce secteur dans le pays.

⁴³⁴ L’expression « *jua kali* » recouvre au Kenya les différentes formes de travail exercé par la population salariée hors des cadres formels de son emploi, à laquelle on ajoute couramment les petites activités commerciales et artisanales de ceux qui ne sont pas salariés du secteur formel. « *Jua kali* »

approximativement les trois quarts de la population active à Nairobi et représentant 20 à 30 % des revenus urbains. Le nombre d'emplois proposés par le secteur informel y a même progressé de 39% entre 1998 et 2001⁴³⁵ (Cf. Tableau 16). Dans le seul quartier de Kibera, l'étude menée par Kinuthia Macharia en 1993 a recensé 7 350 petites entreprises informelles⁴³⁶. À la même époque, la Banque Mondiale estime à 40 000 le nombre de petits *business* dans le secteur informel à Nairobi⁴³⁷.

Tableau 16 : Évolution de la répartition des emplois entre les secteurs formel et informel à Nairobi et au Kenya (1998-2001)

Année	Nombre d'emplois à Nairobi dans le secteur		Nombre d'emplois au Kenya dans le secteur	
	formel	informel	formel	informel
1998	421 700	801 400	1 678 400	3 353 500
2001	419 900	1 114 000	1 677 100	4 624 400

Source : Government of Kenya, 2002.

Le secteur informel recouvre des activités diverses : la réparation de voitures, d'appareils ménagers ou électriques, la revente de vêtements d'occasion, la collecte de matériaux recyclables ou réutilisables, la construction, des services (de transports comme les *matatus*⁴³⁸, de communication, etc.), de la couture mais aussi du petit commerce et de la restauration. Ces deux dernières activités représentent près des deux tiers de l'ensemble des emplois du secteur informel⁴³⁹. Par ailleurs, ce secteur

signifie en Swahili « soleil brûlant » en référence aux conditions de travail pénibles des employés de petits ateliers de transformation du métal installés le plus souvent en plein air, sans protection.

⁴³⁵ Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 2002, p. 208.

⁴³⁶ Macharia, K., *op. cit.*, p. 286.

⁴³⁷ World Bank, *Jua Kali Enterprise Development Proposal*, Nairobi, World Bank, 1993.

⁴³⁸ Mot swahili désignant les minibuses servant aux transports publics. Sur le sujet voir Wa-Mungai, M., « Hidden \$ Centz : Rolling the Wheels of Nairobi Matatu », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 461-478.

⁴³⁹ La première activité informelle fournisseuse d'emploi est la vente, dans les rues de Nairobi, de différents produits : fruits, légumes, cigarettes, bonbons, charbon, boissons, nourriture à emporter, journaux, etc. Une étude complémentaire de la Kenya-Rural Enterprise Program (K-REP) estime que sur les 7 350 petits *business* recensés à Kibera, près de 70% sont des commerces liés à la vente de

est caractérisé par la forte présence des jeunes et des femmes (les deux catégories les plus touchées par la difficulté d'accès à l'emploi formel). Les femmes sont particulièrement investies dans le commerce de produits issus de la petite agriculture urbaine, de produits manufacturés importés et la gestion de kiosques essentiellement dédiés à la vente de nourriture et de petits hôtels. Pour autant, la majorité de ces activités restent très exposées à la conjoncture économique et se présentent ainsi souvent comme des refuges à court terme plus qu'un engagement pérenne dans l'entrepreneuriat⁴⁴⁰. C'est pourquoi l'auto-emploi dans le secteur informel a connu à Nairobi une moindre croissance que dans le secteur formel. Seuls 31% des actifs du secteur informel sont à leur propre compte. Contrairement aux idées reçues, la création de petites entreprises semble avoir été plus importante dans le secteur formel. En effet, ce dernier a largement évolué vers la petite entreprise : 37% des actifs de ce secteur sont désormais à leur compte.

B. La constitution d'une véritable filière économique informelle du déchet

Dans les pays du Sud, 2% de la population en moyenne sont investis dans l'économie informelle des déchets. À Nairobi, près de 10% des résidents participent à cette économie⁴⁴¹ par l'offre de collecte ou de transport des déchets, leur récupération, leur

nourriture, d'essence ou d'eau. Kenya-Rural Enterprise Program, *Kibera's Small Enterprise Sector, Baseline Survey Report*, Nairobi, K-REP, 1991.

⁴⁴⁰ De nombreuses activités du secteur informel sont basées sur la tenue de kiosques. Or ces kiosques sont menacés par le NCC qui les détruit de manière régulière ou les amende, au nom de l'absence de respect de la législation que ce soit le paiement d'une licence ou le non-respect des règles sanitaires.

⁴⁴¹ Se reporter notamment aux travaux de :

- Gathuru, P.K., *Waste Recycling Initiatives : the creation of an innovation program for communities and micro-contractors dealing with recovery and recycling of urban solid waste in Nairobi*, Nairobi, Undugu Society of Kenya, 1993.

- Karanja, A., « Informal privatisation of garbage collection and disposal services in Nairobi : socio-economic contributions », *CWG Workshop*, N°15, March 2003.

vente, leur recyclage, leur réutilisation ou leur compostage. Une des particularités de Nairobi est également la proportion importante d'hommes investie dans le secteur des déchets (environ 35% des acteurs⁴⁴²), par comparaison à l'Amérique du Sud et l'Asie où il reste essentiellement animé par des femmes et des enfants (près de 90%⁴⁴³).

Cette économie informelle s'est diffusée à l'échelle de la ville toute entière. Là où de nombreuses activités se concentrent sur des quartiers donnés, celles liées aux déchets sont présentes dans toute la cité, certes selon des configurations variables. De Langata à Mathare et de Muthaiga à Embakasi, on retrouve partout des acteurs des déchets pour collecter, récupérer, recycler, à partir des multiples tas d'ordures qui jalonnent la capitale et qui sont autant de points de départ de cette économie du secteur informel des déchets. Ces activités restent néanmoins plus notablement présentes dans l'Est de la ville⁴⁴⁴.

Si deux modes principaux de valorisation⁴⁴⁵ des déchets existent, le compostage et la réutilisation, l'économie informelle des déchets s'articule quasi-exclusivement autour du second, celui de la réutilisation.

La réutilisation regroupe plus particulièrement trois activités :

- Le réemploi : il consiste en un nouvel emploi d'un produit ou d'un objet usagé pour une utilisation analogue à celle initiale (textile), ou pour une

- Peters, K.A., *Community-Based Waste Management for Environmental Management and Income Generation in Low-Income Areas : A Case Study of Nairobi*, Kenya, Toronto, York University, 1996.

⁴⁴² « The Treasure Buried in Nairobi's Dumpsites », *The East African Business*, December 11/17, 2000.

⁴⁴³ Raptin, L.K., *Community Participation in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries : The Role of the Informal Sector*, New Haven, Yale-PNUD, 1998, p. 3.

⁴⁴⁴ Voir annexe carte 23 : « Localisation des activités informelles à Nairobi » (p. 50 du cahier d'annexes).

⁴⁴⁵ La valorisation se définit comme l'utilisation de déchets en tant que source de matière première, parfois désignée par le terme de matière secondaire, ou comme source énergétique.

utilisation autre mais ne nécessitant pas de retraitement intermédiaire (une poubelle transformée en *jiko*).

- La réutilisation *stricto sensu* : elle permet d'utiliser à nouveau un déchet pour un usage différent de sa première utilisation, soit pour en faire un nouveau produit (pneu usé pour faire des chaussures), soit pour l'énergie qu'il produit (brûler le papier ou le carton).
- Le recyclage : il consiste à réintroduire un matériau contenu dans un déchet dans un cycle économique. Il présuppose dès lors un tri des différents matériaux recyclables, nombreux d'ailleurs : verre, papier, carton, plastique, métaux ferreux et non-ferreux.

La diffusion de la réutilisation a conduit à l'établissement d'une division du travail, de plus en plus clairement établie, et au développement de quasi-métiers. Les liens qui unissent les différents modes de valorisation ont donné naissance à une véritable filière informelle du déchet assurant ainsi l'essor du secteur, d'autant plus que ces activités ont su nouer, pour certaines d'entre elles, des liens avec le secteur dit formel. À la base de cette filière, on trouve l'activité employant la majorité des acteurs informels des déchets : celle de la collecte et du tri (1). Les produits qui en sont issus nourrissent alors l'activité des intermédiaires, chargés de vendre les déchets, aux acteurs informels de la réutilisation d'une part, et au secteur industriel formel du recyclage d'autre part (2).

1. Les acteurs de la collecte et du tri : la base de la filière informelle des déchets

Ces activités de collecte sélective sont principalement réalisées par ceux que l'on appelle les « *scavengers* »⁴⁴⁶ (ou « *chokora* » en Swahili) que l'on rencontre partout

⁴⁴⁶ *Scavenger* signifie charognard au sens littéral mais nous utiliserons ici le nom commun de fouilleur.

dans Nairobi, même s'ils sont le plus souvent localisés dans les zones sans collecte formelle et au plus près de leur lieu de résidence c'est à dire les quartiers pauvres. Ainsi, peut-on voir dans les rues, les décharges et les tas d'immondices, jeunes et parfois moins jeunes, sacs à l'épaule, ramasser les boîtes vides, les vieux cartons, des bouteilles ou bien des restes de nourriture. La majorité de ces hommes restent jeunes, en moyenne trente ans.

Certains d'entre eux collectent directement en faisant du porte à porte dans les quartiers sans collecte, parfois avec un *pushcar* ; ils sont généralement spécialisés dans un type de matériau. Une étude menée par la JICA en 1998 montre que 50% de la population des quartiers de Dandora et Mathare disent avoir déjà reçu la visite d'un fouilleur directement à leur domicile⁴⁴⁷. On note également qu'une certaine partie de ces fouilleurs, notamment ceux qui opèrent sur les décharges, sont des enfants des rues⁴⁴⁸. Ces enfants se rassemblent plus particulièrement sur la décharge de Dandora.

Dandora est à ce stade de la filière un lieu très particulier en raison des potentialités qu'elle offre, aussi bien pour trouver de la nourriture que des matériaux vendables. Il s'y développe un marché du tri et de la récupération animé par de nombreuses personnes (environ 2 500) qui y ont organisées un véritable commerce. Il s'agit majoritairement d'hommes même si l'on trouve une plus forte proportion de femmes que parmi les fouilleurs des rues⁴⁴⁹. Les fouilleurs de Dandora parviennent en effet à réaliser une collecte journalière de 20 tonnes environ sur les 200 à 300 tonnes

⁴⁴⁷ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/56.

⁴⁴⁸ De nombreux enfants vivent et mangent sur les tas d'ordures, souvent proches des hôtels, restaurants et marchés de la ville. Ce phénomène s'est fortement développé depuis les années 1980 à Nairobi. La plupart de ces enfants des rues recyclent toutes sortes de déchets : bouteilles, canettes, papiers, sacs, plastiques, etc. Ils récupèrent même parfois des fruits et légumes qu'ils tentent de revendre. « Living of the dustbins », *Sunday Nation*, July 8, 1984.

⁴⁴⁹ Environ 30% de femmes à Dandora, contre 15% dans les rues.

amenées chaque jour à la décharge⁴⁵⁰. Ils y sont organisés en véritables communautés. Dandora se retrouve ainsi divisée en 12 zones réparties selon les âges et les activités des fouilleurs ainsi que selon des clans⁴⁵¹. Les clans se sont plus particulièrement organisés. Ils se sont notamment entendus avec les employés municipaux et ceux des sociétés privées pour avoir le droit de décharger eux-mêmes les camions-benne afin de se servir en premier dans les contenus⁴⁵² (en échange de la quiétude des employés voire parfois une rétribution monétaire). Le témoignage de S.M., âgé de 18 ans, à ce sujet est très représentatif de la situation :

« (...) je vis sur la décharge depuis 5 ans. J'ai quitté l'école à 13 ans et ma famille à la séparation de mes parents qui vivaient dans le slum de Korogocho. (...) Ma mère ne pouvait pas tous nous nourrir (ils a deux frères et une sœur) d'où ma venue sur la décharge. Chaque jour, j'arrive sur la décharge à 5h30 du matin pour être en bonne place pour récupérer vers 5h45 de la nourriture issue du camion-poubelle de l'aéroport (...) »⁴⁵³.

En effet, un camion des *Nairobi Airport Services* vient déverser tous les jours les déchets issus de l'aéroport international Jomo Kenyatta. Il s'agit d'un des camions les plus « prisés » de la décharge car on y retrouve les restes souvent importants des plateaux-repas des compagnies aériennes. Également, on peut y trouver divers objets aisément réutilisables comme des couverts, des couvertures, etc.

⁴⁵⁰ En plus des 20 tonnes journalières de Dandora, il faut ajouter environ 8 à 10 tonnes que les fouilleurs récupèrent dans les autres décharges informelles de la ville. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/58. Nairobi reste encore en dessous des volumes de déchets récupérés dans les lieux de dépôt ailleurs en Afrique, notamment en Afrique de l'Ouest ou bien en Amérique du Sud. À Mexico, par exemple, plus du quart des déchets est récupéré : Raptin, L.K., *op. cit.*, p. 43.

⁴⁵¹ La décharge de Dandora est contrôlée en partie par des enfants des rues. Ils s'appellent eux-mêmes *jeshi* (milice en Swahili) et ils ont « divisé » la décharge en autant de territoires qu'ils sont de groupes. La rivalité entre les différents groupes est relativement intense et les affrontements y sont fréquents. Les deux groupes les plus connus sont les *Bhang Dealers* (environ 20 jeunes) et les *Mang'ombe* (connus des éboueurs pour leur violence fréquente). Le contrôle de Dandora par les enfants des rues conduit la police à préférer rester à l'écart.

⁴⁵² Voir annexe photo 9 : « Décharge d'un camion à Dandora par des fouilleurs » (p. 81 du cahier d'annexes) et annexe photo 10 : « Fouilleurs en attente d'un camion à Dandora » (p. 81 du cahier d'annexes).

⁴⁵³ « Mukuru slum », *Kenya Times*, July 27, 1993.

« (...) Après la recherche de nourriture, je collecte métal, papier, plastique pour les revendre ensuite à un négociant. À 10h30, je m'arrête pour l'arrivée des camions de la Bins et de Samaki pour trouver de la nourriture et des objets à recycler. Je reprends ensuite mes activités de collecte jusqu'au soir ».

S.M. peut réaliser entre 60 et 300 Kes (de 1 à 9 €) de gains par jour. J'ai également rencontré J.O., 22 ans, vivant depuis 1991 sur la décharge⁴⁵⁴. Son témoignage est assez similaire à celui de S.M. Il ajoute un point important dans la compréhension de cette activité, que je retrouverai lors d'autres rencontres ; pour lui, *« la fouille est devenue une activité respectable dans le sens où cela permet d'échapper au vol et à l'extrême misère ».*

Les activités des fouilleurs, des rues ou des décharges, sont particulièrement pénibles et dangereuses, d'ailleurs interdites par la municipalité en raison des risques sanitaires⁴⁵⁵. Ils utilisent pour leur travail au milieu des déchets de grands sacs chargés sur leur dos afin d'y mettre un maximum de matériaux, une trentaine dont les principaux sont le métal, le plastique, les os, le papier, le verre, le textile et les bouteilles. En moyenne, un fouilleur gère 46 kg de déchets par jour. Comme il s'agit d'activités peu rémunératrices mais marquées par un investissement croissant de personnes, elles obligent souvent les fouilleurs à pratiquer des journées longues (en moyenne, un fouilleur travaille 12 heures par jour⁴⁵⁶) pour des perspectives de revenus qui demeurent faibles. Leur revenu moyen est de 72 Kes (environ 1 €) par jour⁴⁵⁷. En effet, le prix de revente de leurs matériaux est bas. Il varie selon le type de déchet, de 2 à 3 Kes par kilogramme, sauf pour les bouteilles en verre (entre 8 et 10 Kes l'unité). Les prix de revente varient aussi selon l'origine des matériaux

⁴⁵⁴ Entretien avec J.O., fouilleur à Dandora, le 20 janvier 2002 à Nairobi.

⁴⁵⁵ Dans les faits, la municipalité ne s'en préoccupe aucunement, les fouilleurs pouvant généralement travailler en toute liberté.

⁴⁵⁶ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. D/7.

⁴⁵⁷ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. K/19.

récupérés, ceux ramassés dans les rues étant plus chers⁴⁵⁸ (Cf. Tableau 17). Les fouilleurs des rues passent le plus souvent par des négociants qui réalisent des marges importantes avant de les revendre aux firmes de recyclage (Cf. Tableau 18). Dans le cas des fouilleurs de Dandora, la majorité des matériaux qu'ils récupèrent (80%) sont achetés par une Organisation Communautaire de Base (OCB) fondée par l'église catholique, le *Mukuru Recycling Center*, aux prix du marché.

Tableau 17 : Les prix de vente des matériaux aux négociants pratiqués par les fouilleurs

Matériau	Prix pratiqués par les fouilleurs des rues en Kes/kg	Prix pratiqués par les fouilleurs des décharges en Kes/kg
Papier	2	2
Plastique	2,5	3
Bouteille en verre	De 1 à 10 par unité	De 1 à 8 par unité
Autre verre	2,5	2
Os	3	3
Acier	2,5	1

Source : Karanja, A., 2005.
1 Kes = 0,01 € en 2005

Tableau 18 : Les prix de revente des matériaux aux firmes de recyclage pratiqués par les négociants

Matériau	Prix moyen d'achat aux fouilleurs en Kes/kg	Prix moyen de revente aux compagnies de recyclage en Kes/kg
Papier	2	3
Verre cassé	1	3
Acier	2	5
Ferrailles	3	5
Plastique	3	5
Bouteille en verre	De 1 à 8 par unité	De 1 à 15 par unité
Os	3	4
Aluminium	30	50
Cuivre	40	70

Source : Karanja, A., 2005.
1 Kes = 0,01 € en 2005

⁴⁵⁸ Car ils nécessitent, pour les acheteurs, un moindre nettoyage et sont généralement en meilleur état.

Ainsi, en moyenne, les fouilleurs ne touchent que 8% du prix de revente final aux entreprises de recyclage. Si cela est un peu plus qu'en Inde (6% du prix final), c'est beaucoup moins qu'au Mexique, 22%, ou qu'aux Philippines (15%)⁴⁵⁹. En fait, à la différence de certains pays d'Asie ou d'Amérique du Sud, les fouilleurs de Nairobi ne sont pas encore regroupés et opèrent avant tout individuellement, à part ceux de Dandora. Ils sont donc sans réel pouvoir de négociation face aux intermédiaires, d'autant plus qu'il s'agit d'une activité très concurrentielle à laquelle de plus en plus de personnes participent. Ainsi, même des personnes ayant déjà des emplois dans les secteurs formel ou informel s'y prêtent de plus en plus, pour « joindre les deux bouts ». On retrouve ainsi, notamment à Dandora, plusieurs résidents, particulièrement des hommes, salariés du secteur formel comme informel venant chercher un revenu complémentaire à des salaires insuffisants. Il est alors courant de croiser à la décharge des employés du NCC et des compagnies privées de collecte. En janvier 2002, lors d'une étude menée avec l'aide d'Emmanuel Mutara⁴⁶⁰, nous avons pu rencontrer K.B.⁴⁶¹, employé du NCC. Ce dernier explique que son salaire de 4 000 Kes par mois (soit 52 €) ne suffit pas à subvenir aux besoins de sa famille composée de 5 enfants. Travaillant au service de collecte de la municipalité, il a donc des contacts sur la décharge et il vient accompagné de son plus grand fils (âgé de 13 ans) pour récupérer du plastique et du métal afin de les revendre à un négociant. Ce travail lui permet ainsi de gagner jusqu'à 500 Kes supplémentaires par semaine (6,5 €), soit 12% de son salaire. Il explique aussi que lui et de nombreux autres employés municipaux ou des compagnies privées récupèrent des objets directement lors de leur travail de collecte, qu'ils prennent soin de mettre dans des sacs accrochés aux camions afin de les revendre ultérieurement.

⁴⁵⁹ Raptan, L.K., *op. cit.*, p. 43.

⁴⁶⁰ Emmanuel Mutara, étudiant à l'Université de Nairobi, fut mon assistant de recherche pour les quartiers de Kayole, Umoja, Dandora, Buruburu, Mathare et Korogocho en 2001 et 2002.

⁴⁶¹ Entretien avec K.B., employé de la mairie de Nairobi, le 20 janvier 2002 à Nairobi.

Par ailleurs, des micro-entrepreneurs de la collecte participent également à cette activité de récupération des déchets. Dans plusieurs quartiers de classe moyenne et surtout dans les quartiers pauvres de l'Est, des petits entrepreneurs proposent une collecte de porte-à-porte, à partir de laquelle ils opèrent ensuite une opération de tri des matières réutilisables afin de les revendre à des négociants. On retrouve ainsi plusieurs dizaines de ces petites structures, généralement deux par quartiers.

À Kayole par exemple, la *Kayole Refuse Handlers* (KaRH) assure aux habitants un service régulier de collecte de leurs ordures à raison d'une fois par semaine pour environ 20 à 50 Kes mensuels. Situation peu courante à Nairobi, la *Kayole Refuse Handlers* est seule à opérer sur ce quartier. Cela lui permet de couvrir un nombre important de foyers (environ 800). La collecte est alors assurée par trois employés qui ramassent, à l'aide d'un *pushcar*, les déchets préalablement mis dans des sacs plastiques que le collecteur fournit. Mais la situation de la *Kayole Refuse Handlers* est assez privilégiée à Nairobi. En effet, avec le soutien d'une Organisation Non-Gouvernementale locale, son directeur Simon K.⁴⁶² a pu investir dans deux jeux de 10 000 sacs poubelle⁴⁶³, équipement indispensable pour cette activité. Ensuite, l'absence de concurrence a permis à cette micro-entreprise de mettre en place une coopération avec trois des nombreux sites de tri présents à Kayole⁴⁶⁴.

Ce type d'activité a pour revers la multiplication des lieux de dépôts informels : dépourvues pour la majorité d'entre elles de véhicules motorisés, ces micro-entreprises déchargent le plus souvent les déchets là où elles le peuvent⁴⁶⁵. Les

⁴⁶² Entretien avec de Simon K., directeur de la *Kayole Refuse Handlers*, le 10 juin 2002 à Nairobi.

⁴⁶³ Le sac poubelle ici employé ressemble à celui utilisé en France pour collecter le verre. Sa solidité permet à la société, après lavage, de le réutiliser. Un sac a une durée de vie moyenne de deux mois. Donc, à raison de 10 000 sacs tous les deux mois, l'entreprise doit investir à ce titre 36 000 Kes par an.

⁴⁶⁴ Au nombre de huit en tout ; leur développement s'explique avant tout par la proximité de la décharge de Dandora. Pour la localisation de Kayole, voir annexe carte 20 : « Quartiers et rivières à Nairobi » (p. 47 du cahier d'annexes).

⁴⁶⁵ L'observation menée en avril et juin 2002 dans plusieurs quartiers d'Eastlands montre que sur 18 entreprises informelles de collecte, seules deux possèdent un véhicule à moteur. Par ailleurs, les patrons de 14 sociétés avouent décharger leurs déchets ailleurs qu'à la décharge municipale.

déchets collectés par la *Kayole Refuse Handlers* sont notamment déversés dans le site de l'ancienne carrière en bordure de la *Ngong river*.

2. La revalorisation : l'aboutissement de la filière

Véritable trait d'union, les négociants rachètent les déchets aux divers fouilleurs et collecteurs afin de les revendre ensuite soit aux activités informelles de recyclage et de réutilisation, soit aux grandes industries du recyclage⁴⁶⁶. Ils permettent le développement d'une véritable activité spécialisée de recyclage et de réutilisation. Cependant aussi, ils soulignent la difficulté pour la filière des déchets à générer suffisamment de revenus en raison du nombre important de personnes qui y participent.

Les activités de revalorisation ont donné lieu à la constitution de vrais *business* du recyclage, avec notamment l'émergence de quartiers spécialisés. Ainsi, les transformations du métal se localisent plutôt à Kamukunji alors que Gikomba et Jerusalem sont spécialisés dans la revente ou la réutilisation du textile pour faire notamment des matelas ou des couvertures. À Ngara, près de la *Nairobi river*, l'activité liée à la mécanique automobile s'est développée. La revente des bidons, containers plastiques et réservoirs à eau est rattachée davantage au quartier de Shauri Moyo.

L'une des revalorisations les plus importantes, en volume et en valeur, repose sur le métal. Cet engouement pour le métal s'explique par le fait qu'à la différence du plastique, du verre et du papier, sa transformation ne nécessite pas de moyens techniques et chimiques importants et donc d'installations coûteuses. La montée en puissance de la zone de Kamukunji illustre le développement de l'exploitation du

⁴⁶⁶ Voir annexe photo 11 : « Site d'un négociant en déchets près de la décharge de Dandora » (p. 82 du cahier d'annexes) et annexe photo 12 : « Site d'un négociant en déchets à Umoja » (p. 82 du cahier d'annexes).

métal à des fins de récupération depuis les années 1980⁴⁶⁷ ; il est également un exemple des opportunités représentées par le *jua kali* en même temps que des difficultés rencontrées au quotidien par les activités informelles. Alors que 300 personnes y travaillent en 1985, elles sont environ 2 250 en 1995⁴⁶⁸. Ce site a notamment connu cette expansion en raison de sa localisation favorable pour l'exploitation de ce matériau : proximité de la zone industrielle et d'un centre commercial pour trouver de la matière première, proximité de la *Nairobi river* pour les ressources en eau nécessaires et enfin localisation aux abords de la route de Mombasa⁴⁶⁹ et d'une grande station de bus pour la venue de clients⁴⁷⁰. On y produit essentiellement de petits objets de consommation courante comme des boîtes en métal, des casseroles, des poêles à frire, des *jiko*, des couverts mais également des gourdes, des lampes à kérosène, etc. Parfois, on y retrouve des produits plus volumineux comme des containers, des malles, des cadres de vélo, des pièces pour machine, etc. Mais du fait de la multiplication de micro-entrepreneurs et donc de l'augmentation de la concurrence, la matière première manque de plus en plus et il existe aujourd'hui une véritable inflation des prix. Ainsi, l'aluminium⁴⁷¹, qui était achetée à Kamukunji, 300 Kes la feuille en 1990, vaut 700 Kes l'unité en 1999⁴⁷². La matière première est vendue essentiellement par les entreprises de la zone industrielle, par le biais de la vingtaine de négociants présents sur le site venus avec leurs camions. Les recycleurs s'approvisionnent aussi en métal directement dans certaines zones à l'instar de Kariobangi ou près du *City Stadium*. Autre conséquence

⁴⁶⁷ Sur le commerce du métal et notamment dans le quartier de Kamukunji, l'ouvrage de Kenneth King revient sur l'historique de son développement : King, K., *Jua Kali Kenya. Change and Development in an Informal Economy (1970-1995)*, Londres, James Currey, 1996.

⁴⁶⁸ Hoekstra, I., *Informal micro-entrepreneurs and recycling of waste metal in Nairobi : a case study of the metal workers in Kamukunji and the context in which they work*, Gouda, WASTE, 1998, p. 16.

⁴⁶⁹ La route de Mombasa est l'axe économique majeur entre l'Océan Indien et le Lac Victoria.

⁴⁷⁰ Voir annexe carte 24 : « La localisation des *business* de recyclage du métal à Kamukunji » (p. 51 du cahier d'annexes).

⁴⁷¹ L'aluminium est très recherché car il est réutilisable à 100% et à l'infini. Il est utilisé à Kamukunji pour essentiellement produire des cadres de vélo et des pièces automobiles.

⁴⁷² Hoekstra, I., *op. cit.*, p. 20.

de la profusion de l'offre, chaque transformateur est désormais obligé de diversifier ses produits. Une étude menée en 1998 sur le site montre ainsi que seuls 22% des micro-entrepreneurs produisent un seul bien tandis que les autres créent de deux à neuf biens différents, dont la grande majorité plus de quatre⁴⁷³. Si cela se traduit par une grande créativité, la conséquence en est la réduction des recettes individuelles. De plus, les clients de Kamukunji y viennent avant tout pour le caractère peu onéreux des produits proposés ; ces individus, généralement sans grands moyens, sont des clients également très irréguliers. Tout ceci limite donc les possibilités d'investissement des micro-entrepreneurs et du développement prospère de leur activité. La création d'emplois s'est d'ailleurs ralentie sensiblement depuis 2000 et les salaires pratiqués, même s'ils sont supérieurs à d'autres secteurs du *jua kali*⁴⁷⁴, restent faibles voire en diminution. Les travailleurs qui ne sont pas à leur compte sont payés en fonction de ce qu'ils produisent. La moitié des employés gagne en moyenne 4 000 Kes par mois en 2000, 25% entre 4 000 et 7 500 Kes⁴⁷⁵. Enfin, le site connaît plusieurs autres facteurs qui limitent son développement. Tout d'abord, les 1,5 hectares de la zone sont aujourd'hui saturés. Chaque travailleur dispose de moins de 7 m². De plus, les riverains se plaignent régulièrement des désagréments générés⁴⁷⁶. Également, le site ne bénéficie d'aucune infrastructure, ni services, limitant cruellement son évolution. Si la connexion au réseau d'électricité peut toujours se résoudre grâce au système de la débrouille, la collecte des déchets liés à cette activité est inexistante, posant avec acuité le problème de leur évacuation ailleurs que dans la rivière voisine.

⁴⁷³ Hoekstra, I., *op. cit.*, p. 21.

⁴⁷⁴ Selon Anne Karanja, la population des quartiers pauvres vit en moyenne avec 2 300 Kes par mois (27 €). Karanja, A., « Informal privatisation of garbage collection and disposal services in Nairobi : socio-economic contributions », *CWG Workshop*, N°15, march 2003, p. 9.

⁴⁷⁵ Hoekstra, I., *op. cit.*, p. 21.

⁴⁷⁶ Les principales nuisances sont le bruit mais surtout la pollution de la *Nairobi river*. *Sunday Nation*, June 4, 1995 et *East African Standard*, November 22, 1996.

Les négociants alimentent également les grandes entreprises du recyclage telles que *Kenpoly* et *Premium Drums* pour le plastique, *Central Glass* pour le verre ou *Kamongo Waste Paper* pour le papier. Ce lien avec l'économie formelle motive dès lors la multiplication des activités de collecte sélective au-delà des catégories citées des fouilleurs et micro-entrepreneurs de la collecte. Cela donne lieu à la mise en place, même si cela est encore confiné, d'activités lucratives à la frontière entre l'informalité et la formalité qui ont saisi les potentialités offertes par les débouchés représentés par les usines de recyclage. Ceci démontre que la récupération des déchets n'est pas réservée aux seuls marginaux. Ainsi, dès 1984-1985, en pleine crise de la collecte municipale à Nairobi, plusieurs entrepreneurs, notamment de la province Centrale, se sont lancés dans la collecte sélective en organisant plusieurs points de tri dans la cité dans le but de revendre les matériaux ainsi collectés aux grandes firmes de recyclage⁴⁷⁷. On retrouve aujourd'hui encore ces entrepreneurs très organisés qui opèrent à grande échelle en ayant la mainmise sur de nombreux points de tri. Une enquête de terrain réalisée de mars à juin 2002 sur cinq quartiers de Nairobi⁴⁷⁸ m'a permis d'établir une liste de 15 sites de récupération et de tri contrôlés par un même homme, originaire de Thika (la ville industrielle à la périphérie nord de Nairobi). Il possède même un camion faisant régulièrement le tour de ces points afin de livrer directement les firmes de recyclage. Parallèlement, certains de ces entrepreneurs, qu'ils opèrent à petite ou grande échelle, ont inscrit leurs sociétés au registre du commerce, payant dès lors une licence au NCC comme en théorie doit le faire tout établissement commercial⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ *Daily Nation*, January 3, 1985.

⁴⁷⁸ Enquête réalisée sur les quartiers de Kayole, Umoja, Dandora, Buruburu et Kangemi entre le 12 avril et le 20 juin 2002 auprès de 23 sites informels de tri.

⁴⁷⁹ La déclaration officielle de l'établissement commercial passe par la possession ou la location du terrain où se situe le site de collecte sélective. Si certains négociants ont les capacités financières et politiques de posséder un terrain, bons nombres d'entre eux sont installés illégalement, le plus souvent sur des terrains publics. Aussi, plusieurs sites visités en avril 2002 à Umoja se situent sur des terrains des sociétés publiques de l'électricité (*Kenya Power Lighting Company*) ou bien du téléphone (*Telekom Kenya*), directement sous les lignes. L'avantage d'un tel emplacement réside dans le fait que ces deux entreprises ne recourent que très rarement à l'expulsion, à l'inverse du NCC.

Si la collecte assurée par les micro-entrepreneurs et les fouilleurs reste peu significative au regard des volumes produits par la ville de Nairobi, ne permettant en effet de gérer qu'entre 2 à 4% du total de déchets collectés chaque jour⁴⁸⁰, il s'agit néanmoins d'une activité en pleine expansion. Aujourd'hui, ils sont de plus en plus nombreux, personnes de tous âges et de toutes origines ethniques, à travailler dans cet univers des objets abandonnés. Les déchets urbains font vivre des fouilleurs ambulants ou sur décharges, des récupérateurs isolés ou associés et des négociants disposant de véritables points de vente et lieux de stockage, assurant la liaison avec le secteur formel (vente aux industries de recyclage) ou bien avec les autres activités du secteur informel (vente aux petits artisans et commerçants). Également, ces déchets font vivre des petits entrepreneurs investis dans la transformation de matériau (métal, plastique, papier et verre principalement) ou bien investis dans l'offre de service de collecte, de transport des ordures et de production de compost. L'économie informelle liée aux ordures regroupe ainsi les deux dynamiques caractéristiques du *jua kali*, c'est-à-dire d'un côté une économie de survie, notamment en début de cycle avec les fouilleurs/collecteurs, et de l'autre une économie de type capitaliste, très lucrative comme l'illustrent ces propriétaires de plusieurs sites de récupération et tri des déchets achetés à bas prix aux fouilleurs et revendus ensuite à l'industrie du recyclage après de substantiels bénéfices. Mais globalement, c'est l'économie de survie qui domine. Lors de mon premier séjour à Nairobi en mai 2000, un sociologue, que j'accompagnais lors d'une visite du quartier d'Eastleigh pour rencontrer des acteurs du *jua kali*, en apprenant mon sujet de recherche et donc mon intérêt pour les déchets, me fit à cet égard cette réflexion forte intéressante : « *s'il existait un ramassage rationnel des ordures, une grande partie de l'économie de la ville ne fonctionnerait plus* ».

⁴⁸⁰ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/8.

À l'égard de ces différentes activités, les autorités restent absentes. Si elles ont depuis longtemps pris en compte l'importance du secteur *jua kali* du fait des ressources économiques qu'il représente⁴⁸¹, le secteur des déchets semble ne jamais les avoir véritablement intéressées, du moins en ce qui concerne les activités informelles de collecte et de tri. Les autorités sont d'autant moins incitées à s'investir pour clarifier les stratégies en matière de gestion informelle des déchets que le flou régnant sur les différentes activités du secteur profite à de nombreux acteurs, particulièrement des hommes d'affaires à la tête d'industries ou bien de sociétés de collecte, proches d'hommes au pouvoir.

Les autorités se voient également concurrencées dans leur capacité à gérer les déchets de la ville par un investissement informel plus largement populaire.

II LES MODES POPULAIRES DE GESTION DES DÉCHETS

Les populations se sont, depuis la fin des années 1980, largement investies dans la gestion de leurs propres déchets. Les actions traditionnelles (A) sont désormais complétées par l'investissement de nouveaux acteurs (B), se traduisant par la multiplication d'initiatives, notamment en matière de compostage (C).

A. Les modes classiques de gestion

Le plus souvent, les habitants gèrent de façon individuelle leurs déchets ; ces initiatives s'incarnent de manière diverse au niveau des foyers : ordures jetées dans la

⁴⁸¹ Dès 1986, sous l'impulsion du Président Daniel arap Moi, une stratégie globale de soutien aux petits entrepreneurs du *jua kali* est engagée au travers du *Sessional Paper N°1* afin de palier aux carences du secteur industriel notamment.

rue, dans un terrain vague ou dans un cours d'eau, déchets brûlés, parfois enterrés ou encore réutilisés. En fait, les modes de gestion des déchets sont à l'image des citadins : multiples.

La pratique la plus courante consiste à évacuer ses déchets en les jetant là où l'on peut, en ayant au préalable, surtout pour les quartiers pauvres, pris ce qui paraît directement réutilisable au sein du foyer (les seaux de margarine en plastique par exemple). Une étude menée en 2002 sur deux quartiers de la capitale, Kibera, zone à faible revenu et South B, zone à revenu moyen, a montré que, pour de nombreux citadins, il ne semble pas y avoir de lieu privilégié pour se débarrasser des déchets⁴⁸². Les gens ont tendance à s'adapter à l'environnement où ils vivent. Les pratiques se répartiraient comme suit, même si la généralisation d'une telle classification rencontre rapidement ses limites :

- Jetés en bordures de route : 39%
- Jetés dans les champs, terrains vagues : 23%
- Jetés dans les cours d'eau : 16%
- Jetés dans les fossés ou canaux : 12%
- Brûlés : 7%
- Jetés dans les poubelles, bacs, containers à ordures : 2%
- Enterrés : 1%

La route semble le lieu le plus accessible et le mieux indiqué pour rejeter ses ordures. Si la proximité de cette dernière peut être une explication, il semble surtout, au vu de mes différentes visites à Kibera, que la route, n'appartenant à personne, est un lieu neutre où le dépôt des déchets ne gêne personne. Également, comme pour la voie ferrée entretenue par *Kenya Railways*, c'est un des rares lieux que le NCC vient nettoyer. Cette explication justifierait alors en partie la prolifération des décharges

⁴⁸² Étude réalisée en décembre 2002 par une société française, spécialisée dans la mise en place de réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau, en coopération avec l'Agence Française de Développement. Non-publiée.

sauvages le long des routes dans la capitale. Enfin, la pression foncière actuelle dans la capitale peut aussi expliquer le fait qu'il devient de plus en plus difficile de trouver un terrain libre pour brûler ou enterrer ses déchets, ne laissant alors que la route comme dernier recours. En fait, le lieu de rejet semble faire partie du système de la « débrouille » caractéristique de la vie dans les quartiers populaires de Nairobi : il s'agit de se débarrasser de ses ordures là où cela est possible, en profitant de tout lieu disponible. Paradoxalement, dans les quartiers moyens voire plus aisés, les populations ne semblent pas faire plus attention à la situation et à ses conséquences. En 1998, le quotidien *Daily Nation* rapporte pour le quartier de Kileleshwa (quartier plutôt aisé) :

« (...) Ce croisement est un bon exemple. Les gens du voisinage sont bien éduqués et présentent bien mais ils jettent tous leurs déchets n'importe où dans la rue et personne ne s'en préoccupe. (...) Pourtant il s'agissait avant d'une très jolie rue (...) »⁴⁸³.

Ces modes individuels classiques semblent de manière récente de plus en plus complétés par des initiatives de type communautaire, multipliant dès lors les acteurs sociaux investis : des individus mais également aussi désormais des associations, des Organisations à Base Communautaire (OCB) et des Organisations Non Gouvernementales (ONG).

B. La diversification des acteurs sociaux investis

Face à l'inefficience des autorités publiques en matière de déchets, les OCB sont investies dans la gestion des déchets, essentiellement à partir de 1992, avec principalement deux objectifs : nettoyer sa propre zone d'habitation mais aussi générer un petit revenu pour la communauté. Les OCB regroupent des associations de quartier, des organisations féminines, des coopératives et des Groupements

⁴⁸³ *Daily Nation*, September 21, 1998.

d'Intérêts Economiques (GIE). En 1998, on compte 15 groupes principaux, représentant environ 10 300 personnes, investis dans la gestion des déchets de façon régulière sur Nairobi⁴⁸⁴, la plupart étant localisée dans les zones à faibles revenus⁴⁸⁵.

À Nairobi, ces OCB apportent déjà de nombreux services. Ces dynamiques communautaires ont été regroupées sous les notions de « gestion communautaire » ou « participation communautaire ». Le concept de « participation » apparaît le plus approprié au cas de Nairobi car les activités en matière de déchets (collecte, évacuation, transport, valorisation, élimination, etc.) ne sont que peu souvent assurées de manière complète et totalement autonome par les communautés. Leurs actions s'insèrent plutôt dans un schéma plus global impliquant d'autres acteurs comme, par exemple, les services municipaux (pour la location de camions notamment), les sociétés privées, les initiatives individuelles, etc. Ainsi, les OCB ne participent qu'à certaines étapes de la filière de gestion des déchets (la collecte, la valorisation et parfois l'évacuation). Certaines associations et GIE comme à Karen ou Langata parviennent néanmoins à intervenir auprès des pôles de décision⁴⁸⁶.

Dans l'action de ces communautés en zone urbaine, les femmes ont une place souvent importante. Les organisations féminines jouent, en effet, un rôle vital au Kenya dans le développement économique. À Kibera, par exemple, l'association *Usafi*⁴⁸⁷, qui regroupe 25 membres, des *businesswomen* comme elles aiment

⁴⁸⁴ Dix de ces groupes sont investis dans la production de compost.

⁴⁸⁵ Voir annexe tableau 19 : « Liste des principales initiatives communautaires en matière de gestion des déchets » (p. 111 du cahier d'annexes) et voir annexe carte 25 : « Localisation des principales initiatives communautaires en matière de gestion des déchets » (p. 52 du cahier d'annexes).

⁴⁸⁶ À plusieurs reprises, Karengata, l'association des résidents des quartiers de Karen et de Langata, a tenté d'intervenir directement dans la gestion des services municipaux. En 1996, par exemple, l'association a décidé de diriger le paiement de la taxe d'enlèvement des ordures et des factures d'eau vers un compte bancaire bloqué en signe de protestation à l'extrême détérioration des services dans leurs quartiers (2 heures d'eau par semaine en moyenne et une seule collecte mensuelle des déchets). Les dirigeants de l'association ont parallèlement renouvelé la demande d'un audit des comptes de la mairie. *Sunday Nation*, June 16, 1996.

⁴⁸⁷ *Usafi* signifie propreté en Swahili.

s'appeler, est ici illustrative. Les membres sont toutes des commerçantes dont l'objectif est de pouvoir acheter un grand local à Kibera pour y installer leurs activités commerciales respectives : couture, vente de légumes, de poissons, de chaussures, etc. Elles organisent alors *via* leur association des actions collectives comme le nettoyage d'une zone du bidonville. À raison d'une fois par semaine environ, elles ramassent l'ensemble des ordures. Les femmes s'en débarrassent ensuite en les déposant sur la voie ferrée qui traverse Kibera, seul endroit du *slum* nettoyé régulièrement. Par ailleurs, elles trient aussi les déchets ainsi ramassés afin de tirer un petit revenu de cette activité⁴⁸⁸.

Notons enfin que les communautés sont parfois soutenues par des ONG qui leur fournissent conseils, formations et crédits. Par exemple, sur les 15 principales OCB investies dans la gestion des déchets en 1998, onze sont soutenues par l'ONG *Foundation of Sustainable Development in Africa*. L'*Uvumbuzi Club*, une association de lutte pour la défense de l'environnement est également très investie, ainsi que de nombreuses organisations religieuses. Par ailleurs, une enquête portant sur 80 ONG de la cité a montré qu'elles apportent un large panel de services avec, entre autres, des programmes portant sur l'éducation, la santé, le logement, l'accès à l'eau ou la gestion de l'environnement⁴⁸⁹. À Nairobi, la plupart de ces ONG développe une forte présence dans les quartiers informels. Elles ont un rôle à jouer dans l'apprentissage des communautés, dans l'apport de conseils techniques et dans la mobilisation d'un large soutien aux projets de gestion communautaire des déchets. À Kibera, par exemple, une ONG kenyane, *Kibera Community Self Help* (KICOSHEP), a mis en place un programme à vocation sanitaire et sociale. Située plus exactement dans le « village » de Makina⁴⁹⁰, cette ONG dispense soins et assistance aux habitants du bidonville. Elle accueille également plusieurs enfants grâce à ses sept classes. Sans

⁴⁸⁸ Entretien avec Edith, membre fondatrice de l'association *Usafi*, le 11 mai 2000 à Nairobi.

⁴⁸⁹ Voir à ce sujet : Peters, K.A., *op. cit.*, p. 47-94.

⁴⁹⁰ Voir annexe carte 26 : « Le quartier de Kibera » (p. 53 du cahier d'annexes).

lien avec les autorités publiques, KICOSHEP vit de dons, nationaux et parfois internationaux, et surtout de la vente d'objets fabriqués par les enfants de son école⁴⁹¹. Ainsi, la gestion des déchets s'inscrit au centre de ce programme car une meilleure gestion améliore les conditions sanitaires des habitants de Kibera. En plus des campagnes d'information, ils ont installé un système d'incinération d'ordures dans des barils métalliques. Dans la capitale, l'exemple de KICOSHEP n'est pas unique.

C. Le développement progressif d'une nouvelle valorisation des déchets : le compostage

Face à la prolifération des ordures ménagères dans les villes africaines, le compostage est souvent présenté comme l'un des modes de traitement des déchets les plus utiles⁴⁹². En effet, il concerne tous les déchets verts issus de l'entretien des jardins, parcs, bords des routes et de l'agriculture urbaine, ainsi que les déchets organiques et agro-alimentaires rejetés par les ménages, les marchés, les commerces et les restaurants. Techniquement facile à mettre en œuvre, le compostage peut éliminer une grande partie des ordures qui devaient être jetées (53% des masses de déchets produits à Nairobi peuvent potentiellement y servir) et permettre la production d'un fertilisant peu coûteux destiné aux petits fermiers de la ville⁴⁹³, tout en assurant un revenu aux producteurs de cet engrais⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ Entretien avec Patrick Njuguna, employé de l'ONG KICOSHEP, le 11 mai 2000 à Nairobi.

⁴⁹² Le compost est un processus microbiologique aérobie de décomposition de la matière organique par une microflore, qui conduit à la synthèse d'amendements organiques : l'humus, aussi appelé compost. Voir annexe photo 13 : « Activités de compostage au *City park* » (p. 83 du cahier d'annexes).

⁴⁹³ Entre 20 et 30% de la population sont investis dans la petite agriculture urbaine.

⁴⁹⁴ Hoorweg, D., Thomas, L., Otten, L., « Composting and Its Applicability in Developing Countries », *World Bank Working Paper Series*, N°8, 2000.

Cette activité s'est relativement développée à Nairobi à la fin des années 1980, principalement sur le mode de petits groupes organisés au sein d'OCB ou soutenus par des ONG et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En 1996, plusieurs initiatives communautaires se sont rassemblées au sein du *Nairobi Compost Coordination Group*. Le compostage parvient désormais à éliminer mensuellement 25 tonnes de déchets et à produire 8,5 tonnes de compost bon marché, vendu entre 5 et 25 Kes le kg selon la qualité⁴⁹⁵.

Si les efforts entrepris pour la production de compost sont encore en phase de lancement et ne reçoivent que peu d'attention, d'où leur caractère encore limité, cette activité est visible dans de nombreuses zones de la ville, comme à Kibera où plusieurs sites existent. L'un d'entre eux se situe en bordure du quartier sur *Mbagati road*, près du *Kenya market*, dans un terrain vague. Il profite de la proximité du marché et donc des nombreux déchets végétaux qu'il génère⁴⁹⁶. Le sac de cinq kilos est vendu 125 Kes sur le marché voisin. Récemment, il a reçu un label officiel de qualité, fourni par l'Institut de Recherche Agricole Kenyan.

Une des premières OCB à s'y être investie est le *City Garbage Recyclers Self-Help Group*. Basée à *Maringo estate*, un quartier défavorisé, cette communauté est née sous l'impulsion d'Andrew Macharia⁴⁹⁷. Ce dernier a formé en 1995 avec certains résidents un groupe dont l'objectif était de mobiliser les habitants sur la gestion des

⁴⁹⁵ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. G/8. La production d'une tonne de compost nécessite trois tonnes de déchets organiques. Voir annexe tableau 20 : « La production des groupes spécialisés dans le compostage » (p. 112 du cahier d'annexes).

⁴⁹⁶ Les cinq membres de cette micro-entreprise soutenue par une ONG locale réalisent plusieurs piles de déchets, une dizaine environ, qu'ils arrosent et retournent régulièrement (tous les quinze jours en moyenne). Ensuite, les monticules de déchets en décomposition sont passés au travers de tamis pour filtrer les ordures non-décomposées. Ces dernières sont alors brûlées. Cette méthode nécessite environ trois mois pour obtenir du compost. Entretien avec Peter et Amos, deux employés du site de compost, le 2 juillet 2003 à Nairobi.

⁴⁹⁷ Andrew Macharia, 58 ans, d'origine Kikuyu, est aujourd'hui un entrepreneur du compost ; auparavant, il était un petit fermier vivant du café. Il a fait faillite en 1994 et il est venu s'installer à Nairobi. « He's full of garbage », *Daily Nation*, July 31, 1999.

déchets domestiques et la préservation de l'environnement par le compostage⁴⁹⁸. Profitant du soutien de l'*Uvumbuzi Club* (une ONG locale) et avec l'appui du conseiller municipal de Maringo, il a acquis un terrain près de la décharge pour en faire un lieu de dépôt alternatif. Il a ensuite créé une association avec 10 personnes avec le partenariat également du *Kenya Organic Farming*. Si les débuts ont été difficiles – « (...) le plus difficile a été de convaincre les gens de donner leurs déchets pour notre décharge et non celle d'à côté (...) les gens ne voulaient pas faire d'efforts »⁴⁹⁹ – le *Kenya Bureau of Standards* a approuvé en 1997 la qualité de son compost et sa commercialisation, tout comme le *Kenya Agricultural Research Institute*. En 1998, il a reçu le soutien financier et matériel du PNUÉ. En 1999, cette association compte 39 salariés dont l'activité s'étend désormais à des quartiers périphériques comme Jericho, Lumumba, Uhuru et Jerusalem. Collectant près de deux tonnes de déchets par jour, surtout depuis l'acquisition d'un vieux camion, l'association participe largement à la réduction des déchets à Maringo. Tout n'est pas pour autant acquis pour cette dernière car des résidents se sont plaints de l'odeur du compost mais surtout de plus en plus d'entre eux réclament une rétribution en échange de leurs déchets.

Dans un contexte de montée en puissance des activités informelles, les autorités apparaissent de plus en plus concurrencés dans leur capacité à collecter et éliminer les déchets par d'autres acteurs privés, cette fois industriels et dont la place dans la gestion des déchets est devenue très importante.

⁴⁹⁸ « Keeping Nairobi Clean », *East African Standard*, October 18, 1997.

⁴⁹⁹ « He's full of garbage », *Daily Nation*, July 31, 1999.

Section 2

LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UNE INDUSTRIE DU DÉCHET

La montée en puissance de l'industrie du déchet s'est construite sur la multiplication des compagnies privées de collecte (I) et l'essor des grandes firmes de recyclage (II).

I LE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE COLLECTE

Bien que la privatisation de la collecte n'ait été que partiellement engagée sur le plan juridique (A), l'analyse empirique témoigne d'un développement significatif des compagnies privées de collecte, conduisant à une privatisation de fait du service (B).

A. Un processus partiel de privatisation de la collecte enclenché initialement par les autorités

Au cours des années quatre-vingt dix, les métropoles est-africaines ont initié un processus de privatisation d'une part croissante des services municipaux, augmentant de manière notable le rôle des entreprises privées dans la fourniture de prestations relevant initialement des autorités locales. Les services urbains privilégiés sont alors ceux des transports en commun, des parkings, des espaces verts, des toilettes publiques ainsi que de l'approvisionnement en eau ou encore du nettoyage des rues et de la collecte des déchets.

À Dar es Salaam par exemple, dès 1994, le *Dar es Salaam City Council* (DCC) a opté pour la privatisation du nettoyage de dix zones du centre-ville et l'acheminement des déchets vers le site de Vingunguti au profit d'une société privée, l'*Africa Multinet Company Ltd*. Nairobi n'a pas échappé à ce phénomène et le secteur des déchets a été l'objet à la fin des années 1990 d'un début de privatisation. Cette privatisation est motivée par la profonde défaillance de la collecte réalisée par la municipalité mais aussi par les pressions répétées des organisations internationales⁵⁰⁰. En 1986 et 1988, sous la houlette de la *Nairobi City Commission*, deux compagnies privées dont la DRDS étaient déjà en contacts avancés avec la municipalité nairobiennne mais cela n'avait pas abouti en raison du désaccord du gouvernement central⁵⁰¹. Il faudra attendre 1997 pour que la situation évolue. En effet, le NCC a longtemps été hostile à l'idée de recourir à des éboueurs privés. La perte de pouvoirs que cela induit est source de crispation pour la mairie, la privatisation représentant une perte d'accès pour les autorités à des ressources symboliques, politiques, financières et sociales. Également, les autorités locales devaient compter avec l'opposition de la puissante organisation syndicale *Local Government Workers' Union* (LGWU – Union des Travailleurs du Gouvernement

⁵⁰⁰ Si le rôle des organisations internationales est à relativiser au Kenya en comparaison de ses voisins comme la Tanzanie, elles ont néanmoins été des acteurs déterminants de la privatisation des services urbains à Nairobi. Dans la capitale tanzanienne par exemple, la privatisation de la collecte est étroitement liée aux activités du *Sustainable Dar es Salaam Project* (SDP), mené dans le cadre onusien du *Habitat Sustainable Cities Programme*, programme conçu et financé par l'étranger. C'est dans le cadre de la *Dar es Salaam City Consultation* organisée par le SDP en 1992 qu'a été définie la stratégie de la ville en matière de déchets, dont l'un des points-clefs est la privatisation de la collecte. Bien que réticent à cette privatisation, le *Dar es Salaam City Council* l'a accompagné dès ses débuts en raison des enjeux politiques et surtout financiers qu'elle recèle. Ainsi, à la veille des élections municipales de 1994, le DCC a reçu des fonds importants de la communauté internationale et du gouvernement central pour financer la campagne de nettoyage d'urgence de la ville précédant la privatisation.

⁵⁰¹ Le recours à la société privée DRDS fut décidé en 1987 en accord avec les autorités municipales de l'époque, la *Nairobi City Commission* présidée par Ngala Mwendwa. Cette société devait alors prendre en charge les résidents de Parklands, Westlands, Lavington et Hurlingham. Cette entente fut dénoncée par le ministère du gouvernement local qui y mit un terme rapidement. *Daily Nation*, March 3, 1988 ; « Nairobi City Commission : Privatising waste collection », *Weekly Review*, April 15, 1988 et *Sunday Nation*, June 5, 1988.

Local) ; les craintes de cette organisation syndicale s'articulaient notamment autour des pertes probables d'emplois à la mairie. L'importante masse salariale de la section *Cleansing* (1 500 employés) était et reste, semble-t-il, un des nombreux freins à tout changement du système existant. Mais sous la pression des résidents les plus riches, du FMI et surtout après la directive présidentielle de janvier 1997⁵⁰² donnant pour instruction au NCC de privatiser la gestion des déchets, la mairie a finalement autorisé des entreprises privées à fournir des services de collecte et de nettoyage des rues à différents quartiers résidentiels, commerciaux et industriels.

Pour autant, cette ouverture au secteur privé est restée partielle. La municipalité a en effet initié un processus de privatisation *via* l'octroi d'une licence à une entreprise privée pour le monopole de la collecte des déchets mais uniquement sur une zone déterminée, le centre-ville. En mars 1997, le NCC signe ainsi un contrat de gestion pour une année avec la *Kenya Refuse Handlers* pour le nettoyage quotidien, à partir de septembre, des rues, routes, trottoirs et marchés du *Central Business District*, ainsi que l'acheminement journalier des déchets des commerces, restaurants, hôtels, bureaux, kiosques et institutions publiques de cette zone vers le site de Dandora. Les autorités optent alors pour le moins contraignant des types de privatisation, le contrat de gestion. Ainsi, la collecte des taxes reste une prérogative municipale ; le NCC continue d'opérer lui-même les prélèvements sur les usagers pour l'enlèvement des ordures et rétribue ensuite la compagnie privée. Inversement, à Dar es Salaam, le choix du contrat de franchise a permis à l'entreprise privée de collecter elle-même les taxes, les *Refuse Collection Charges* (RCC), auprès des usagers mais également auprès du DCC pour la collecte dans les établissements et lieux publics. En parallèle, l'entreprise privée doit uniquement verser à la mairie les *Refuse Disposal Charges* (RDC)⁵⁰³. De plus, ce contrat de franchise à Dar es Salaam s'appuie sur un cadre

⁵⁰² Le Président Daniel arap Moi appelle le NCC, le 22 janvier 1997, à privatiser la gestion de la collecte pour l'ensemble de Nairobi.

⁵⁰³ Ce sont les taxes payées par les entreprises privées au DCC pour le droit à déposer les déchets dans le site municipal de Vingunguti. Elles sont calculées en fonction des volumes déchargés.

réglementaire (*by laws*) que la mairie s'engage à respecter et à faire respecter par la population. Notamment, tout résident doit avoir un système individuel de stockage des déchets et doit les déposer dans un des nombreux points de collecte désignés, sous peine d'amende. Enfin, tout résident doit s'acquitter de sa taxe de collecte, sous peine de poursuites. Dans la capitale kenyane, la mairie n'a pas établi d'engagements similaires. Cette privatisation de la gestion des déchets dans ce secteur central de Nairobi illustre ici le rôle clef joué par le politique dans l'établissement à la fois des frais de collecte et la sélection du secteur privatisé. Si la zone du *Central Business District* a été privatisée, c'est non seulement en raison de son importance politique mais surtout parce qu'il est principalement occupé par des commerces, des bureaux et des institutions publiques. Cela représente alors l'assurance que les frais de collecte des déchets seront mieux acceptés qu'ailleurs, notamment en cas de hausse.

Cependant, cette privatisation s'est heurtée très rapidement à différentes difficultés. Tout d'abord, les termes du contrat se sont révélés inadaptés pour permettre un développement pérenne de la privatisation. L'échéance d'une seule année (certes renouvelable) apparaît peu pertinente lorsqu'elle est rapportée à l'importance des investissements que doit réaliser la firme pour remplir ses obligations. Parallèlement, les objectifs fixés à la firme se sont révélés flous, ce qui a permis à cette dernière de réaliser partiellement certaines opérations⁵⁰⁴. Or les moyens de contrôle du NCC sur le travail réalisé sont faibles : une vingtaine de personnes sur le terrain mais sans procédures d'évaluation réelle puisque les obligations de la firme n'ont pas été fixées⁵⁰⁵. Surtout, le contrat prévoit que le NCC paie une somme fixe à l'entreprise,

⁵⁰⁴ Dans le contrat, les obligations de la firme se résument à assurer « les plus hauts standards de propreté ». Ainsi, la fréquence de la collecte mais aussi les périodes de collecte ne sont pas précisées par le contrat. Par ailleurs, plusieurs contradictions caractérisent le contrat. Ce dernier interdit à la firme de déposer à Dandora les déchets industriels et hospitaliers mais il ne propose pas de site alternatif. De même, le suivi des prestations fournies par la KRH doit être réalisé à Dandora par la pesée des volumes acheminés par la firme privée alors que le NCC ne dispose pas de ce type d'équipement.

⁵⁰⁵ Une vingtaine d'inspecteurs du NCC sillonne quotidiennement le centre-ville afin de juger du caractère « satisfaisant de la prestation » et informer le Département en cas de lacunes de la KRH.

quelque soit la qualité de prestation qu'elle ait fournie. Des problèmes de paiement se sont rapidement développés pour le contrat d'un montant mensuel estimé de 1 300 000 Kes (environ 21 000 € à l'époque). Dès le départ, il était connu que les charges prélevées auprès des commerçants du CBD seraient insuffisantes pour rémunérer la firme. Le NCC s'était dès lors engagé à financer par prélèvement sur le *General Fund*. Les arriérés de paiement se sont néanmoins accumulés, conduisant la firme à réduire ses prestations puis à les stopper en 1999 pour cause d'arriérés de paiement cumulés de 50 millions de Kes (soit 660 000 €)⁵⁰⁶. Après plusieurs refus, la KRH reprend ses opérations en 2000, suite au paiement par le NCC d'une partie des arriérés et son engagement à pratiquer un système de paiement par avances.

Les autorités ne dépassent pas cette première phase de privatisation. Ainsi, aucune licence supplémentaire n'est accordée à d'autres entreprises.

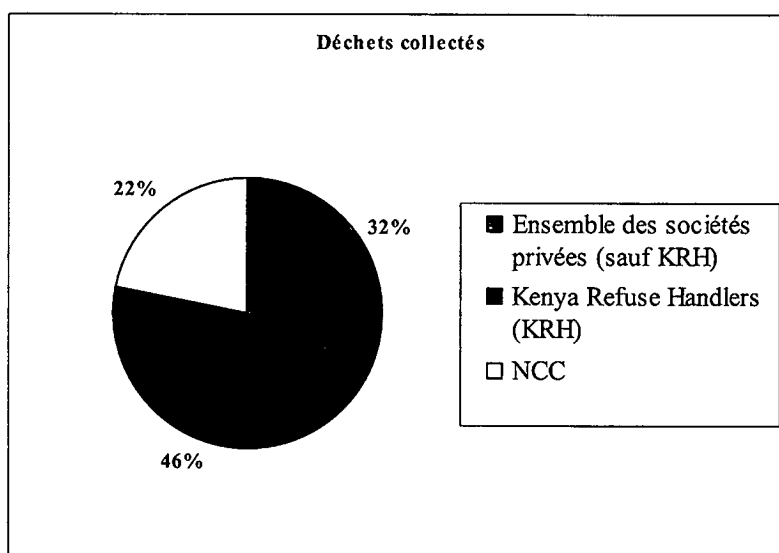
B. Une privatisation de fait de la collecte

Si la KRH est désormais devenue un acteur incontournable de la collecte des déchets dans le centre-ville, la privatisation des déchets s'est en fait surtout déroulée de manière non-reconnue par les autorités et ce dès le milieu des années 1980. Face aux demandes sociales croissantes de l'époque, notamment des quartiers riches mais également des commerces et industries, plusieurs établissements commerciaux, de tailles variées, se sont investis, surtout à la fin des années 1980, dans la collecte de leurs déchets. Bien qu'elles réalisent à partir de cette époque une part croissante de la collecte, ces sociétés privées ne sont pas institutionnellement reconnues par la mairie comme entreprises fournisseurs d'une prérogative municipale et ne sont donc enregistrées que sous le statut d'établissements commerciaux, les obligeant ainsi à

⁵⁰⁶ Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of social studies, 2005, p. 190.

devoir payer, comme n'importe quelle autre entreprise, des droits d'exploitation⁵⁰⁷, même si elles ont récemment été exonérées de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)⁵⁰⁸. Ainsi, au moment de la privatisation de la collecte du CBD en 1997, on compte déjà 32 entreprises privées opérantes. Une privatisation de fait s'est ainsi déjà mise en place. En 1998, l'ensemble de ces sociétés privées, entre 60 et 80⁵⁰⁹, collecte près de 120 tonnes de déchets par jour, en plus des 170 tonnes par la KRH dans le centre ville, contre 80 pour le NCC⁵¹⁰. La KRH comprise, les sociétés privées prennent en charge 78% des déchets collectés à Nairobi (Cf. Figure 7).

Figure 7 : Répartition de la prise en charge de la collecte des déchets à Nairobi en 1998



Source : Synthèse personnelle.

⁵⁰⁷ La licence s'obtient en s'inscrivant au bureau d'enregistrement des entreprises et établissements commerciaux. Cependant, les critères de délivrance d'une autorisation d'exploitation restent assez flous, tout comme leur montant qui varie de 7 000 à 20 000 Kes par an (soit de 82 à 233 € en 2003).

⁵⁰⁸ Voir annexe texte 4 : « Exemple de promotion réalisée par une société privée » (p. 135 du cahier d'annexes).

⁵⁰⁹ En 1998, le bureau d'enregistrement a inscrit 71 entreprises de collecte privées à Nairobi. Une étude publiée en 2002 estime à 80 le nombre de compagnies privées de collecte. Karanja, A., Okoth, R., *The role of public-private partnerships in enhancing local government service delivery : the case of Solid Waste Management (SWM) in Nairobi, Kenya*, Nairobi, Municipal Development Program, August 2002, p. 6. Voir aussi annexe tableau 21 : « Liste des sociétés privées de collecte des déchets à Nairobi en 1997 » (p. 113 du cahier d'annexes).

⁵¹⁰ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, p. 2/23.

On retrouve aujourd'hui, un peu partout dans le paysage urbain, des sociétés de collecte privées. La place laissée vacante par les autorités locales dans le domaine de la collecte est largement occupée par de petites entreprises pour les quartiers populaires ou bien par des établissements plus importants pour les quartiers aisés. De ce fait, les entreprises engagées sont très diverses : d'une personne, sans bureau pour les plus petites avec une clientèle de moins de 300 personnes à 1 400 clients pour les moyennes et au-delà de 5 000 clients pour les plus importantes⁵¹¹. La plupart sont des petites et moyennes entreprises dont 80% de la clientèle est localisée dans les quartiers aisés et classe moyenne⁵¹² (Cf. Tableau 19). Aux côtés de la KRH, les compagnies privées collectant les volumes de déchets les plus importants sont la *Bins Nairobi Services Ltd*, la *City Bins* et la *Domestic Refuse Disposal Ltd*.

Tableau 19 : La collecte opérée par les sociétés privées dans les différents quartiers (en % des résidences)

Zones d'opération	Proportion des résidences collectées (en %)
Quartiers aisés	73
Quartiers classe moyenne	17
Quartiers pauvres	36

Source : Karanja, A., 2005.

Cette diversité des entreprises de collecte privées se retrouve également au niveau des équipements. Ils sont très variables, allant du simple *pushcar* au camion-poubelle classique en passant par le *pick-up* ou la charrette tractée par des ânes.

S'agissant des employés des firmes privées, les conditions de travail et de rémunération sont meilleures qu'au NCC, même si la formation et la protection offertes aux employés restent minimales. Dans les moyennes et grandes sociétés, les

⁵¹¹ Karanja, A., « Informal privatisation of garbage collection and disposal services in Nairobi : socio-economic contributions », *CWG Workshop*, N°15, March 2003, p. 3.

⁵¹² Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of social studies, 2005, p. 196.

employés sont généralement dotés d'un masque de protection. Certains employés ont néanmoins des conditions de travail en deçà : il s'agit des petits collecteurs informels auxquels les sociétés privées, essentiellement les plus importantes, ont recours. L'objectif est double : recourir à une main d'œuvre ponctuelle moins rémunérée ainsi qu'accroître la sécurité des camions par la présence des fouilleurs informels (notamment au déchargement sur le site de Dandora). Dans les grandes compagnies, ces petits collecteurs participent au chargement du camion et il leur est permis, pendant le temps de transport, de trier les déchets et de se les approprier.

Le chiffre d'affaires des sociétés privées varie aussi beaucoup, notamment entre les moyennes et les grandes, allant par exemple de 700 000 Kes par mois pour la *Mesh*⁵¹³ à 5 millions de Kes pour la *Bins Nairobi Services Ltd*⁵¹⁴ (Cf. Tableau 20). La situation des petites compagnies est très précaire car les investissements nécessaires sont importants dans le domaine de la collecte des déchets. Le sac plastique a un coût unitaire moyen de 10 Kes (0,14 €), soit entre 40 et 80 Kes par mois par client. Les poubelles, mêmes si elles sont produites localement, coûtent en moyenne 700 Kes (8 €). La difficulté la plus importante pour les petites et moyennes sociétés est l'acquisition de véhicules. Cette dernière devient de plus en plus nécessaire en raison de l'irrégularité des paiements par les clients des quartiers pauvres. La possession d'un véhicule permet d'élargir la clientèle. Selon le programme des Nations Unies Habitat, 60% des véhicules utilisés par les sociétés privées sont loués, ce qui grève lourdement leur coût exploitation⁵¹⁵.

⁵¹³ La *Mesh* est une société privée de collecte qui compte 18 employés et 3 camions. Ayant pour clients des particuliers, des commerces et des industries, elle gère environ 15 tonnes de déchets par jour. Données recueillies lors d'un entretien avec Irving Prior, *Managing Director*, le 17 décembre 2002 à Nairobi.

⁵¹⁴ Données inconnues pour la DRDS et surtout pour la première d'entre-elles, la KRH. Ces deux compagnies refusent de communiquer leurs chiffres d'affaires. Selon Peter Shewan, directeur général de la *Bins Nairobi Services Ltd*, le chiffre d'affaire de 62 millions de Kes en 2002 a généré un bénéfice net de 20 millions de Kes. Entretien le 23 juin 2003, à Nairobi.

⁵¹⁵ Karanja, A. *op. cit.*, 2003, p. 3.

Tableau 20 : Données organisationnelles de quelques compagnies privées

Compagnie	Bins	KRH	DRDS	City Garbage Recyclers	KaRH
Type de compagnie	Grande	Grande	Grande	OCB	Micro-entrepreneur
Nombre de foyers couverts	4 900	-	5 100	1 600	800*
Nombre de commerces, industries et institutions couverts	1 000	CBD	20	10	8
Nombre d'employés	84	53	60	39	5
Nombre de véhicules	13	6	15	3	2
<i>Dont camion ou pick-up</i>	<i>12</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
Volume de déchets gérés par jour (en tonnes)	de 40 à 50	170	de 25 à 30	2	1*

Source : Synthèse personnelle⁵¹⁶ et Karanja, A., 2003.

* Estimation

Les habitants sont libres de contracter avec la compagnie de leur choix⁵¹⁷. Par exemple, dans le quartier résidentiel de Lavington, on dénombre en juin 2002 près de 6 sociétés privées différentes. Les prix pratiqués sont variés, selon le volume de déchets à collecter : le coût oscille, dans le cas d'un particulier, de 150 à 800 Kes par mois (de 1,8 à 9,3 €) pour une collecte de deux à trois fois par semaine⁵¹⁸. Les firmes desservant les quartiers de Karen et Langata pratiquent un prix moyen de 800 à 1 000 Kes mensuels, les coûts de collecte et de transport des déchets dans ces zones étant plus élevés (éloignement de la décharge, impossibilité de décharges illégales, distance entre les habitations). Les prix pratiqués sont d'autant plus élevés que peu de défauts de paiements sont à noter dans ces zones à hauts revenus⁵¹⁹. Si la tarification des grandes firmes est totalement discrétionnaire, la concurrence qui se

⁵¹⁶ Données issues de trois études réalisées dans l'Est de Nairobi en mai 2001, mai/juin 2002 et décembre 2002.

⁵¹⁷ À noter que seule la moitié des contrats sont des contrats écrits.

⁵¹⁸ Voir annexe texte 5 : « Prix pratiqués par la *Bins Nairobi Services Ltd* en 2002 » (p. 136 du cahier d'annexes).

⁵¹⁹ Cela est en partie lié au fait que dans les zones à revenus élevés, les compagnies font payer les frais de collecte en avance sur une base bi-annuelle.

créé tend à rapprocher progressivement les différents tarifs, même s'ils restent souvent hors de portée de la majorité des habitants de la ville. Également, les grandes sociétés privées desservent les entreprises, les industries, les hôtels et autres établissements commerciaux⁵²⁰. Ces derniers sont, pour les grandes compagnies de collecte, des clients incontournables, souvent bien plus importants que les particuliers. Pour la *Bins Nairobi Services Ltd* par exemple, les industries génèrent plus de 60% de son chiffre d'affaires. Ces compagnies adaptent aussi leurs services aux différentes demandes, comme s'occuper des espaces verts et jardins, incinérer des documents, assurer, en plus de la collecte des déchets, l'entretien des rues et espaces communs de plusieurs zones résidentielles, etc.

S'agissant de la collecte résidentielle, les firmes privées distribuent des sacs-poubelle d'une contenance de 25 litres ainsi que, pour les résidences constituées de plusieurs appartements, des poubelles d'une contenance de 200 litres. La collecte est de porte-à-porte lorsque l'agencement des résidences le permet, facilitant ainsi tant la collecte des charges que la distribution des sacs-poubelle. Pour les complexes résidentiels ou les zones à plus forte densité, il s'agit d'une collecte à partir d'une station déterminée. Selon une étude de la JICA, il y a une égale répartition des pratiques des firmes privées entre ces deux modalités de collecte. La fréquence moyenne de la collecte est bi-hebdomadaire dans le cas des moyennes et grandes compagnies. Selon la JICA, 78% des résidents des quartiers aisés, ayant fait appel aux services fournis par les entreprises de collecte privées, se disent satisfaits⁵²¹.

Cette collecte par les grandes firmes principalement opérée dans le Nairobi opulent complète alors les multiples initiatives informelles menées par les micro-entrepreneurs de la collecte dans les quartiers pauvres. Ces deux catégories d'acteurs réalisent la quasi-totalité de la collecte assurée actuellement, hormis dans les

⁵²⁰ Les grands commerces et industries sont taxés en fonction des volumes collectés ; cela varie de 1 500 à 2 500 Kes par tonne (de 21 à 35 €).

⁵²¹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.5, p. K/8.

quartiers de classe moyenne qui bénéficient encore de la collecte municipale. Pour autant, si la privatisation tend à réduire une partie du problème, celui de la collecte, elle n'apporte pas de solution viable et durable à celui de la gestion des ordures. En l'absence de réglementation, les compagnies privées collectent toutes sortes d'ordures, mêmes les déchets industriels et hospitaliers dangereux, alors que la plupart du temps elles n'ont pas les moyens techniques de le faire (véhicules inadaptés). De plus, il se pose pour de nombreuses entreprises le problème du lieu de dépôt. Une partie seulement des déchets collectés sont acheminés à Dandora. Sur 71 entreprises de collecte privées recensées en 1998, seules 52 acheminent leurs déchets vers la décharge officielle⁵²². Les privés ne font bien souvent que déplacer les déchets d'un point à un autre, en allant les déverser illégalement dans des terrains vagues, en raison de l'encombrement du site officiel, de son éloignement ou bien par souci de rentabilité⁵²³. C'est une des raisons qui expliquent que seules 200 à 300 tonnes sont déversées à Dandora sur les 370 collectées chaque jour.

II LES RAMIFICATIONS INDUSTRIELLES DU SECTEUR DES DÉCHETS : LES ENTREPRISES DE RECYCLAGE

Secteur lucratif, l'industrie du recyclage connaît une expansion significative (A), qui se traduit notamment par une diversification des matières recyclées (B).

⁵²² Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.5, p. 4/8.

⁵²³ Il est nécessaire de verser une taxe de 100 Kes pour décharger un camion à Dandora ; le prix à l'année est de 30 000 Kes par camion. Eu égard aux chiffres d'affaires réalisés par les sociétés de collecte, un acheminement systématique des camions vers Dandora n'est pas envisageable pour la plupart des entreprises.

A. Une activité en expansion

Nairobi possède un tissu industriel spécialisé dans le recyclage, alimenté par la croissance soutenue de la production de déchets (2 750 tonnes quotidiennes en 2005⁵²⁴). Apparues, pour les premières, dans les années 1980, les entreprises du recyclage profitent d'un marché très lucratif, assis sur une matière-première abondante et bon marché, dont les potentialités de débouchés sont importantes.

Ces entreprises génèrent actuellement plusieurs centaines de millions de Kes de chiffres d'affaires. En 2000, le chiffre d'affaires de la *Kamongo Waste Paper*, principal *leader* dans le recyclage du papier et du carton, s'élève à 180 millions de Kes (2 650 000 €). Leur succès se traduit par la multiplication du nombre d'entreprise dans les années récentes : neuf nouvelles entreprises de recyclage ont été créées depuis 1998, s'ajoutant aux 26 existantes⁵²⁵. La taille des ces sociétés est variable, de 16 à 1 000 employés, répartis parfois sur plusieurs sites. Initialement basées du côté de la ville industrielle de Thika, on les retrouve aujourd'hui dans la zone industrielle de la capitale kenyane, non loin de la décharge de Dandora.

Cette industrie développe, à grande échelle, les différents modes de traitement des déchets : une valorisation matière par le réemploi, la réutilisation ou le recyclage, une valorisation organique par le compostage et une valorisation énergétique. Ainsi, un même matériau aboutissant dans ce cycle industriel peut être valorisé de plusieurs manières (Cf. Tableau 21). L'usine de la *Kamongo Waste Paper* pratique ainsi une valorisation matière, c'est-à-dire la génération de nouveaux produits en fonction de la qualité du papier récupéré (cartons de papier toilette, serviettes et nappes en papier)

⁵²⁴ Projection par la JICA. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. A/29.

⁵²⁵ *Daily Nation*, September 9, 2003. Les entreprises du recyclage sont néanmoins soumises depuis la fin des années 1990 à certains aléas, notamment les pénuries d'eau et d'électricité ainsi que l'accroissement du coût de certaines matières-premières.

et une valorisation énergétique du papier de qualité inférieure (essentiellement l'alimentation d'un générateur par combustion du papier⁵²⁶).

Tableau 21 : Les modes de valorisation pratiqués à Nairobi selon la nature du déchet

	Valorisation pratiquée à Nairobi		
	matière	organique	énergétique
Papiers/cartons	Oui	Non	Oui
Déchets organiques	Non	Oui	Non
Verre	Oui	Non	Non
Matières plastiques	Oui	Non	Partiellement
Métaux	Oui	Non	Non

Source : Japanese International Cooperation Agency, 1998.

B. Une diversification des matières recyclées

Historiquement la première activité développée est le recyclage du métal. Désormais, la valorisation du plastique et du papier connaît le plus fort développement, alors que l'industrie du verre stagne depuis quelques années. Le recyclage industriel des matières organiques (le compostage) est en gestation : la production, bien qu'en léger développement, reste faible au regard des volumes potentiels⁵²⁷. À Nairobi, les déchets organiques (déchets alimentaires et verts) représentent pourtant plus de la moitié des déchets produits chaque jour (Cf. Tableau 22).

- Le recyclage du métal s'articule essentiellement autour des deux *leaders* : *Steel Rolling Mills* et *Premier Rolling Mills*, les sept autres étant d'une

⁵²⁶ Le papier n'est pas indéfiniment recyclable, à la différence du verre et de l'aluminium, expliquant son incinération. Au fur et à mesure des recyclages, les fibres de cellulose deviennent de plus en plus courtes. Après cinq à six recyclages, le papier ne peut plus être transformé, y compris en simple carton d'emballage.

⁵²⁷ Moins de cinq tonnes par jour.

importance relative. 60 tonnes de métaux non-ferreux et 20 tonnes de barres de fer sont produites quotidiennement⁵²⁸.

- S'agissant du plastique, on compte en 1998 à Nairobi treize entreprises traitant environ 50 tonnes de déchets plastiques par jour, pour une production quotidienne de 10 tonnes⁵²⁹.
- L'industrie du recyclage du papier est quant à elle devenue la première en termes de volumes traités et de chiffres d'affaires réalisés. La part du papier dans la production des déchets est effet la plus importante parmi les matériaux recyclables : 17%, dont plus des trois-quarts sont recyclables⁵³⁰. On compte désormais six sociétés investies dans le secteur du papier, avec parfois plusieurs sites de production, à l'instar de la *Panafrican Paper*, dont l'activité est développée sur deux sites différents dans Nairobi, en plus de celui d'origine à Thika. Grâce aux trois sociétés *leaders* de ce secteur, la *Panafrican Paper*, la *Kamongo Waste Paper* et surtout le groupe *Chandaria Industry* (qui sont toutes des filiales de *Chandaria Companies*), le Kenya exporte aujourd'hui une partie de sa production de papier recyclé. Le pays alimente ainsi ses voisins ougandais et tanzanien. Parallèlement, le secteur du papier, tant sa collecte que son recyclage, a créé de nombreux emplois. Le groupe *Chandaria Industry*, par exemple, qui ne comptait qu'une seule usine en 1990, emploie actuellement 1 000 personnes réparties en deux unités de production. Il en est de même pour la *Kamongo Waste Paper* qui emploie désormais plus de 150 personnes. Cette société s'est également associée à une

⁵²⁸ Les métaux ferreux, dont l'acier, et non ferreux, comme l'aluminium, proviennent principalement des boîtes de conserve, des aérosols et des pièces de carrosseries de véhicules.

⁵²⁹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.2, p. 2/27.

⁵³⁰ La pâte à papier est fabriquée à partir des journaux, papiers, cartons, magazines, etc. en remplacement partiel ou total du bois initialement employé. Si à l'origine deux à trois tonnes de bois étaient nécessaires à la confection d'une tonne de pâte à papier vierge, une seule tonne de vieux papier suffit désormais.

compagnie de transport afin de livrer ses nombreux clients dont certains en Ouganda⁵³¹.

- Enfin, le recyclage du verre semble en voie d'extinction depuis 1999. La *Central Glass Industry*, filiale des *Kenya Breweries Ltd*, a fermé sa chaîne de recyclage du verre cassé en 1999 par manque de rentabilité. Elle se limite désormais au nettoyage des bouteilles de verre pour la réutilisation et à la production de bouteilles.

Tableau 22 : Principales entreprises industrielles de recyclage à Nairobi

Métal	Papier	Plastique
<i>Steel Rolling Mills</i>	<i>Panafrican Paper</i>	<i>Nairobi Plastics</i>
<i>Premier Rolling Mills</i>	<i>Kamongo Waste Paper</i>	<i>Kenpoly Manufactures Ltd</i>
<i>Morris and Company</i>	<i>Madhupaper</i>	<i>Premium Drums</i>
	<i>Mother Paper</i>	<i>Acme Containers Ltd</i>
	<i>Chandaria Industry</i>	<i>Cables and Plastic Ltd</i>
	<i>Kenya Paper Mills</i>	<i>Crown Industries</i>
		<i>Isoapack Ltd</i>
		<i>Unichem Plastic Ltd</i>
		<i>Desbro Polymers</i>
		<i>King Plastics Industries Ltd</i>
		<i>General Plastic Ltd</i>
		<i>Sigma Plastic</i>
		<i>Cosmo Plastic Ltd</i>
Verre	Caoutchouc	Os
<i>Central Glass Industries</i>	<i>Kenya Reclaimed Rubber</i>	<i>Glade Home</i>

Source: synthèse personnelle.

⁵³¹ Située originellement à Kisumu, la *Kamongo Waste Paper* est une société familiale, créée en 1987 pour approvisionner la *Kisumu Paper Mill*. Son directeur, Karim Devji, a ouvert un centre de dépôt à Nairobi en 1989 (devenu aujourd'hui un site de production). La société recycle en moyenne 130 tonnes de déchets par jour. La société est associée à l'entreprise *Malde Transporter* pour assurer son approvisionnement et la livraison des clients. Entretien avec Karim Devji, le 29 octobre 2001 à Nairobi.

Pour se fournir en matière première, les industries du recyclage font régulièrement le tour des intermédiaires du tri (répartis un peu partout dans la cité, même si nombre d'entre eux sont localisés autour de Dandora), et se rendent également directement à la décharge municipale. Vingt compagnies de recyclage sont directement en affaire avec les groupes opérant sur la décharge. Dans le cas des entreprises de recyclage du papier, une partie de la matière-première est importée d'Afrique de l'Est et d'Afrique Centrale.

La collecte est également assurée auprès d'industries, de commerces (comme les supermarchés), d'institutions et des fouilleurs. À cette fin, les industries du recyclage transitent généralement par des agents chargés de nouer l'ensemble des contacts. La *Kamongo Waste Paper*, par exemple, collecte près de 100 tonnes de papier par jour, grâce à la dizaine de camions qui tournent dans la ville⁵³². Cette dernière travaille alors avec une trentaine d'agents qui achètent tous les jours le papier à des prix variant en fonction de la qualité et du revendeur⁵³³.

Regarder les seules actions de terrain revient avant tout à juger une politique publique en tant que simple jeu d'acteurs, où l'arbitrage est le degré d'efficacité concrète, l'efficacité s'entendant comme la résolution d'un problème. Ainsi, la capacité à faire des autorités locales est niée par leur présumée inefficacité sur le terrain d'une part, et par le développement d'initiatives plus « efficaces » dans lesquelles elles ne sont pas investies d'autre part. Il est ainsi tentant de confondre la simple description des phénomènes sociaux avec leur explication : vingt ans

⁵³² La société en possède 25 en tout, du fait du rapprochement avec *Malde Transporter*, mais une quinzaine est affectée exclusivement à l'approvisionnement des clients.

⁵³³ Le prix d'achat varie significativement, de 3 à 7 Kes par kg auprès des fouilleurs (de 0,04 à 0,09 €) et de 7 et 15 Kes par kg (de 0,09 à 0,21 €) quand il provient des industries ou des commerces. Les négociants restent néanmoins les principaux fournisseurs des industries de recyclage.

d'impuissance municipale et la montée en puissance de demandes sociales renouvelées auraient conduit, au début des années 1990, de la passivité des populations au développement d'une action autonome, dans un climat d'autant plus propice de passage au multipartisme et de déverrouillage du système autoritaire.

Pour autant, l'étude de Dar es Salaam démontre que la passage à l'action des populations n'a rien de naturel, y compris lorsque les autorités publiques abandonnent la collecte. À Dar es Salaam, la collecte publique des déchets s'est progressivement détériorée dans les années 1980⁵³⁴, pour frôler l'extinction au début des années 1990 : moins de 2% des déchets sont alors collectés. Les dysfonctionnements de la collecte publique perdurent tout au long de la décennie⁵³⁵, conduisant à une privatisation progressive par la municipalité de la collecte de certains quartiers à partir de 1994. À la différence de Nairobi, l'investissement des populations dans les déchets ne se développe que depuis très récemment⁵³⁶, mise à part l'activité de fouille sur les décharges⁵³⁷. La presse souligne ce faible investissement, qui se traduit par de très minces volumes de déchets recyclés⁵³⁸. La

⁵³⁴ « Garbage city », *Sunday News*, November 2, 1985 et « Litter city », *African Events*, November 1985.

⁵³⁵ En 1997, seuls 8% des déchets sont collectés. Neuf camions municipaux sont alors opérationnels.

⁵³⁶ Seules une cinquantaine de groupes (ONG, CBO et petites entreprises) investis dans les déchets sont recensés à Dar es Salaam, dont la moitié ont été créés à partir de 2002. Le volume d'emplois généré par la gestion des déchets est ainsi estimé à 3 000. « Solid waste management big business in Dar es Salaam », *The Guardian*, May 4, 2002.

⁵³⁷ « Vingunguti dump : self-employment area », *Majira*, February 29, 1996. Environ 300 fouilleurs s'activent sur la décharge de Vingunguti, essentiellement transférés de l'ancienne décharge de Tabata, fermée en 1991. Une entreprise de structuration semble en cours, même si 90% des *scavengers* exercent individuellement. Une coopérative, rassemblant une quarantaine de ces fouilleurs, a ainsi été créée au début des années 2000. Majani, B., « The Institutional Economics of Solid Waste Management in Tanzania », *Spring Research Series*, N°28, 2000, p. 171-186. Un nombre croissant de fouilleurs est également présent sur la nouvelle décharge de Mtoni.

⁵³⁸ « Tanzania lags behind in recycling waste », *Daily News*, September 9, 2000. À la différence de Nairobi, il n'existe pas encore de collecte à grande échelle des déchets recyclables. Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management for Dar es Salaam City*, Nairobi, JICA, 1997, vol.4, p. 3/50. Voir annexe graphique 4 : « Recyclage des déchets auprès des ménages à Dar es Salaam (Tanzanie) » (p. 62 du cahier d'annexes). Les entreprises de recyclage sont par ailleurs très récentes (aucune n'était recensée en 1992) et peu nombreuses : deux pour le papier, six pour le métal (mais sur de petits volumes : moins de 2% du métal recyclable, très peu également

raison invoquée serait la faible connaissance du potentiel économique du recyclage par les populations, que la presse commence seulement à exposer à la fin des années 1990⁵³⁹. Parallèlement, les initiatives qui émergent sont pour la plupart initiées ou soutenues par des organismes internationaux, ce qui représente une différence significative par rapport à Nairobi, à l'instar de la CBO qui sert d'illustration à la plupart des articles sur la prise en charge populaire des déchets à Dar es Salaam, la *Kinondoni Moscow Women's Development Association* (KIMWODA). Engagée depuis 1991 dans la collecte des ordures du *ward*⁵⁴⁰ de Kinondoni (quartier sans infrastructure rassemblant environ 40 000 habitants), elle a progressivement professionnalisé son service, grâce au soutien de son instigateur, le Bureau international du travail. KIMWODA s'est ainsi muée en 1998 en opérateur privé chargé par la municipalité de Dar es Salaam d'assurer la collecte de la zone, contre rémunération par la municipalité⁵⁴¹. La présence des ONG est également forte⁵⁴².

Cet investissement populaire moins développé qu'à Nairobi interroge d'autant plus qu'à la différence de la capitale kenyane, la gestion des déchets est placée au cœur du *Sustainable Development Program* dont Dar es Salaam est la ville pilote depuis 1992. Cette initiative novatrice, lancée par les Nations Unies (Programme Habitat) en collaboration avec les autorités publiques, repose sur des consultations régulières entre les différentes parties qui ont identifiées deux priorités : la collecte des déchets et la fourniture des services urbains aux quartiers jugés délaissés, et sur un financement important par les bailleurs internationaux. La mise en place en 1992 de

pour le papier, expliquant l'export des déchets-papier vers Nairobi), une pour le verre et aucune pour le plastique. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, p. 8/42.

⁵³⁹ « Dar's waste a great potential », *Daily News*, July 23, 1999 et « Public not aware of management of waste potential », *The Guardian*, September 7, 2000.

⁵⁴⁰ Circonscription administrative en milieu urbain.

⁵⁴¹ La KIMWODA reçoit mensuellement 40 000 *Tanzanian Shilling* (53 €) de la mairie, en plus des montants versés par les foyers au titre de la collecte des déchets. Le montant demandé aux résidents est fixé par la KIMWODA, dans la limite d'un seuil de 1 000 *Tanzanian Shilling* (1,34 €) fixé par le DCC.

⁵⁴² « Red Cross re-enters waste collection at Kariokoo Market », *The Guardian*, June 15, 2000.

ce programme s'est traduite par un ensemble d'actions, dont les effets sur le terrain ont été significatifs entre 1992 et 1996 : réparation des camions, mise en place d'une nouvelle décharge, campagne de nettoyage d'urgence du centre-ville, engagement de la privatisation de la collecte, la collecte publique étant désormais réservée aux axes routiers, espaces et institutions publiques. Ce programme se traduit également par la volonté d'investir les communautés dans la collecte des déchets de leurs quartiers et d'encourager les initiatives de recyclage, d'où l'instigation d'OCB spécialisées dans la collecte des déchets⁵⁴³. À partir de la mise en place de la commission municipale en 1996, et malgré le développement des sociétés privées, la collecte a rapidement de nouveau décliné à partir de 1998⁵⁴⁴, sans pour autant se traduire par un essor de la participation à la gestion des déchets⁵⁴⁵. Or la pression civique à s'investir dans les déchets est forte : depuis 1993, la municipalité s'est dotée d'une législation très rigoureuse sur la gestion des déchets⁵⁴⁶, qui conduit certains résidents jetant leurs ordures dans des lieux inappropriés à recevoir des amendes⁵⁴⁷, culpabilisation qui se

⁵⁴³ Voir pour davantage d'information sur ce programme : Myers, G.A., *Disposable Cities. Garbage, Governance and Sustainable Development in Urban Africa*, Ashgate, Burlington, 2005, p. 40-55.

⁵⁴⁴ Les journaux swahilophones sont très véhéments à cet égard. L'évolution des titres de *Majira* est illustrative de la courte amélioration de la collecte : le 15 janvier 1996, « jiji laanza kupendeza » (la ville est devenue belle) succède, le 9 juin 1996, « Agizo la Sumaye Dar zii, na jiji laendelea kunuka » (l'ordre du maire n'est pas respecté et la ville pue) ; *Dar Leo*, le 21 mars 1996, « Kukithiri kwa Uchafu jijini » (les déchets se propagent dans la ville).

⁵⁴⁵ Elle reste en retrait par rapport à Nairobi ; elle se retrouve néanmoins au détour des plaintes et des manifestations organisées au sujet des lieux de dépôt. Les plaintes de résidents, reprises par les associations de défense de l'environnement, ont conduit à la fermeture en 1991 de la décharge de Tabata. Une plainte similaire a été déposée par les résidents adjacents à la décharge de Vingunguti en 2000 et ceux de la décharge de Mtoni (*The Guardian*, March 19, 2003). Voir annexe photo 14 : « Décharge de Vingunguti (Dar es Salaam) » (p. 84 du cahier d'annexes) et annexe photo 15 : « Décharge de Mtoni (Dar es Salaam) » (p. 84 du cahier d'annexes). Sur un état des lieux de la participation à Dar es Salaam : Majani, B., Lusugga Kironde, J.M., « La gestion des déchets à Dar es Salaam », in Onibokun, A. (dir.), *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthakla-CRDI, 2001, p. 101-170.

⁵⁴⁶ Dar es Salaam City Council, *Dar es Salaam Collection and Disposal of Refuse By-Laws*, 1993.

⁵⁴⁷ « Mahakama yapiga marufuku utupaji taka » (le tribunal interdit de jeter les déchets), *Dar Leo*, March 27, 1996. Sur le premier semestre 2002, 1 000 condamnations seront prononcées (*The Guardian*, May 15, 2002).

retrouve dans la presse anglophone⁵⁴⁸. Des campagnes de collecte des taxes pour l'enlèvement des ordures sont également conduites, alors même que le service n'est que partiellement assuré⁵⁴⁹.

La nécessité d'agir, même devant une situation problématique, n'est dès lors pas forcément évidente, ni partout, ni pour tous, même pour les individus en apparence proches du problème ; la nécessité de l'action dépend de la manière dont les acteurs interprètent la situation et quand la nécessité est vécue, elle reste dépendante des contraintes que le mode de régulation lui impose.

Ainsi, il convient de ne pas réduire l'analyse de l'action publique à une visite de chantier, complètement sécularisée de l'analyse politique. En effet, la différence de perception des nécessités de l'action entre Nairobi et Dar es Salaam témoigne de la complexité de la relation entre la présumée inefficacité de l'action des autorités et le développement de l'action publique. Dans le cas de Nairobi, les autorités ont longtemps dominé le processus de définition du problème public des déchets. La mise sur agenda du problème des déchets à l'initiative des autorités publiques, au début des années 1980, ouvrira des perspectives pour le développement de l'action publique, alors même que les déchets n'apparaissent pas dans les représentations populaires de l'époque comme un problème justifiant une action.

⁵⁴⁸ Voir annexe photo 16 : « Déchets sur *Msimbazi street* à Dar es Salaam » (p. 85 du cahier d'annexes) et annexe photo 17 : « Déchets à Tandale CCM à Dar es Salaam » (p. 86 du cahier d'annexes).

⁵⁴⁹ « Wakazi wa jiji waombwa kusaidia wakampuni ya kuzoa taka » (les résidents sont pressés par les autorités de soutenir les entreprises de collecte de déchets), *Majira*, January 20, 1999. Il convient de rappeler que la mise en place d'une taxe pour la collecte des ordures reste récente (service urbain gratuit jusqu'en 1992).

Deuxième partie

GENÈSE :
LE MONOPOLE DES AUTORITÉS PUBLIQUES
SUR LA DÉFINITION
DU PROBLÈME PUBLIC
(1964-1991)

La genèse de la gestion des déchets nairobiens en tant que problème public, *i.e.* problème social susceptible de susciter une intervention des autorités publiques, se situe au milieu des années 1980. S'y compilent en effet visiblement les deux dynamiques faisant accéder la mauvaise gestion des déchets au rang de problème public.

- Tout d'abord, c'est à cette période que la gestion des déchets accède véritablement au rang de problème social. En atteste l'investissement des populations dans la gestion de leurs déchets. Si l'action des individus en matière de déchets n'est pas nouvelle, loin de là, elle se développe désormais selon des modalités renouvelées, témoignant d'une nouvelle appréhension de la gestion des déchets. Ces évolutions sont au nombre de trois : le développement des actions groupées, l'élargissement de la palette des modalités d'action et l'investissement très large des populations.

En premier lieu, on assiste depuis le milieu des années 1980 au développement d'initiatives populaires « groupées », contrastant avec l'absence de ce type d'actions antérieurement, et ce dans des quartiers diversifiés, aussi bien à *State House* qu'à Mathare. En effet, si les initiatives populaires en matière de gestion de déchets sont anciennes, elles reposent alors sur des mécanismes avant tout individuels : chacun s'investit à sa manière sans coordination avec les autres. De surcroît, si ces modes individuels de gestion sont dès les débuts de la ville variés (pour les principaux : trier, jeter, enfouir et brûler), ils sont toujours restés concentrés sur la seule évacuation vis-à-vis du foyer domestique (quitte ainsi à ce qu'ils restent très proches de l'habitation, la seule condition étant qu'ils en soient à l'extérieur). Ces modes populaires n'intègrent alors que faiblement les autres étapes constitutives de la chaîne à laquelle on peut assimiler la gestion des déchets en milieu urbain : si le rejet hors du foyer est le maillon premier, s'ensuit en théorie le dépôt dans des points déterminés à même de permettre un ramassage collectif puis le transport dans un site de dépôt final puis de retraitement. Des actions de tri à des fins de valorisation

(réutilisation, recyclage et compostage) peuvent se greffer à différents moments de cette chaîne : avant le rejet hors du foyer, sur les sites de collecte intermédiaires ou encore au site de dépôt, comme cela est le cas actuellement. Avant les années 1980, la nécessité du dépôt en des points déterminés afin de permettre la collecte n'a jamais été réellement pleinement intégrée. Ainsi, dans les années 1960 et 1970, alors que la collecte fonctionne encore relativement bien, en termes de volumes et de périodicité (passages plus ou moins réguliers), les modes individuels de gestion des déchets restent souvent privilégiés aux dépôts dans les poubelles, bennes et points de collecte intermédiaires alloués par la municipalité. La fin des années 1980 est en revanche caractérisée par le développement d'initiatives groupées en matière de collecte, à savoir des opérations de nettoyage d'une zone (généralement une portion de quartier) suivies du regroupement des déchets collectés en un point précis ; puis se développent progressivement les premières actions visant au transport des ordures en dehors du quartier, comme cela est le cas à Eastleigh dans les années 1990.

Des initiatives de valorisation, autres que le traditionnel tri au sein du foyer, se développent aussi à partir de cette époque sur des échelles diverses : formelles et informelles aussi bien sur le plan individuel que groupé. Dans la lignée du *jua kali* du métal développé déjà depuis les années 1960, se multiplient dans les années 1980 les actions informelles de tri et de valorisation des matières non-organiques. Dans le cas des matières organiques, cette mise en valeur se développe plus tardivement.

Parallèlement, la multiplication, dans la seconde moitié des années 1980, des sociétés privées de collecte des déchets dans les quartiers aisés puis, rapidement, à l'échelle des quartiers de classes moyennes (sur un mode néanmoins plus restreint et aléatoire) témoigne de cette accession du problème des déchets au rang de problème social en dehors des seuls quartiers pauvres où les initiatives précitées se développent essentiellement. Payer une entité autre que les autorités publiques pour que ses

déchets soient collectés (et payer beaucoup plus⁵⁵⁰) devient une pratique courante. Cela succède à une période où un nombre croissant de résident n'effectuait plus de versement à la municipalité au titre des déchets⁵⁵¹.

- L'accession de la gestion des déchets au rang de problème public est perceptible à cette même période au travers de l'évolution de la posture des autorités publiques. Ces dernières inscrivent clairement la gestion des déchets sur les agendas politiques et administratifs. Cette problématisation publique est particulièrement visible lors de la dissolution, par le gouvernement, en 1983, de l'autorité municipale élue et son remplacement par un organe administratif, la *City Commission*. Cette dissolution est, en effet, officiellement motivée par l'incapacité prolongée du *Nairobi City Council* à remplir ses devoirs en matière de services publics, plus particulièrement dans le domaine des déchets⁵⁵².

Les années 1980 se présentent ainsi comme une période charnière : à leur début, s'inscrit la crise empirique de la collecte municipale des déchets dont les statistiques chutent sévèrement à partir de 1981 ; dans les années suivantes, s'opère la problématisation publique de la défaillance municipale en matière de gestion des déchets.

La proximité temporelle entre la crise empirique de la collecte des déchets et la problématisation publique, qui surviennent à quelques années d'intervalles, doit-elle pour autant mener à une analyse de type « cause à effet », selon laquelle la défaillance répétée de la collecte aurait conduit à l'émergence du problème public ?

⁵⁵⁰ Alors que la taxe municipale de collecte des déchets avoisine les 20 Kes mensuels, les grandes compagnies privées pratiquent des tarifs de 150 à 800 Kes par mois (de 1,8 à 9,3 €).

⁵⁵¹ Depuis les années 1970, les factures d'eau, qui intègrent les redevances pour les ordures ménagères, sont payées de manière de plus en plus aléatoire. Il reste néanmoins difficile de faire la part entre le refus individuel de payer pour un service jugé insatisfaisant et l'incapacité des autorités à simplement émettre ces factures puis à collecter leur dû.

⁵⁵² « Government suspends NCC », *Weekly Review*, March 11, 1983.

Selon ce type de raisonnement, la dégradation de la situation sur le terrain aurait conduit à une brusque prise de conscience populaire des nécessités de l'action en matière de déchets (problématisation sociale et développement des modes populaires de gestion des déchets), obligeant alors les autorités publiques à intervenir (par une mise sur agenda du problème des déchets).

Ce type de raisonnement est particulièrement tentant car la confrontation des temporalités laisse penser à un enchaînement assez évident des processus. Effectivement, le début des années 1980 est la période à laquelle il est courant d'assimiler la crise empirique de la gestion des déchets, avec une brusque chute du ramassage des ordures à moins de 25% des déchets produits. Les années suivantes, les modes populaires de gestion des déchets, notamment sur la base de groupes de quartiers, se développent et la gestion des déchets fait son entrée sur la scène publique en 1983 à travers un événement politique majeur (la dissolution du conseil municipal).

Cette linéarité apparente du processus de problématisation publique est pourtant contredite par une analyse plus fine des étapes qui le constituent, dont son maillon premier, celui de la crise empirique de la collecte, censé ensuite déclencher les processus de problématisation sociale puis publique de la gestion des déchets. L'analyse des données chiffrées disponibles⁵⁵³ conduit à conclure à la survenance d'une crise de la collecte dans les premières années de la décennie 1980. La crise est traduite par la dégradation sévère des deux principaux indicateurs évaluant la performance globale du ramassage des ordures : le nombre de tonnes collectées et le pourcentage des déchets collectés eu égard au total produit. On assiste effectivement à une chute importante et durable des volumes collectés à partir de 1980-1981 et, par conséquence, à une moindre prise en charge des déchets produits (on passe d'une

⁵⁵³ Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998. Ces données correspondent en fait aux statistiques officielles transmises par le NCC. Elles sont également reprises dans : Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of Social Studies, 2005.

collecte de 92% des déchets produits en 1978 à 21% en 1981⁵⁵⁴). La notion de crise revêt également une dimension normative, celle d'un dysfonctionnement grave eu égard à une situation antérieure jugée « normale ». Or, dans le cas de Nairobi, il convient de prendre position sur un élément important, à savoir la situation de la collecte avant le début des années 1980, moment auquel est assimilée la présumée crise.

Même si les données chiffrées ne les traduisent pas, des déshérences parfois aigues de la collecte des déchets surviennent dans différents quartiers de la cité dès le milieu des années 1970, dont la presse s'est faite l'écho⁵⁵⁵. Plus fondamentalement, il semble falloir souligner que des pans entiers de la ville sont en fait exclus d'une collecte régulière depuis longtemps si ce n'est depuis l'Indépendance. En fait, la collecte publique des déchets à Nairobi n'a jamais été aussi parfaite que ce que laissent entendre les statistiques disponibles (plus de 90% des déchets produits seraient collectés dans les années 1960 et 1970). Eu égard aux situations relatées dans différents ouvrages aussi bien que dans la presse, la perfection de la collecte à un tel niveau n'est pas vraisemblable⁵⁵⁶. Au-delà d'une possible manipulation des chiffres à une époque où la rhétorique de la *Clean City* (la ville propre) est omniprésente dans les discours politiques mais aussi dans les actions administratives (voir supra, section 2 du chapitre 3), cette surévaluation du niveau d'entretien de la ville est assez caractéristique d'une attitude que l'on retrouve encore actuellement : celle de juger de l'état de la ville à la seule lumière du centre-ville, des grands axes

⁵⁵⁴ Chiffres issus du rapport de la Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, p. K/8.

⁵⁵⁵ À partir de 1976, la presse relate de manière régulière les difficultés de collecte rencontrées par plusieurs quartiers d'Eastlands ; à titre illustratif, sont cités les articles du *Weekly Review* les plus significatifs : le 15 décembre 1975, « Nairobi tightens financial debt » ; le 30 août 1976, « The mess in Kenya's Council » ; le 22 novembre 1976, « Mbogua leaves City Hall with a parting shot » ; le 14 février 1977, « Tales of a city » ou encore le 25 juillet 1977, « Nairobi : city under a probe ». Voir annexe photo 18 : « Illustration par la presse des défaillances de la collecte des déchets à Nairobi en 1977 » (p. 87 du cahier d'annexes).

⁵⁵⁶ En particulier, deux ouvrages : Werlin, H., *Governing an African City : A Study of Nairobi*, New-York, Africana Publishing Co, 1974 et Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's self-help city*, Londres, Sussex University Press, 1977.

passants et des quartiers aisés. En ne prenant en compte que ces trois « milieux », certes étendus spatialement mais où ne réside qu'une minorité de la population, la ville offre, dans la décennie suivant l'Indépendance, une image propre en raison d'une présence de la collecte municipale ciblée sur ces zones. En optant pour une vision élargie c'est-à-dire intégrant les autres types de quartiers, il apparaît en revanche que 1964, et ce malgré la stabilité des chiffres évaluant l'efficacité de la collecte, la situation en matière de gestion des déchets est problématique dans plusieurs zones densément peuplées. Le problème de la collecte des déchets est en fait structurel, pour ce qui est des quartiers pauvres, depuis l'origine de la ville comme cela a été illustré précédemment. Même si l'aménagement des quartiers africains s'est développé dans les années 1950, la forte croissance urbaine mais aussi les choix de développement que vont opérer les autorités publiques ont mis à mal de nombreux services municipaux dans les années 1960, dont celui du ramassage des ordures. Ces difficultés ne vont certes pas toucher toute la ville : elles se concentrent sur l'habitat informel, d'Eastlands principalement, où logent la majorité des migrants. L'activisme de l'époque en matière sociale⁵⁵⁷ contraste ainsi avec le peu d'amélioration des structures publiques essentielles en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de collecte des déchets dans ces zones densément peuplées. Les épidémies de choléra en 1971, 1976 et 1980 en sont une conséquence directe. En fait, dans le cas des quartiers informels, une collecte municipale des déchets est opérée dans la période post-Indépendance mais elle est moins régulière et se réalise à partir de points de collecte intermédiaires moins nombreux et donc assez espacés, conduisant à ce que tous les déchets n'y soient pas acheminés⁵⁵⁸. Si une collecte publique des déchets ménagers existe bien à l'échelle de la ville dans la

⁵⁵⁷ Les dépenses sociales (éducatives et médicales) ont fortement crû après l'Indépendance : elles représentent 15% du budget de la collectivité locale en 1963-64 (respectivement 11% pour l'éducation et 4% pour la santé) puis plus du quart du budget en 1974-75 (respectivement 20% et 7%). Ogot, B.A., Ochieng, W.R. (dirs), *Decolonisation and Independence in Kenya – 1940-1993*, Nairobi, East African Studies, 1995, p. 136.

⁵⁵⁸ Expliquant ainsi en partie le phénomène des poubelles vides dans certains quartiers d'Eastlands dans les années 1970.

décennie suivant l'Indépendance (à la différence de la période actuelle où elle n'est quasiment plus réalisée que dans les quartiers de classes moyennes⁵⁵⁹), l'absence de collecte régulière dans certains quartiers informels rend les chiffres précités peu réalistes. Ils ne sont vraisemblables qu'en termes de couverture géographique, la majorité de la ville étant propre car ces quartiers informels n'occupent qu'un espace confiné⁵⁶⁰. Or ces quartiers informels vont produire une part croissante des déchets de la ville, au fur et à mesure de leur densification, ces quartiers regroupant dès 1971 un tiers des habitants de la cité⁵⁶¹. Qu'entendre dès lors par la notion de « crise » de la collecte au début des années 1980 si dès le départ le système de collecte des déchets dysfonctionne ?

La situation en 1980-1981 est assimilée à une crise non pas en raison de l'imperfection de la collecte, qui n'est pas une donnée propre à cette période, ni de la baisse sévère du volume de déchets collectés, qui est un processus amorcé depuis 1975 si l'on s'en tient aux faits retranscrits par la presse de l'époque. Les défaillances de la collecte sont érigées en crise au début de la décennie 1980 avant tout car elles en viennent à remettre en cause la situation jugée « normale » ; cette normalité est l'efficacité de la collecte dans les quartiers de classes moyennes et surtout dans les quartiers riches et le CBD. Il y a assimilation des déshérences de la collecte des déchets à une crise car elles se vivent désormais à l'échelle de toute la ville et non plus au sein confiné des seuls quartiers informels. À partir de 1980-1981, les problèmes de collecte atteignent ainsi des pans de la ville historiquement bien lotis en services et infrastructures municipaux⁵⁶². La défaillance de la collecte devient criante dès 1981 dans le CBD⁵⁶³, zone qui depuis l'origine de la ville a toujours été

⁵⁵⁹ Elle n'est en effet plus présente dans les quartiers aisés ; dans les quartiers pauvres, formels ou informels, elle est très irrégulière.

⁵⁶⁰ Ces quartiers occupent actuellement moins de 6% de l'espace à Nairobi.

⁵⁶¹ Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.J., Okumu, J.D. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 185.

⁵⁶² Les quartiers les plus touchés sont cités dans le *Weekly Review* du 24 avril 1981.

⁵⁶³ « Rubbish overflow », *Weekly Review*, September 3, 1982.

l'objet d'attentions régulières et de mesures drastiques pour préserver sa situation sanitaire. Les quartiers résidentiels connaissent eux aussi les premières irrégularités de collecte, à l'image du quartier de classes moyennes de Parklands dès 1981⁵⁶⁴, puis, rapidement, des quartiers aisés tels que Kileleshwa où l'absence de collecte conduit à pratiquer l'incinération sur différents terrains résidentiels⁵⁶⁵, Kilimani ou encore Woodley⁵⁶⁶. En 1983, tous les quartiers de la ville expérimentent la déshérence de la collecte publique qui ne se réalise désormais plus, en moyenne, qu'une fois par mois et par quartier⁵⁶⁷.

Cette substance de la crise étant cernée, reste ouverte l'interrogation centrale relative à l'émergence du problème public des déchets. En effet, si la défaillance municipale en matière de gestion des déchets est perceptible (en tout cas dans les quartiers résidentiels pauvres) dès l'origine de la forte croissance urbaine des années 1960, pourquoi la problématisation de l'enlèvement des ordures ne s'enclenche visiblement que deux décennies plus tard, c'est-à-dire courant 1980 ? Notamment, pourquoi la problématisation sociale, qui va se traduire par des investissements populaires nouveaux en matière de gestion des déchets, dans les quartiers pauvres en particulier, n'opère-t-elle seulement qu'au milieu des années 1980 ?

La question est d'autant plus intéressante que la vie nairobiennne dans les années post-Indépendance semblait *a priori* favoriser l'enclenchement d'une problématisation sociale des déchets et d'une prise en charge plus ou moins autonome, en tout cas au départ, de certains de leurs problèmes par les populations elles-mêmes.

En effet, cette période est caractérisée par un investissement important des populations dans des formes alternatives d'activités, sans forcément de liens avec les autorités, et supposées apporter des réponses aux problèmes locaux identifiés comme

⁵⁶⁴ *Weekly Review*, April 24, 1981.

⁵⁶⁵ « Garbage disposal by Harambee », *Daily Nation*, October 23, 1984.

⁵⁶⁶ *Daily Nation*, January 3, 1984.

⁵⁶⁷ « Neglect in the capital city », *Weekly Review*, February 18, 1983.

tels par les populations concernées. C'est ainsi que Andrew Hake présente Nairobi, en 1977, comme la « ville de la débrouille » (*self-help city*⁵⁶⁸), en écho notamment au fort développement depuis l'Indépendance du secteur informel de l'emploi⁵⁶⁹. Kenneth King, dans un ouvrage central sur le secteur informel au Kenya, présente l'état d'esprit propre à la société kenyane post-Indépendance, celui de se prendre en charge, comme un des fondements du fort développement du *jua kali*⁵⁷⁰. Ces pratiques sont appuyées plus largement par l'idéologie particulière de l'époque, celle du *Harambee*⁵⁷¹. En effet, le jeune État qu'est le Kenya se construit autour de slogans tels que le « développement », « l'Indépendance » ou encore « la construction de la nation ». Ainsi, afin d'affirmer une conscience nationale mais aussi de profiter des capacités d'initiatives locales, le mot d'ordre *Harambee* lancé par le chef de l'État, Jomo Kenyatta, en 1964, rythme les activités de développement au point de devenir le symbole du régime et tenir lieu d'idéologie officielle. Le mouvement *Harambee*, comme celui du *Gotong Royong* en Indonésie⁵⁷², reprend l'adage « aide ton voisin et à son tour il te rendra service », mais se construit également sur une forte idéologie nationale véhiculant des valeurs de solidarité et de responsabilisation des acteurs, comme l'*Ujamaa* chez le voisin tanzanien⁵⁷³. Aussi,

⁵⁶⁸ Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's self-help city*, Londres, Sussex University Press, 1977.

⁵⁶⁹ Sous l'État colonial, le secteur informel de l'emploi se limite essentiellement à l'artisanat du métal dans le voisinage des quartiers résidentiels destinés aux Africains ainsi qu'à la vente dans les rues (de journaux essentiellement). Macharia, K., « The State and the Informal Sector in Nairobi », *IFRA Working Papers*, N°10, 1993.

⁵⁷⁰ King, K., *Jua Kali Kenya. Change and Development in an Informal Economy (1970-1995)*, Londres, James Currey, 1996, p. 11.

⁵⁷¹ *Harambee* signifie en Swahili « Tirons/Avançons ensemble ».

⁵⁷² Dans le contexte de la marche vers l'Indépendance de l'Indonésie, en juin/août 1945, sur fond de défaite japonaise, Sukarno, le *leader* indépendantiste, fait adopter le 1^{er} juin 1945 les *Pantja Sila* (les 5 principes) : nationalisme, internationalisme, démocratie, justice sociale et croyance en Dieu, qu'il résume sous le concept de *Gotong Royong*. Il s'appuie alors sur le sens de solidarité très développé dans plusieurs ethnies du pays, notamment au niveau du village, avec un système d'entraide appelé déjà *Gotong Royong*.

⁵⁷³ Le terme d'*Ujamaa* vient du Swahili et signifie « la famille ». Il renvoie à l'image de la communauté familiale et l'ensemble des valeurs qui s'y rattache. L'*Ujamaa* a servi de justification au processus de décentralisation, lancé en 1967, et qui met en avant la participation populaire au sein de la vie politique du pays.

dès les années 1964-1965, se multiplient les initiatives populaires locales en vue de la construction d'une école ou d'un dispensaire, la mise en place de coopératives visant à l'achat de terres ou la production de denrées maraîchères, la constitution d'associations aidant à l'installation des nouveaux migrants, notamment sur une base ethnique, etc. Chacun y contribue en fonction de ses moyens, sous forme d'apport financier ou de travail volontaire. Comme le note le Bureau International du Travail en 1972, le développement du secteur informel ou les initiatives *Harambee* sont l'illustration de « la reconnaissance de besoins non-satisfaits, nés du changement social, à laquelle répondent des actions individuelles ou groupées développées sur une base locale »⁵⁷⁴.

S'agissant des services collectifs élémentaires, l'apport des *Harambee* a été important, particulièrement dans les années 1964-1966, à tel point qu'ils se trouvent apparentés à la première forme de planification urbaine dans le pays. Comme le souligne Daniel Bourmaud, « la planification a d'abord été au Kenya une pratique populaire, de la base, avant d'être régie par le haut »⁵⁷⁵. Cet investissement a été particulièrement structurant en matière d'infrastructures de base : puits, canalisations d'eau, centres de santé, dispensaires, écoles. En matière scolaire, les *Harambee* se sont beaucoup investis dans la mise en place et le fonctionnement de *Secondary Schools* alors encore peu développées (eu égard au réseau d'écoles primaires). Fin 1965, un tiers des écoles secondaires sont des « écoles *Harambee* », la moitié en 1978⁵⁷⁶.

Ces initiatives dans les services urbains élémentaires sont encouragées à Nairobi au milieu des années 1960 par le système politico-administratif qui se met alors en place dans une capitale en pleine croissance. En effet, ces investissements populaires se

⁵⁷⁴ International Labour Office, *Kenya's Employment Mission*, Nairobi, ILO, 1972, p. 225.

⁵⁷⁵ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 191.

⁵⁷⁶ Ogot, B.A., Ochieng, W.R. (dirs), *op. cit.*, p. 128.

développent dans un contexte où les autorités publiques, aussi bien le gouvernement central que les élus locaux, apparaissent « prêtes à payer ». Ainsi, très souvent, une fois l'infrastructure achevée ou simplement initiée, on se tournait souvent vers les autorités publiques pour en assurer la finition, la maintenance voire le fonctionnement. Les élus urbains, particulièrement, ont apporté leur concours financiers à certaines demandes, issues de la population au travers des groupes *Harambee*. Cette participation des politiciens urbains prenait la forme soit d'un décaissement d'argent issu du budget municipal, soit, lorsqu'ils ne parvenaient pas à faire avaliser leur demande par le NCC, d'une participation, sur leurs deniers personnels, à des rassemblements de fonds visant à financer des initiatives *Harambee*. Ce soutien des autorités urbaines aux initiatives populaires est alors permis par le caractère encore étendu, à l'époque, de leurs prérogatives. Les municipalités urbaines sont notamment responsables, jusqu'en 1969, de deux domaines centraux où les budgets sont importants et les attentes des populations très fortes : l'enseignement primaire et les centres de santé. Parallèlement, les premières années suivant l'Indépendance sont marquées par des finances publiques dynamiques et des dépenses en expansion. Les premiers déséquilibres budgétaires municipaux majeurs n'apparaissent véritablement qu'à la fin de la décennie 1960. Ce soutien financier apporté par la municipalité, au travers des élus, aux groupes *Harambee* est alors permis par une croissance économique soutenue (plus de 7% en moyenne au cours de la décennie 1960) et des flux monétaires continus vers les budgets locaux, en provenance du gouvernement central encore peu réticent à payer pour les prérogatives coûteuses qu'il a déléguées aux municipalités urbaines. Pour Daniel Bourmaud, « la technique du *Harambee* est devenue pour l' élu un instrument de consolidation de son assise grâce aux multiples occasions d'extérioriser sa prodigalité offertes par les collectes de fonds »⁵⁷⁷. Cet investissement des élus urbains dans le *Harambee* est en fait une illustration du système institutionnalisé de

⁵⁷⁷ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J.F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 263-264.

clientélisme qui se met progressivement en place dans les années suivant l'Indépendance et qui fonde les règles de l'entrepreneuriat politique et, plus largement, de « l'État Kenyatta ».

Comment dès lors comprendre cette situation de *statu quo* privilégiée par les populations en matière de déchets pendant vingt ans dans un cadre qui pousserait *a priori* à l'action ? Également, pourquoi les autorités publiques multiplient-elles, dès le début des années 1980, les gesticulations autour du thème de la gestion des déchets alors que ce dernier ne suscite pas de renouvellement de l'action populaire, sur le mode protestataire ou même simplement alternatif, et ce jusqu'au milieu de la décennie 1980 ?

En effet, l'accession à l'agenda politique et administratif qui offre à une thématique le rang de problème public est généralement précédée d'une problématisation sociale. C'est cette dernière qui pousse théoriquement les autorités publiques à agir. Or, dans le cas des déchets à Nairobi, l'accession du problème sur la scène politique et administrative, notamment avec la dissolution du NCC en 1983, précède vraisemblablement le processus de problématisation sociale. Dans le contexte de Nairobi de l'époque, cette libéralité des autorités vis-à-vis des demandes populaires paraît surprenante. En effet, la crise financière que connaît la ville depuis les années 1970 n'encourage *a priori* pas les prises de position publique sur le caractère intolérable de la situation en matière de collecte ; ces dernières impliquent en effet, outre une rationalisation de l'emploi des moyens déjà à disposition du NCC, de nouveaux investissements, notamment en camions, et une réflexion plus large sur la fourniture des services urbains, en particulier aux quartiers les plus pauvres. Or dès la fin des années 1970, les acteurs politiques et administratifs prennent ouvertement position sur la situation en matière de collecte des déchets à Nairobi, comme en attestent les nombreux articles de presse de l'époque, même si dans les faits aucune action concrète n'est entreprise avant 1983 et la dissolution du NCC. S'agit-il alors simplement d'effets d'annonce de la part du pouvoir politique ? Il reste pourtant

difficilement compréhensible qu'une municipalité fasse émerger spontanément une problématique qui n'est pas prioritaire dans la hiérarchie des préoccupations populaires quotidiennes et qui, en conséquence, ne touche aucunement aux ressorts de sa légitimité.

Pourquoi alors la gestion des déchets devient-elle un élément récurrent voire central dans les débats politiques de la fin des années 1970 et du début des années 1980 alors que sur le terrain les résidents ne revendiquent pas de changements ? Cette mise technocratique sur agenda de la problématique des déchets a-t-elle dès lors joué un rôle dans le processus de problématisation sociale de cette thématique qui s'opère par la suite ?

Dans le contexte particulier du système politique urbain des années 1970 et 1980, les autorités publiques ont largement instrumentalisé la problématique des déchets pour en faire un objet de lutte politique, local puis global, afin d'asseoir leur autorité. Ce sont ainsi les autorités publiques qui font accéder le thème des déchets au rang de problème public (Chapitre 4) alors que celui-ci ne constitue pas encore un problème dans les représentations sociales, ce qui explique l'absence d'actions informelles réelles en la matière et le peu d'empressement des autorités à s'investir concrètement sur le terrain depuis l'Indépendance (Chapitre 3).

On retrouve certes, dans différents contextes géographiques, des exemples de problèmes mis sur l'agenda public sans forcément un processus de problématisation sociale préalable tel que l'illustre l'insécurité routière en France, mise sur agenda de manière technocratique⁵⁷⁸. L'originalité de la situation nairobiennaise est alors double : tout d'abord, inscrire sur l'agenda un non-problème social pour évincer des tables de « réels » problèmes sociaux ; mais surtout faire d'un non-problème social, au-delà

⁵⁷⁸ Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003, 5^{ème} édition, p. 28-29.

d'un problème public, un véritable instrument de lutte au sein du système politique global et pas seulement au niveau local.

Chapitre 3

LA GESTION DES DÉCHETS DANS LES ANNÉES 1960 ET 1970 : UN NON-PROBLÈME SOCIAL

Dès la période post-Indépendance, la vie en milieu urbain est pour la majorité des migrants difficile. Si les conditions urbaines apparaissent plus prometteuses que la vie offerte en milieu rural, la motivation première des années 1960, celle de trouver un emploi dans le secteur dit moderne, cède vite le pas, devant la crise de l'emploi salarié dans la capitale, pour la seule perspective d'un revenu plus élevé⁵⁷⁹. La problématique du logement est quant à elle structurelle dans la cité et explose à l'Indépendance avec un manque important d'habitations et, lorsqu'il y en a, leur inaccessibilité pour la majorité de la population. Les services publics sont quant à eux rapidement mis sous pression, aussi bien en matière d'approvisionnement et de traitement de l'eau, d'écoles, de structures de santé, d'électricité, de transport⁵⁸⁰ que de gestion des déchets.

Ces difficultés ont conduit les populations à développer, dès le départ, des mécanismes d'adaptation à la rugosité de la vie urbaine, au premier rang desquels les emplois et les logements informels. S'agissant des services collectifs également, que ce soit en milieu rural ou urbain d'ailleurs, on s'investit sur la base du groupe dans les écoles et les centres de santé et dans des procédés alternatifs afin de compenser certains besoins élémentaires (forage de puits, construction de latrines en bois au bord des rivières, notamment).

Le non-investissement des populations en matière de déchets pourrait dès lors s'expliquer comme la simple conséquence d'un arbitrage réalisé par les résidents, défavorable aux déchets. Au sein d'une population confrontée à différents problèmes

⁵⁷⁹ Si, au début des années 1960, le secteur de l'emploi salarié reste le fournisseur de la majorité des emplois dans les secteurs essentiels de l'économie, grâce notamment à la croissance du secteur public (35% de l'emploi salarié en 1967), il ne peut plus absorber, dès la seconde moitié des années 1960, la main d'œuvre issue des fortes migrations. Ogot, B.A, Ochieng, W.R. (dirs), *op. cit.*, p. 118. Ainsi, l'emploi salarié ne croît annuellement que de 1,9% sur la période 1964-1967, soit beaucoup moins que l'accroissement de la population (+3% dans les années 1960). Werlin, H., *op. cit.*, p. 277.

⁵⁸⁰ Ces services sont un des thèmes majeurs de la campagne pour l'élection législative partielle de Nairobi East (une zone accueillant de nombreux migrants) en 1966. Haberson, J., « The Kenya Little General Election : a Study in Problems of Urban Political Integration », *IED Discussion Paper*, N°52, June 1967.

sociaux qu'elle doit déjà en partie prendre en charge, les déchets, problème jugé moins prioritaire, n'auraient alors pas été investis.

Cette assimilation des déchets à un problème bel et bien perçu mais qui n'est pas prioritaire est un postulat qui pourrait être renforcé par le fait que la problématique sanitaire n'est absente ni des représentations populaires, ni des discours politiques. Parmi les services publics élémentaires auxquels les citoyens sont les plus sensibles, les infrastructures de santé arrivent en première place, avec l'école et l'accès à l'eau potable⁵⁸¹. De surcroît, une rhétorique s'est développée dès l'Indépendance pour promouvoir la nécessité d'une « *Clean City* », qui est reprise de manière régulière dans les discours des autorités publiques⁵⁸².

Si les déchets ne sont dès lors que des problèmes sociaux parmi tant d'autres, comment interpréter des situations où par exemple les poubelles, mêmes celles collectées, ne sont pas utilisées au profit du rejet dans l'espace attenant à l'habitation ? Si les déchets ne sont qu'un problème social en latence, pourquoi le discours récurrent sur la nécessité d'une ville propre, associé à l'aggravation continue sur le terrain de la situation en matière de déchets, ne font-ils pas émerger la problématique des déchets dans la sphère sociale et susciter l'action ?

En fait, dans les années 1960 et 1970, les déchets ne sont pas un problème social en tant que tel, ce qui explique l'absence d'actions qui peuvent paraître élémentaires (Section 1). Cette appréhension particulière des déchets est, paradoxalement, renforcée par l'attitude des autorités publiques et leur promotion appuyée d'une « *Clean City* », particulièrement dans les années 1970 (Section 2).

⁵⁸¹ La multiplication des *Harambee*, dans les années 1960, dans ces domaines atteste de leur appartenance aux problématiques jugées prioritaires par les résidents.

⁵⁸² Cette référence à la nécessité d'une « ville propre » est en fait présente depuis la naissance de la ville, confrontée dans ses premières décennies à des épidémies. Elle a aussi été très fréquemment utilisée dans les années 1950 et les premières années de la décennie 1960.

Section 1

L'ABSENCE DE PROBLÉMATISATION SOCIALE PRÉALABLE

L'absence de collecte municipale efficace des déchets est au Kenya un problème potentiel uniquement dans les milieux urbains, la mise en place de schémas de prise en charge collective et publique des ordures s'étant limitée aux villes. Il s'agit ainsi d'une problématique typiquement urbaine, à la différence d'autres enjeux telles que l'approvisionnement en eau potable, la scolarisation ou les infrastructures de santé qui se posent aussi en milieu rural avec plus ou moins d'acuité. On pourrait dès lors s'attendre à une entrée fulgurante de cette thématique nouvelle des déchets dans les problématiques des migrants ruraux qui représentent la majorité des habitants de Nairobi dans la période post-Indépendance.

Jusqu'à la fin des années 1970, Nairobi est en effet majoritairement constituée de « citadins ruraux », des personnes jeunes⁵⁸³ exclusivement socialisées en milieu rural et qui viennent à la ville de manière massive dès l'abolition du système d'accès restrictif qui avait prévalu dans la capitale sous l'État colonial. Ces migrations contribuent pour moitié à la forte croissance démographique de la cité, plus 12% en moyenne par an de 1962 à 1969 (Cf. Tableau 23). Ainsi, en 1970, moins d'un habitant de Nairobi sur cinq y est né⁵⁸⁴ (environ deux sur cinq aujourd'hui⁵⁸⁵).

⁵⁸³ Voir annexe graphique 5 : « Répartition par tranches d'âge de la population de Nairobi en 1969 et 1979 » (p. 63 du cahier d'annexes).

⁵⁸⁴ Blévin, J., Bouczo, C., *op. cit.*, p. 21.

⁵⁸⁵ Cette contribution des migrations à la croissance urbaine de Nairobi, exceptionnellement forte jusque dans les années 1990, reste aujourd'hui « élevée (61% des habitants de Nairobi n'y sont pas nés), y compris par rapport au reste du pays (s'agissant de la moyenne nationale, 35% ne sont pas nés dans le district de la ville où ils ont résident) ». Voir Bocquier, Ph. « Les impacts sociaux de la crise à

**Tableau 23 : Données sur l'urbanisation au Kenya et à Nairobi
selon les recensements de 1962, 1969 et 1979**

Année	1962	1969	1979
Population du Kenya (en milliers)	8 636	10 943	15 334
Population urbaine (en milliers)	671	1 082	2 314
Population urbaine (en %)	7,8%	9,9%	15,1%
Taux de croissance urbaine	6,3%	7,1%	7,9%
Part de la migration dans la croissance urbaine	46%	51%	57%
Population de Nairobi (en milliers)	227	509	828
Taux de croissance de la population à Nairobi	4,6%	12,2%	5,0%
Population de Nairobi (en % de la population urbaine)	33,8%	47,0%	35,8%

Source : Bocquier, Ph., 2003.

La force de ces migrations est nourrie par le « biais urbain », phénomène puissant d'attraction vers les villes constitué de facteurs qualifiants et discriminants (*Pull and Push factors*). Les facteurs discriminants sont concentrés dans les campagnes : ils recouvrent essentiellement le manque de terres, la pauvreté, et le défaut d'infrastructures élémentaires. La ville quant à elle regroupe des critères qualifiants : le plus grand développement du secteur dit moderne de l'emploi, la plus grande disponibilité d'infrastructures telles que les écoles, les hôpitaux et les réseaux de transport et surtout les différentiels de revenus eu égard au milieu rural.

Il est désormais admis que la socialisation urbaine, celle qui va faire que des thématiques typiquement urbaines telles que la gestion des déchets pénètre les représentations et les pratiques citadines, n'est pas un phénomène instantané. En effet, l'urbanisation recouvre deux aspects complémentaires : tout d'abord,

Nairobi : l'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 83-84.

« l'urbanisation physique ou géographique qui est la concentration de populations et d'activités non-agricoles dans un milieu urbain de forme ou de taille ; (parallèlement,) l'urbanisation globale ou sociologique qui représente la diffusion géographique de valeurs, de comportements, d'organisations et d'institutions urbaines »⁵⁸⁶. Ainsi, comme le souligne Daniel Bourmaud, l'urbanisation n'est pas seulement un phénomène statistique (urbanisation physique), elle est aussi processus (urbanisation globale)⁵⁸⁷. En fait, la citadinité n'est pas un état qui se plaque sans alternative sur les résidents. Pour reprendre les mots de Philippe Gervais-Lambony, « la ville est un espace construit et habité par les hommes, le verbe habiter devant être ici pris au sens fort : il désigne le fait de participer à la vie du lieu, de le modifier et de lui donner sens et âme en s'en appropriant l'usage. La compréhension de cet habiter n'est possible que par l'analyse des rapports tissés entre les hommes et l'espace. Ces rapports sont de deux types : ceux qui relèvent des pratiques de l'espace et ceux qui relèvent des représentations. Les pratiques sont la manière concrète dont vivent les hommes, la façon dont ils utilisent et transforment l'espace. Les représentations sont fondées sur la perception, elles sont des images collectives ou individuelles de l'espace, chargées aussi d'une valeur symbolique »⁵⁸⁸. L'auteur insiste sur l'importance de la prise en compte de l'imaginaire des citoyens, au travers notamment de l'analyse de leurs relations quotidiennes à l'espace-ville. Les auteurs spécialisés en rudologie soulignent cette nécessité de prendre en compte les espaces de représentations et posent l'impératif de gestion des déchets qui habiterait chaque citoyen comme une fausse évidence. Comme l'observe Gérard Bertolini, « la notion de déchet ne renvoie pas seulement à la (ou l'absence de) valeur économique, mais un ensemble complet (complexe) de valeurs, et à une dynamique des changements de valeurs. Le processus en œuvre n'est pas seulement juridico-économique, mais aussi

⁵⁸⁶ Zoa, A-S., *Les ordures à Yaoundé. Urbanisation, environnement et politique au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 47.

⁵⁸⁷ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 215-256.

⁵⁸⁸ Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citoyen*, Paris, Karthala-IFRA, 1994, p. 146.

mental »⁵⁸⁹. Anne-Sidonie Zoa nous rappelle quant à elle, dans son analyse de Yaoundé, que « si l'on admet que les ordures ménagères sont un fait social global, l'intelligence de ce phénomène exige une attention à tous les aspects qui échappent aux considérations techniques, financières et administratives de la gestion des ordures ; il faut alors procéder à une archéologie qui met en lumière le complexe d'idées, les noyaux de représentations et de croyances qui structurent l'imaginaire des citoyens »⁵⁹⁰.

L'appréhension des déchets par les résidents semble dès lors liée à la manière dont ils vivent et perçoivent la ville. Dans le cas de Nairobi, deux dynamiques principales vont limiter une problématisation sociale des déchets dans un contexte de défaillance de leur gestion : une « ruralisation de la ville » tout d'abord, qui limite une inflexion des pratiques et des représentations en matière de déchets (I) ; ensuite, une socialisation urbaine particulière pour la plupart des résidents, limitant l'accession de la ville à un objet qui fasse sens et qui serait dès lors investi d'un poids « affectif » à même de permettre un infléchissement des représentations et pratiques en matière d'entretien de l'espace (II).

I UNE « RURALISATION DE LA VILLE »⁵⁹¹

Dans les années 1960, le « Kenya subit, impuissant, cette irruption de la ville dans sa vie quotidienne »⁵⁹². Comme beaucoup d'autres pays du continent subsaharien, le Kenya passe à cette époque d'une société rurale à une société où le fait urbain, bien qu'encore minoritaire, se révèle suffisamment intense et rapide pour modifier les

⁵⁸⁹ Bertolini, G., *Le Marché des ordures : économie et gestion des déchets ménagers*, Paris, L'Harmattan, 1990, p. 8.

⁵⁹⁰ Zoa, A-S., *op. cit.*, p. 81.

⁵⁹¹ Zoa, A-S., *op. cit.*, p. 82.

⁵⁹² Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 263.

différents équilibres à la fois économiques, politiques et sociaux. On assiste alors à Nairobi à une « ruralisation de la ville », née des fortes migrations et de l'extension des limites de la cité, en 1963, à des zones semi-rurales voire entièrement rurales comme Ruai ou Ngundu. Pour la plupart de ces nouveaux résidents, si on a quitté le village, on ne rompt pas forcément avec les croyances et les façons de faire du milieu d'origine. Leurs rapports aux déchets correspondent essentiellement à la reproduction des pratiques du milieu rural même si elles se trouvent influencées par le modèle d'organisation urbaine (A). Cette imperméabilité, certes relative, des pratiques des nouveaux résidents en matière de gestion des déchets est maintenue en partie par l'horizon temporel particulier dans lequel ils s'inscrivent (B).

A. Les rémanences des représentations et pratiques rurales

L'arrivée en ville ne semble pas correspondre à une cassure nette avec les représentations et les pratiques antérieures. Ainsi, le « désintérêt » qu'a pu montrer une partie de la population vis-à-vis des déchets non-collectés peut s'appréhender dans un premier temps au travers de l'absence de problématisation de cette thématique en milieu rural (1). Dès lors, l'appréhension des déchets est maintenue, avec les pratiques qui y sont associées, qui sont néanmoins peu compatibles avec une gestion collective telle que la municipalité la développe à l'époque (2).

1. L'absence de problématisation des déchets en milieu rural

En milieu rural, le mode privilégié de rejet des déchets est le rejet dans les environs de l'habitation, dans un fumier derrière la case, l'habitat le plus fréquent en milieu rural, ou dans le *shamba*, cette parcelle de terre cultivée jouxtant le foyer, comme on

le voit encore dans les campagnes d'Ukambani⁵⁹³, ou bien encore dans une fosse creusée à cet effet comme chez les Pokot en Rift Valley⁵⁹⁴.

Le dépôt puis sa question corollaire en ville, le retraitement, n'ont pas d'acuité particulière en milieu rural. En effet, les déchets sont soit intégrés dans le processus agricole qui rythme la vie de nombreux ruraux afin de servir de fertilisant, soit rejetés dans les aires de défécation ou autres. Cela est permis par la composition essentiellement organique donc biodégradable des rejets produits. Une étude récente sur la composition des déchets domestiques en milieu rural montre qu'ils sont encore aujourd'hui de nature organique à hauteur de 90%⁵⁹⁵. Les 10% restant parviennent soit à être éliminés (cartons et papiers sont brûlés), soit à être valorisés pour ce qui est du verre et du métal (par la réutilisation essentiellement).

L'organisation urbaine de Nairobi ne permet pas à de telles méthodes de se pérenniser tout en maintenant l'horizon domestique propre. Le manque d'espace⁵⁹⁶ contraste tout d'abord avec la faible densité en milieu rural, même si le manque de terres y est également problématique. De plus, on note en ville une croissance importante de déchets non-organiques liée au développement, depuis les années 1970, des emballages divers (boîtes de conserve, emballages plastifiés, sacs plastiques), particulièrement avec l'essor des grandes surfaces. Enfin, la gestion des déchets en ville s'est construite sur la base d'une collecte à la fois collective et publique qui ne recoupe pas les modes familiaux à partir desquels elle s'opère en milieu rural où le déchet ne sort pas de la sphère domestique.

⁵⁹³ Observations réalisées lors de séjours en pays kamba en 2001 et 2002.

⁵⁹⁴ Entretien avec Ben B., paysan et habitant du village de Ptoyo (pays Pokot), le 22 avril 2001 à Kapenguria (Rift Valley).

⁵⁹⁵ Étude réalisée par la JICA à Kasikeu, au sud-est de Nairobi, en pays kamba et à Karatina, au nord de la capitale, en pays kikuyu. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.5, p. 1/12.

⁵⁹⁶ Voir annexe photo 19 : « Village II de Mathare en 1968 » (p. 88 du cahier d'annexes).

2. Le maintien de pratiques peu compatibles avec une gestion collective des déchets

Les objets et techniques de collecte propres au milieu urbain semblent être ignorées. De nombreuses poubelles et bennes, destinées à permettre ensuite un ramassage par les camions municipaux, sont restées vides, particulièrement à Eastlands et dans les zones rurales récemment intégrées à la ville. En 1974, la plupart des bacs d'Eastlands n'étaient que peu ou pas utilisés alors qu'une collecte, même si elle est moins efficace que dans d'autres zones de la ville, est effectuée ; à Ruai, les poubelles restent quasiment inutilisées jusqu'au milieu des années 1970. Outre le caractère étranger de ces objets, la distance à réaliser pour jeter ses déchets limite l'intégration de ces nouveaux modes urbains de rejet : le faible nombre de bennes oblige les habitants des quartiers d'Eastlands à faire des distances certaines (jusqu'à 15 minutes à pied⁵⁹⁷) pour jeter ses déchets dans les points déterminés par la municipalité. Certaines poubelles se voyaient d'ailleurs souvent «réappropriées», notamment celles en métal, pour être transformées en objets jugés plus utiles : *jiko*, réservoir pour les eaux de pluie, etc. La distance entre l'habitation et le lieu de dépôt détermine en grande partie, ici comme ailleurs, l'efficacité de la collecte. Ainsi, dans le cas d'une expérience indienne en milieu urbain (à Hyderabad), la mise en place d'un système de collecte rénové basé sur des poubelles démultipliées n'a pas fonctionné ; les habitants s'avéraient en fait exclusivement demandeurs d'une collecte de porte à porte⁵⁹⁸. Le fait que la collecte décline sérieusement dès le milieu des années 1970 à Eastlands, où résident de nombreux migrants, va limiter la diffusion du processus d'adaptation peut-être en passe de s'enclencher. Ainsi, si au départ les poubelles sont délaissées en raison de leur caractère étranger et éloigné, elles le sont d'autant plus à partir du milieu de la décennie 1970 qu'elles ne sont plus vidées. Actuellement, alors

⁵⁹⁷ *Daily Nation*, March 18, 1994.

⁵⁹⁸ Raptan, L.K., *Community Participation in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries : The Role of the Informal Sector*, New Haven, Yale-PNUD, 1998, p. 23.

qu'une fraction beaucoup plus importante de la population est née à Nairobi et y a été exclusivement socialisée, seuls 40% des personnes ayant accès à une poubelle ou une benne affirment l'utiliser fréquemment pour jeter leurs déchets⁵⁹⁹.

Nairobi n'est cependant pas un cas particulier en terme d'apprentissage à la gestion des déchets. En Europe, ce processus reste encore inachevé pour certains centres urbains, toujours marqués par des pratiques difficiles à faire évoluer. Depuis l'Antiquité jusqu'au XIX^e siècle, le problème des ordures n'a pratiquement pas été maîtrisé par les grandes villes européennes. Malgré des évolutions flagrantes dans de nombreux domaines (les Lettres, la Science, etc.), l'état d'insalubrité des villes du vieux continent fut une constante pendant longtemps, à l'image de la grande cité d'Athènes⁶⁰⁰, des villes de l'époque médiévale où la tâche d'éboueur était assurée par les porcs et les chiens et, plus récemment, lors de la révolution industrielle, de grandes villes comme Milan, Manchester ou Berlin⁶⁰¹ qui croulaient sous le poids de leurs déchets. En France, les témoignages rappellent, qu'en 1950, « dans certaines villes françaises comme à Marseille ou Saumur, des ménagères vidaient par les fenêtres leurs ordures et seaux hygiéniques, afin de s'épargner la corvée de les amener chaque matin sur le trottoir »⁶⁰². Aujourd'hui encore en France, la propreté des villes est une problématique ouverte. Le processus d'appréhension du déchet nécessite un apprentissage permanent. Depuis la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, la fermeture programmée des décharges à ciel ouvert ou encore la mise en place du tri sélectif ont bien du mal à entrer en application, en

⁵⁹⁹ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. K/11.

⁶⁰⁰ Athènes, dont on connaît le rayonnement dans la civilisation méditerranéenne, connaissait un grave problème sanitaire. Selon Barbara Habenstreit : « La cité de l'Antiquité la plus avancée culturellement présentait un niveau sanitaire déplorable. (...) À Athènes, les ordures et les déchets humains s'accumulaient dans les rues et en gros tas dans les faubourgs de la ville ». Citée par Zoa, A-S., *op. cit.*, p. 43.

⁶⁰¹ Au cœur même de la grande métropole allemande, Barbara Habenstreit décrit : « Les berlinois déversent leurs immondices juste devant les portes de la ville. (...) Dans les caniveaux, on vide le contenu des pots de chambre, les restes de cuisine (...) ». Citée par Zoa, A-S., *op. cit.*, p. 45.

⁶⁰² De Silguy, C., *op. cit.*, p. 20.

raison en partie d'un investissement limité des populations urbaines. Même si le développement des réseaux de centres de tri, de déchetteries et d'incinérateurs, ainsi que le respect croissant des normes ont permis des progrès importants, une centaine d'incinérateurs n'étaient toujours pas aux normes dix ans après. Surtout, seuls 12% des ordures ménagères font l'objet d'une collecte sélective en 1999 et 50% d'entre elles sont toujours mise en décharge malgré l'échéance disposant qu'au 1^{er} juillet 2002 seuls les « déchets ultimes »⁶⁰³ le pourraient⁶⁰⁴.

En tant que processus, la socialisation urbaine, et l'inflexion des pratiques et représentations en matière de déchets qui l'accompagne, se greffent sur une identité rurale forte des nouveaux résidents, qui ne considèrent pas Nairobi comme un cadre de vie définitif.

B. L'horizon temporel des migrations urbaines

Si la majorité des nouveaux résidents ont migré pour des raisons de travail ou d'études, cela ne signifie pas qu'ils envisagent alors l'espace urbain comme leur cadre de vie définitif, celui qui est à préserver. Ce rapport temporel à la ville est fondamental pour comprendre les logiques et les stratégies qui se sont manifestées et vont se manifester derrière les déchets à Nairobi. Ce rapport est double : tout d'abord, la migration est appréhendée comme temporaire, le but ultime étant le retour chez soi (1). Si la fixation définitive à Nairobi va néanmoins s'imposer pour devenir l'issue majoritaire des migrations, témoignant du poids de la vie en ville sur

⁶⁰³ Selon la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, le « déchet ultime » est un « déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par la réduction de son caractère polluant ou dangereux ». Mais cette notion est contingente et elle reste à l'appréciation du département.

⁶⁰⁴ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, « Dix ans de politique des déchets : premier bilan », *La Lettre ADEME*, N°20, janvier 2002, p. 1.

l'individu, cette installation définitive ne signifie pour autant pas automatiquement une inscription cognitive durable des migrants dans la cité (2).

1. Migrer : avant tout un investissement temporaire pour rentrer chez soi

Pour les nouveaux résidents, dans la période post-Indépendance, la migration est avant tout pensée et souhaitée comme transitoire, même si elle est plus longue que les migrations saisonnières caractéristiques de la période coloniale⁶⁰⁵. Dans la majorité des cas, le séjour à la ville n'est vécu que de façon transitoire : « il a pour fonction de procurer un revenu monétaire au ménage à travers l'exercice d'un travail salarié ou bien d'un petit métier (vendeur, réparateur, etc.), mais en aucune façon il n'est conçu comme permanent »⁶⁰⁶. Ainsi, le village « demeure l'espace de valeur et de référence où l'on se prépare à rentrer un jour après l'aventure urbaine »⁶⁰⁷. Selon John O. Oucho, dans les années 1970, 90% des migrants souhaitent rentrer dans leur district d'origine⁶⁰⁸ ; les trois-quarts attendent même un retour au village d'origine⁶⁰⁹. Cet attachement au village se traduit essentiellement par des retours fréquents et le transfert d'argent vers la famille restée au village⁶¹⁰. Le migrant est donc souvent

⁶⁰⁵ Durant la période coloniale à Nairobi, une fois le travail terminé ou l'emploi perdu, le retour au lieu d'origine était très fréquent.

⁶⁰⁶ Bournaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 263.

⁶⁰⁷ Zoa, A-S, *op. cit.*, p. 83.

⁶⁰⁸ Oucho, J.O., *Urban Migrants and Rural Development in Kenya*, Nairobi, University Press, 1996, p. 20.

⁶⁰⁹ Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 119.

⁶¹⁰ Les transferts se destinent à hauteur de 64% à la famille nucléaire, 30% à la famille élargie et aux autres proches à hauteur de 6%. Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 116-117.

présenté comme un « homme de deux mondes »⁶¹¹, un être à deux dimensions, l'une urbaine et l'autre tournée vers la campagne⁶¹².

Ce maintien de liens forts avec le village provient de la finalité première fixée à la migration : vivre mieux par la suite dans son lieu d'origine. John O. Oucho, dans son étude sur l'orientation des transferts financiers entre milieux urbain et rural, montre que ce vivre mieux est souvent en premier ramené au logement : la migration vise à permettre la construction d'un logement sur ses terres ou l'acquisition de terres pour y construire et cultiver. La moitié des transferts a ainsi pour objectif la construction, 20% l'amélioration de l'habitat rural ou de la terre possédée, et 15% l'acquisition de terres. Les reliquats se répartissent ensuite principalement vers le paiement de la scolarité des enfants, les « soutiens à la consommation » des membres de la famille (nourriture, bien de consommation et soins) ainsi que le remboursement des dettes⁶¹³.

Cela se traduit par des transferts financiers relativement importants en direction du milieu rural. Ainsi, selon John O. Oucho, qui fait ici la synthèse de différents travaux des années 1970 sur le sujet⁶¹⁴, ces transferts équivalent à un cinquième des revenus urbains. Cet ordre de grandeur se retrouve pour toutes les catégories sociales. Selon l'étude de George Johnson et William Whitelaw⁶¹⁵, en 1973, à Nairobi, 86 Kes en

⁶¹¹ Weisner, T., *One Family, Two Households : Rural-Urban Ties in Kenya*, Harvard University, Cambridge, 1972.

⁶¹² Voir annexe tableau 22 : « Illustration des liens entretenus par les migrants avec leur lieu d'origine » (p. 118 du cahier d'annexes).

⁶¹³ Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 94.

⁶¹⁴ Les travaux de John O. Oucho synthétisent trois études majeures sur le sujet :

1. Rempel, H., Harris, J., Jodaro, M., « Rural-to-urban labour migration : a tabulation of responses to the questionnaire used in the migration survey », *IED Discussion Paper*, N°92, 1970.
2. Johnson, G.E., Withelaw, W.E., « Urban-rural transfers in Kenya : an estimated remittance function », *Economic Development and Cultural Change*, vol.22, N°3, April 1974, p. 473-479.
3. Weisner, T., *One Family, Two Households : Rural-Urban Ties in Kenya*, Harvard University, Cambridge, 1972.

⁶¹⁵ Johnson, G.E., Withelaw, W.E., *op. cit.*, p. 474.

moyenne étaient annuellement envoyés vers le milieu rural par les groupes à revenus classés faibles et intermédiaires, soit 21% du revenu moyen de ces groupes⁶¹⁶.

La persistance des liens avec le village, notamment le maintien de sa famille sur place, est renforcée par la forme de prévoyance en laquelle elle consiste aussi. Comme le souligne Joyce Moock, « les liens rural-urbain au Kenya sont renforcés par “les valeurs traditionnelles” mais aussi par un ensemble de dépendances vis-à-vis du milieu rural liées à : l’insécurité de l’emploi urbain qui fait que le retour en zone rurale peut être une alternative temporaire, le manque de possibilités de prise en charge sociale et sanitaire en ville, le besoin ou la possibilité d’avoir un salaire supplémentaire grâce aux revenus de la ferme, l’incapacité de gérer seul la ferme et les affaires du ménage de loin »⁶¹⁷. Dans sa présentation des économies urbaines africaines de l’époque, Richard Stren souligne cette prédominance croissante du ménage comme cadre de référence des décisions économiques : « afin de maximiser leurs revenus et d’améliorer leur sécurité dans des temps difficiles, les ménages urbains africains s’engagent dans des stratégies complexes qui associent simultanément, par exemple, les transferts de revenus entre la ville et la campagne, le maintien d’une base économique rurale, l’investissement dans le petit commerce et même la petite production, l’investissement dans l’éducation des enfants, le maintien assidu des réseaux de sociabilité et l’aide régulière à des membres de la famille élargie »⁶¹⁸. Pour Marc Howard Ross, une des conséquences de l’économie de bas salaires pratiquée dans les années 1960 est l’obligation pour les travailleurs de maintenir des liens économiques, sociaux et politiques forts avec leur zone d’origine

⁶¹⁶ Les liens financiers entre résidents de Nairobi et milieu rural ne sont pas singuliers. Les chiffres sur Nairobi recourent en effet ceux issus de l’étude de Rempel, Harris et Jodaro réalisée en 1968 sur 8 centres urbains : si la moyenne des transferts équivalaient à 43 Kes, soit 13% du revenu moyen, 60% des personnes transmettaient plus de 75 Kes soit 22% du revenu moyen. Cité par Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 87.

⁶¹⁷ Moock, J., « The content and maintenance of social ties between urban migrants and their home-based support groups : the Maragali case », *African Urban Studies*, N°3, 1978, p. 30.

⁶¹⁸ Stren, R., « L’État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l’Est », *Politique Africaine*, N°17, 1985, p. 82.

afin d'assurer sa propre subsistance et sécurité ainsi que celle de sa famille. « À partir du moment où les travailleurs dépendent des zones rurales, la vaste majorité ne peut se soumettre totalement à la ville »⁶¹⁹.

Ces stratégies limitent une inscription durable dans la ville et, par conséquent, un processus de socialisation urbaine qui viendrait progressivement supplanter les identités rurales. Il reste néanmoins difficile d'isoler des manifestations précises de l'impact de cet horizon temporel particulier. La situation majoritaire dans laquelle se retrouvent les résidents, à savoir locataire de leur logement, ne peut vraisemblablement pas être expliquée par cet attachement au village. La non-accession à la propriété est, à Nairobi, liée avant tout à des problématiques uniquement financières, les migrants « aisés » y accédant. En revanche, on peut trouver des exemples de pratiques liées à cette appréhension de la ville comme un lieu de transit au travers des attitudes à l'approche de grands événements. Comme le souligne Marc Howard Ross dans son étude sur les styles de vie à Shauri Moyo et Kariokor dans la décennie suivant l'Indépendance, Nairobi n'est pas considéré comme une place désirable pour les événements majeurs de la vie sociale : naissance, mariage, décès, qui vont le plus souvent se produire, lorsque cela est possible, hors de la ville. Même après des années à la ville, le retour au village est privilégié. Ainsi, au début des années 1970, à Kariokor et Shauri Moyo, seuls 16% des adultes ont plus de 40 ans⁶²⁰. Marc Howard Ross souligne ainsi la quasi-absence, à l'époque, de sociétés de pompes funèbres à Nairobi. Pour les habitants de ces deux quartiers, la durée moyenne de résidence à la ville est de dix ans⁶²¹. Dans le même ordre d'idées, Deyssi Rodriguez-Torres, dans son analyse sur le « marché de la mort » à Nairobi,

⁶¹⁹ Ross, M.H., *Grass Roots in an African City : Political Behavior in Nairobi*, Cambridge, MIT Press, 1975, p. 26.

⁶²⁰ Ross, M.H., *op. cit.*, p. 52. L'espérance de vie est alors au Kenya de 55 ans en moyenne.

⁶²¹ Ross, M.H., *op. cit.*, p. 51.

rappelle le faible nombre de cimetières que compte la capitale⁶²², dont certains ne sont plus entretenus dès les années 1960. Lorsque le décès survient à Nairobi, des rassemblements de fonds sont souvent opérés par le réseau social auquel appartient le migrant pour permettre le rapatriement du corps vers le milieu rural⁶²³.

Les comportements électoraux sont également illustratifs d'une non-volonté des résidents de transférer l'exercice de certaines pratiques vers le milieu urbain. Dans la période post-Indépendance, des consultations électorales ont en effet lieu périodiquement pour allouer les sièges au sein du parlement et des autorités locales municipales, dans un système au départ pluraliste puis, à partir de 1969, semi-compétitif. Jusqu'en 1969, le parti du Président Jomo Kenyatta, la *Kenya African National Union* (KANU), vainqueur des élections générales et municipales de 1963, est successivement confronté à deux partis, la *Kenya African Democratic Union* (KADU) jusqu'en 1966, puis le *Kenya People's Union* (KPU) de 1966 à 1969⁶²⁴. Même si le Kenya devient un État à parti unique *de facto* à partir de 1969 en raison de l'interdiction des autres formations partisans⁶²⁵, une compétition politique reste permise au sein du parti unique et se traduit par des élections régulières pour désigner les membres du parti qui seront les détenteurs des mandats parlementaires et municipaux. Dans leur stratégie de sécurisation de parcours urbains précaires, ce qui

⁶²² Les autorités coloniales ont interdit les pratiques traditionnelles qui consistaient à l'abandon des corps à proximité des villes. Cela s'est traduit à Nairobi, dès les années 1920, par la création de cimetières : celui de Kariokor pour les confessions musulmanes et hindouistes ; celui de Kibera pour les musulmans ; et un cimetière chrétien destiné aux colons mais hors de fonctionnement dès les années 1960. Rodriguez-Torres, D., « Le marché de la mort à Nairobi », in Droz, Y., Maupeu, H. (dirs), *Les figures de la mort à Nairobi : une capitale sans cimetières*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 143-178.

⁶²³ Andrew Hake rappelle néanmoins que ces pratiques ne valent pas pour tous. Dans les années 1960, de nombreux corps n'ont pas été réclamés à la morgue municipale, ce qui constitue un phénomène nouveau. Hake, A., *op. cit.*, p. 119.

⁶²⁴ D'autres partis existent entre 1960, date à laquelle est permise la création de groupes politiques, et 1969, notamment l'*Akamba People's Party* de Paul Ngei. Pour plus de détails, voir Grignon, F., *Le politicien entrepreneur en son terroir : Paul Ngei à Kangundo (Kenya) 1945-1990*, thèse de science politique, Université de Montesquieu – Bordeaux IV, 1997.

⁶²⁵ Il est en fait interdit aux candidats du principal parti d'opposition, le KPU, de se présenter aux élections de 1969.

nécessite de maintenir des liens étroits avec la communauté rurale, une grande majorité des migrants venant à Nairobi reste inscrite dans sa circonscription rurale. Comme le souligne Daniel Bourmaud, « l'élection est le moyen d'affirmer son allégeance à l'élite politique rurale plutôt qu'aux élus urbains »⁶²⁶. Autant qu'un attachement au village, cette stratégie des migrants s'apprécie aussi comme une des conséquences de la structuration politico-administrative du Kenya à l'époque. L'élu urbain pâtit d'un manque de ressources mobilisables eu égard à son homologue rural, notamment par son incapacité à capter des ressources auprès de l'administration provinciale. Il est d'autant plus difficile pour lui d'accéder aux résidents que le marché politique est élargi et que ses règles diffèrent du milieu rural : dans un milieu urbain dense, où les solidarités claniques se sont estompées, il n'est plus envisageable de pratiquer un vote d'échange structuré selon des lignes claniques, où la réciprocité est obligée et exponentielle⁶²⁷. Également, le système électoral tel qu'il se constitue à partir de l'Indépendance n'a pas encouragé les candidats à chercher à mobiliser les masses. Avant 1969 et le monopartisme, c'est le soutien de la KANU qui est surtout indispensable pour les candidats. Lorsque des candidatures non-affiliées au parti au pouvoir parviennent à remporter le scrutin, elles se rallient généralement à la KANU ou, dans le cas du KPU, doivent se préparer à rencontrer l'hostilité de la municipalité : dans le *ward* de Shauri Moyo, une fois le candidat KPU élu en 1966, la zone s'est vue refuser les améliorations d'infrastructures offertes aux quartiers voisins⁶²⁸. Avec le passage au parti unique en 1969, la compétition politique va paradoxalement se densifier et les candidatures devenir plus

⁶²⁶ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 263-264.

⁶²⁷ En milieu rural, la capacité du politicien-entrepreneur à fournir à un membre du clan des biens et des services se transforme en un attachement moral qui ne pourra être inversé le jour du vote. De plus, cette réciprocité est souvent élargie : la distribution à un membre du clan se traduit généralement par l'obtention des voix des autres membres du clan. En milieu urbain, la réciprocité ne s'avère plus automatique, en raison de l'effacement des solidarités traditionnelles (clans, lignages) au profit de structurations sociales nouvelles fondées notamment sur l'ethnie ou l'appartenance au même quartier.

⁶²⁸ Werlin, H., *op. cit.*, p. 255.

nombreuses⁶²⁹. Pour autant, cette compétition ne se traduit pas par une quête d'une mobilisation populaire de la part du parti et des entrepreneurs politiques, qui pourrait par exemple conduire à l'accroissement des inscriptions en milieu urbain ou favoriser la participation de ceux déjà inscrits. Les permissivités des campagnes électorales à Nairobi sont très restrictivement envisagées par le gouvernement central⁶³⁰. De plus, l'organisation interne de la KANU lui interdit d'être une machine électorale de terrain ; après les élections de 1963, le parti accédant au pouvoir se structure autour de branches locales relativement autonomes qui ne cherchent pas à se constituer en organisations de masse : seules 500 personnes rejoignent la KANU en 1965⁶³¹. Pour autant, la participation électorale ne se révèle pas, à Nairobi, particulièrement inférieure à celle que l'on peut rencontrer alors au Kenya. Comme dans le reste du pays, environ un électeur sur deux a voté au scrutin de 1974 (Cf. Tableau 24). La participation irait d'ailleurs en s'améliorant, eu égard au taux de participation de 10% lors des 4 élections partielles de 1970⁶³². En revanche, le processus d'inscription ne connaît pas une tendance similaire. Le ratio entre la population inscrite et la population en âge de voter reste faible, environ 34%⁶³³. En tenant compte des taux de participation, les votants représentent à peine quelques pourcents de la population de la ville. Ainsi, malgré une participation électorale certaine, les candidats parviennent à remporter des élections avec un score cumulé de seulement quelques dizaines de

⁶²⁹ Ce nombre important de candidatures résulte en partie des dispositions du *Local Government Act Amendement Bill* de 1970 qui vise à encourager les candidatures suite aux mécontentements de certains groupes stigmatisant le manque de choix lors des élections compte tenu des processus de sélection trop orientés par les sous-branches du parti. À ce sujet : Barkan, J.J., Okumu, J.D. « Patrons, machines et élections au Kenya », in CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pédone, 1978, p. 119-148.

⁶³⁰ Une loi de 1970 interdit aux individus et organisations de soutenir les candidatures aux postes de *councillor*; de même pour les dépenses de campagne supérieures à 280 US\$. Werlin, H., *op. cit.*, p. 263.

⁶³¹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 252.

⁶³² Werlin, H., *op. cit.*, p. 263.

⁶³³ La population en âge de voter est estimée sur la base des chiffres du recensement de 1979 sur la population des 15-59 ans, soit 827 775 personnes. La population inscrite est de 281 000 personnes en 1974.

voix ; lors de l'élection du *councillor* du *ward* de Pangani en 1972, les scores étaient pour le vainqueur et son challenger de 70 et 61 voix respectivement⁶³⁴.

Tableau 24 : Participation électorale par circonscription au scrutin de 1974 dans la Province de Nairobi

Circonscription	Votants	Inscrits	Participation (votants/inscrits) en %
Bahati	20 479	39 960	51
Kamukunji	12 991	27 750	47
Starehe	14 088	38 150	37
Langata	17 026	38 026	45
Dagoretti	16 536	25 541	64
Parklands	13 204	27 992	47
Mathare	21 708	50 189	43
Embakasi	13 941	33 688	42
Total Nairobi	129 973	281 226	46,21

Source : Bourmaud, D., « La crise de la régulation politique au Kenya », *Revue française de science politique*, vol.35, N°2, avril 1985, p. 229.

Malgré l'attachement à la perspective d'un retour au village, les migrations se révéleront dans les faits, pour nombre d'entre elles, définitives. Cette modification de l'inscription temporelle dans la ville n'annule pour autant pas l'espérance qui demeure d'un retour en même temps qu'elle facilite *a priori* la progression du processus de socialisation urbaine. Pour autant, si ces migrations définitives (en tout cas jusqu'à l'approche du décès) ancrent les personnes dans la ville, ces dernières s'y inscrivent d'une manière particulière qui ne favorise ni le sentiment, ni certaines pratiques propres à la citoyenneté.

2. Des migrations en fait définitives

Ce phénomène de migrations définitives naît de la grande hétérogénéité qui caractérise les migrants. Cette dernière influence en effet l'horizon temporel dans

⁶³⁴ Werlin, H., *op. cit.*, p. 264.

lequel ils vont s'inscrire : on constate en fait que le retour n'est pas envisageable pour tous. John O. Oucho souligne à cet égard que la capacité à rentrer au village dépend fortement du capital économique et social des migrants⁶³⁵. Une majorité des personnes est instruite, signifiant ainsi l'existence d'un soutien familial (financier) à même de faciliter une installation en ville⁶³⁶. Pour les migrants moins lotis habitant les quartiers les plus pauvres, la plupart n'ont pas de terre en milieu rural et il paraît difficile qu'il puisse en acquérir une dans un contexte, de surcroît, de pression foncière importante même à la campagne (ce qui a d'ailleurs en partie motivé les migrations). Selon l'étude de Marc Howard Ross de 1975, trois-quarts des habitants de Mathare Valley et la moitié de ceux de Shauri Moyo et Kariokor se disaient être sans terre⁶³⁷, rendant difficilement envisageable un retour au village. Ainsi, pour les nouveaux résidents à revenus faibles, les transferts financiers vers le milieu d'origine se concentrent essentiellement sur des soutiens à la consommation pour les proches. Cette impossibilité du retour explique en partie la présence de plus en plus forte des femmes chez les migrants dans les années 1970⁶³⁸.

Ce caractère définitif des migrations ne laisse pas pour autant plein champ au processus de socialisation urbaine et ce en raison de différents phénomènes, les dynamiques autour du logement étant notamment déterminantes. Dans le cas de Nairobi, les perspectives en matière de logements ne viennent pas contrecarrer les difficultés du processus de citadinisation. En effet, le rapport au logement et celui à la citadinité apparaissent étroitement liés : la citadinité suppose, dans sa définition la plus élémentaire, « un attachement à la ville et un désir d'y vivre définitivement,

⁶³⁵ Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 10-11.

⁶³⁶ 60% auraient reçu une éducation primaire, 30% une éducation secondaire. Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 78.

⁶³⁷ Ross, M.H., Weisner, T.S., « The rural-urban migrant network in Kenya : some general implications », *American Ethnologists*, N°4, 1977, p. 359-375.

⁶³⁸ Le rapport femmes/hommes à Nairobi était de 1 pour 8 en 1941. Il est de 1 pour 2 en 1962 et de 1,3 pour 2 dans les années 1970. Hake, A., *op. cit.*, p. 65-67.

d'où le lien avec la propriété d'un logement »⁶³⁹. Cependant, les motivations migratoires n'incluent pas celles d'une implantation définitive. Néanmoins, la perspective de devenir propriétaire pourrait modifier cette perception en transformant le logement en maison au sens de Philippe Gervais-Lambony. En effet, c'est dans le rapport à la maison que se forge le sentiment d'appartenance à la ville, l'ancrage dans le milieu urbain. Si la maison en est réduite au logement, la ville tend à rester un espace étranger, voire hostile. À cet égard, David Parkin soulignait la différence forte existant chez les Luo de Kaloleni entre *dala* (home-maison) et *ot* (house-logement)⁶⁴⁰. Si, au contraire, la maison est un lieu approprié, investi psychologiquement, alors l'habitant devient véritable citoyen parce qu'il a sa place dans la ville. C'est donc dans ce rapport à la maison que se détermine pour une grande partie le rapport à la ville dans son ensemble et la façon de la percevoir.

Or dans le cas de Nairobi, l'accession à la propriété est dès le départ un enjeu problématique pour la majorité de ses habitants. Si leur caractère de locataires reste souvent stigmatisé pour expliquer leur faible investissement dans la ville, l'importance du *shamba*⁶⁴¹ fait que l'accès à la propriété, même en ville, n'est certainement pas une problématique laissant les migrants indifférents. Mais dès le départ la forte pression foncière à Nairobi et alentours empêche un accès simple à la propriété. À Nairobi, la compétition pour l'allocation de parcelles urbaines est perceptible dès l'Indépendance, conduisant à une explosion des prix : dans les années 1960 et 1970, la valeur de la terre y a cru de manière trois fois plus importante que le coût de la vie⁶⁴². Parallèlement, cette compétition se répercute sur le prix des terrains alentours à la ville. Dès lors, les perspectives quant à la propriété dessinent deux

⁶³⁹ Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citoyen*, Paris, Karthala-IFRA, p. 147.

⁶⁴⁰ Parkin, D., *Town and County in Central and Eastern Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1975. Cité par Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 160.

⁶⁴¹ Le *shamba* est un petit lopin de terre destiné à l'agriculture essentiellement de subsistance.

⁶⁴² Yahya, S., *Urban Land Policy in Kenya*, Stockholm, Meddelande, 1980, p. 1-2.

groupes : celui, minoritaire, pour qui l'accès à la propriété est envisageable et l'autre groupe.

Pour le premier groupe, lorsque l'on n'opte pas pour un investissement à la campagne, l'accès à la propriété à Nairobi se révèle compliqué et peu sûr. Il est d'abord caractérisé par une multiplication des barrières : premièrement, existe un passage plus ou moins obligé par le *slumlord* (« seigneur des bidonvilles ») avec qui une relation de clientèle doit être construite pour obtenir de la terre ; ensuite, se développe un phénomène de terres détournées, notamment par les compagnies d'achat de terres⁶⁴³. Parallèlement, l'accès à la propriété est peu sûr. Le régime de la propriété est tout d'abord complexe. Sur les terres publiques, on différencie propriété du bâti et de la terre. Sur les terres privées, on différencie le *leasehold* (les terres privées de Nairobi avant l'Indépendance ; bail à durée variable que l'on peut donc perdre) et le *freehold* (certaines terres incorporées en 1963 ; là, la propriété est transférable aux héritiers). De surcroît, pour reprendre les mots de Claire Médard, « l'attribution ou le maintien d'un droit sur une terre, fut-il légal ou non, dépend fortement d'un appui politique ou administratif parfois changeant »⁶⁴⁴.

Pour les autres, les plus nombreux, ils se retrouvent dépendants des politiques publiques de logement pour envisager un accès à la propriété dans un contexte où la location devient difficile, les loyers du parc privé ayant fortement crû et la liste d'attente pour le parc public locatif étant longue⁶⁴⁵. De surcroît, ces politiques se révèlent souvent inadaptées.

⁶⁴³ Sur les 21 compagnies d'achat de terres créées à la fin des années 1960 à Mathare, seules deux n'ont pas été détournées. Nevanlinna, A.K., « Interpreting Nairobi : the Cultural Study of Built Forms », *Bibliotheca Historica*, N°18, 1996, p. 238.

⁶⁴⁴ Médard, C., « Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain : les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 70.

⁶⁴⁵ Dès l'Indépendance, la politique du logement va rapidement se tourner vers la construction de logements dans la perspective non pas d'une location mais d'une accession à la propriété. Après 1967, le NCC a quasiment arrêté de construire du logement locatif. Cependant, à cette époque, on estime déjà que 70% des familles ne peuvent pas s'offrir les deux-pièces les moins chers alors construits. Invendables, ils seront dès lors loués ou achetés par des personnes à revenus plus élevés. Werlin, H., *op. cit.*, p. 224-225.

Les politiques de logement ont véritablement été lancées à la fin des années 1960 dans un contexte de crise avérée dès l'Indépendance : en 1971, un tiers des habitants vit dans des *slums*⁶⁴⁶ et il manque en 1972 près de 60 000 logements, soit l'équivalent de la moitié du parc existant⁶⁴⁷. En 1967 est mis en place l'organe central pour le logement social: la *National Housing Corporation* (NHC). Elle est présentée comme un organe facilitateur du développement du logement social, *via* notamment sa mission d'encouragement du secteur privé à la construction de logements. Elle était en partie financée par les instituts bancaires de prêts au logement mis en place en parallèle. Le Plan pour la période 1970-1974 lui fixe pour objectif de développer (à hauteur de 85% de son budget⁶⁴⁸) le logement bon marché (dit « *low cost* ») en l'occurrence un prix de vente de 24 000 Kes⁶⁴⁹. Cette volonté est renouvelée dans le Plan pour 1974-1978, le premier d'ailleurs à évoquer clairement le problème spécifique du logement des pauvres, ainsi que par les programmes internationaux, notamment ceux de la Banque Mondiale à partir de 1972 et de l'*United States Agency for International Development* (USAID) à partir de 1975 à Umoja⁶⁵⁰. En parallèle et ce dès 1970, la politique de logement social est complétée par celle visant au développement des *Sites and Services Schemes* (*S&S Schemes*) : il s'agit de l'allocation de parcelles viabilisées et raccordées aux infrastructures essentielles sur lesquelles l'auto-construction par les propriétaires est cette fois privilégiée. Cette politique devient l'axe majeur, le Plan pour 1974-78 lui allouant 60% des fonds de la NHC⁶⁵¹. Le programme le plus important est alors celui de

⁶⁴⁶ Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.J., Okumu, J.D. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 185.

⁶⁴⁷ Werlin, H., *op. cit.*, p. 222.

⁶⁴⁸ Obudho, R., *Environment and Development in Kenya*, Nairobi, Kenya National Academy of Sciences, 1999, p. 54.

⁶⁴⁹ Obudho, R., *op. cit.*, p. 53.

⁶⁵⁰ Le projet *Umoja I* résulte du programme de logement urbain *Urban II* financé par l'USAID entre 1975 et 1978. Il consiste en la construction de 3 000 logements une-pièce sur des parcelles moyennes de 100-120 m² servies en infrastructures et services essentiels.

⁶⁵¹ Stren, R., *op. cit.*, p. 181.

Dandora, mené conjointement avec la Banque Mondiale : il vise à offrir 6 000 parcelles constructibles, soit des possibilités théoriques de logement pour 36 000 personnes.

Ces politiques sont marquées par des échecs successifs. Elles se révèlent insuffisamment pourvoyeuses de logements, que ce soit en volume, mais aussi en matière d'accessibilité financière. Concernant le nombre de logements, les objectifs ne sont pas atteints. L'étude sur le logement urbain (*Housing Urban Survey*) de 1983 estime le besoin en logements supplémentaires à 20 000 par an alors que la construction publique et privée en fournit 5 000⁶⁵². Près de la moitié des unités existantes sont ainsi antérieures à 1963, d'où des logements surpeuplés alors que prévus pour de faibles densités⁶⁵³. S'agissant du logement social, la NHC a plus été un développeur qu'il n'a joué son rôle initial d'encouragement de l'initiative privée. Or la construction publique ne permet pas de répondre aux besoins : en 1978, elle répond à 7% seulement des demandes⁶⁵⁴. Concernant les *S&S Schemes*, ils n'ont pas eu dans les faits la priorité qui leur était accordée dans la planification : ils n'ont bénéficié que du quart du budget alloué au logement social conventionnel⁶⁵⁵.

L'accès à la propriété des résidents économiquement les plus faibles a également été limité par un ensemble de dynamiques qui ont conduit les logements leur étant destinés à devenir la propriété des classes moyennes essentiellement⁶⁵⁶. Concernant le logement social tout d'abord, les instruments de soutien financier, notamment le prêt au logement, ne sont dans les faits accessibles qu'aux classes moyennes ; parallèlement, les prix initiaux annoncés des logements sociaux sont dès le départ très élevés : ils ne sont accessibles que pour 17% de la population⁶⁵⁷. Selon Richard

⁶⁵² Lamba, D., *Nairobi's Environment*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994, p. 8.

⁶⁵³ Lamba, D., *op. cit.*, p. 7.

⁶⁵⁴ Obudho, R., *op. cit.*, p. 54.

⁶⁵⁵ Stren, R., *op. cit.*, p. 182.

⁶⁵⁶ Les résidents les plus pauvres en sont alors souvent devenus locataires.

⁶⁵⁷ Stren, R., *op. cit.*, p. 181.

Stren, le coût moyen en 1974 est deux fois plus élevé que ce qu'un fonctionnaire peut s'offrir. Cette élévation des prix est en grande partie liée aux exigences des normes d'habitat : multi-pièces, avec garages voire parfois *servants' quarters* (les dépendances pour employés de maison)⁶⁵⁸. Enfin, ces cahiers des charges ne sont pas respectés : dans les faits, le prix moyen est de 36 000 Kes, soit un tiers de plus qu'initialement prévu. Les perspectives de location de logements sociaux ne parviendront pas à combler ces errances : le loyer moyen d'un appartement récent de trois pièces s'élève à 650 Kes en 1972, soit l'équivalent du revenu moyen de l'époque⁶⁵⁹. Concernant les *S&S Schemes*, un phénomène similaire s'est développé à savoir la sous-location par les résidents les plus pauvres des logements dont la propriété leur était initialement destinée. Comme pour les logements sociaux, l'auto-construction s'avère trop coûteuse pour le public qu'elle vise : les normes de construction s'avèrent extrêmement onéreuses, imposant notamment de recourir à l'artisanat, et ne correspondent pas aux normes de l'habitat populaire. Un phénomène de revente des parcelles achetées s'est ainsi développé ; dans le cadre du *S&S Scheme* de Kariobangi initié au milieu des années 1960, 80% des parcelles allouées ont déjà été, en 1968, revendues ou louées⁶⁶⁰.

Cet échec des politiques du logement des résidents les plus pauvres est aggravé par le pillage des ressources foncières et immobilières publiques. Les années 1970 et le début des années 1980 sont ainsi marquées par de nombreux scandales autour de la vente de maisons à des prix extrêmement bas à des conseillers du NCC, à leurs familles ou amis, ainsi que par l'allocation de terrains prévus pour la construction d'écoles, de parcs, d'hôpitaux, à des personnes proches du pouvoir⁶⁶¹. Ce haro sur les

⁶⁵⁸ Werlin, H., *op. cit.*, p. 226.

⁶⁵⁹ Le salaire moyen est d'environ 670 Kes en 1970 (selon la *Economic Survey* de 1975). Stren, R., *op. cit.*, p. 206.

⁶⁶⁰ Werlin, H., *op. cit.*, p. 230.

⁶⁶¹ Voir à ce sujet les détournements autour du projet d'*Umoja Estate Housing* (« City Council as messy as ever », *Weekly Review*, November 29, 1976 ; « Tales of a city », *Weekly Review*, February 14, 1977) ; voir aussi les détournements autour du projet du *Dandora Housing* (« The hidden face of

propriétés et terrains publics conduit de nombreux résidents à se rabattre sur les terres privées sur lesquelles se développent de nombreux *slums* (Githurai, Kahawa West, Zimmerman), terrains qui ne sont pas servis par les infrastructures et services essentiels.

Ces dynamiques, qui débouchent sur des migrations souvent définitives, alimentent par ailleurs une inscription particulière des résidents dans la ville.

II UNE INSCRIPTION PARTICULIÈRE DES MIGRANTS DANS LA VILLE

Cette inscription dans la ville se limite pour nombre d'entre eux à l'espace de (sur)vie. Cela découle des caractéristiques de la vie urbaine autant que des origines rurales de ses habitants, à savoir la prédominance d'une économie de survie. En effet, au-delà de l'impression d'homogénéité des migrants à savoir une prédominance masculine et jeune, on note une diversité d'origine : de sexe, d'âge, de niveau d'éducation, d'origine géographique et de revenus⁶⁶². En revanche, la majorité des migrants ont un point commun : les difficultés de vie en milieu urbain. Ces dernières s'accroissent au fur et à mesure que les migrations débouchent de moins en moins sur des emplois dans le secteur salarié mais davantage sur la simple perspective de revenus issus du secteur informel alors en plein essor. À la fin des

the City Hall », *Weekly Review*, September 29, 1978,); voir enfin le bilan des opérations de fraudes immobilières de cette époque publié dans le *Sunday Nation*, July 4, 1993.

⁶⁶² Si le genre est au départ déterminant, en raison notamment, sous la période coloniale, d'un recrutement favorable aux hommes, la répartition par genre au sein des migrations se rééquilibre à partir des années 1970. Tous les âges sont représentés, même si les 20-29 ans sont majoritaires dans les années 1960 et 1970. Les niveaux d'éducation sont variés : une majorité des migrants a une éducation primaire, un tiers une éducation secondaire. L'arrivée en ville se fait selon des conditions plus ou moins favorables : la plupart des migrants disposent de la présence d'un proche pour un primo-accueil. La disparité des revenus est également importante. Enfin, l'origine géographique des migrants s'est diversifiée, alors qu'à l'Indépendance la plupart des migrants étaient Kikuyu.

années 1960, le secteur informel emploie déjà un tiers de la population⁶⁶³. Comme le notent Bethwell Ogot et William Ochieng, « les travailleurs pauvres ne sont pas une classe ; ils se répartissent en une série de strates dont le seul point commun sont des conditions de vie difficiles et précaires en dehors du mode de production capitaliste »⁶⁶⁴.

Cette prédominance d'une économie de survie débouche sur des pratiques de l'espace urbain qui conduisent à une connaissance de l'espace réduite à l'espace de vie, principalement la ville interstitielle (A) et le quartier (B). Ce confinement nourrit des représentations où la ville prise dans sa globalité est perçue et vécue comme un élément exogène (C).

A. Une pratique de l'espace urbain : la « ville interstitielle⁶⁶⁵ »

Avec le développement de l'économie de survie, les pratiques de l'espace urbain se développent de manière croissante à l'intérieur de la « ville interstitielle » (1). Si phénomène de réappropriation de l'espace il y a, il faut néanmoins noter qu'il s'agit d'un espace restant relativement confiné et contingent (2).

1. Le développement de la « ville interstitielle »

Devant les difficultés voire impossibilités pour un pan de la population d'accéder à des positions stables que ce soit en matière d'emploi, de logement ou de services, les

⁶⁶³ Werlin, H., *op. cit.*, p. 278.

⁶⁶⁴ Ogot, B.A., Ochieng, W.R., *op. cit.*, p. 119.

⁶⁶⁵ Médard, C., *op. cit.*, p. 69.

interstices ont été utilisés pour permettre une insertion des plus pauvres dans la ville et donc leur survie, à l'image de la *Self-Help City* décrite par Andrew Hake⁶⁶⁶.

L'investissement de ces interstices, qu'ils soient économiques (créer de nouvelles activités telles le recyclage, développer une forme d'emploi alternative informelle), sociaux (construire un puits) ont pour la plupart une conséquence territoriale et contribue donc à améliorer la pratique et la connaissance de l'espace urbain par les travailleurs pauvres exclus de l'espace des activités formelles. Ces pratiques permettent parfois de créer des liens avec la ville « formelle », celle planifiée, rythmée par l'emploi salarié : comme le souligne Richard Stren, les stratégies développées « font que de nombreux ménages sont concurremment impliqués dans le secteur formel et informel. C'est certainement l'interaction dynamique entre ces deux secteurs qui constitue le phénomène le plus intéressant (des économies urbaines), et non leur distinction »⁶⁶⁷.

Les manifestations territoriales les plus importantes découlent des initiatives en matière de logement (en 1971, un tiers des logements sont informels⁶⁶⁸) et d'échanges économiques. Sur ce dernier point, Daniel Bourmaud note qu'« à peine découvert, tout interstice économique est immédiatement comblé »⁶⁶⁹, dynamisme d'autant plus à souligner qu'il contraste avec des pratiques de ce genre très peu nombreuses sous la période coloniale⁶⁷⁰. En termes territoriaux, l'investissement des interstices économiques se traduit rapidement par le foisonnement d'activités

⁶⁶⁶ Hake, A., *op. cit.*, 1977.

⁶⁶⁷ Stren, R., « L'État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est », *Politique Africaine*, N°17, 1985, p. 82.

⁶⁶⁸ Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.J., Okumu, J.D. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 185.

⁶⁶⁹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 271.

⁶⁷⁰ La période coloniale est caractérisée par une fermeté certaine quant aux activités informelles ; elle n'en tolérait que peu et, surtout, les confinait aux quartiers africains, à l'exception des vendeurs de journaux.

économiques plurielles à la périphérie des quartiers pauvres, au sein et autour de la zone industrielle, à proximité de certaines ressources (rivières, décharges, carrières) ainsi que par la constitution de véritables quartiers à l'image de Kamukunji.

Parallèlement, on assiste à l'intensification de la multi-fonctionnalité de l'espace approprié : les flancs de rivières deviennent aussi bien *shamba*, que lieu de construction, espace domestique (lavage notamment) et économique (distillation d'alcool par exemple).

2. Un territoire aléatoire et confiné

L'importance de la ville interstitielle est difficile à évaluer car, comme le souligne Claire Médard, elle reste « liée à la dimension territoriale de l'illégalité »⁶⁷¹. Or cette dernière est à l'époque contingente. Certains *slums* sont systématiquement rasés jusqu'aux années 1970 alors que d'autres sont systématiquement préservés. En ce qui concerne les activités économiques, la situation est aussi contrastée. Les autorités dans les années 1970 paraissent tout d'abord peu tolérantes à leur égard, tranchant avec la décennie précédente. Mais la situation n'est pas homogène : le quartier de Kamukunji se développe tandis que les autres recycleurs du métal sont de plus en plus harcelés ; les kiosks de nourriture seront pour nombre d'entre eux interdits dans le centre-ville alors même qu'ils ont une licence mais sont en revanche tolérés voire encouragés dans la zone industrielle alors même qu'ils sont dépourvus d'autorisation municipale⁶⁷².

Quoiqu'il en soit, l'extension territoriale de la ville interstitielle reste des plus limitées, moins de 5% de la ville selon Davinder Lamba⁶⁷³ (Cf. Tableau 25).

⁶⁷¹ Médard, C., *op. cit.*, p. 82.

⁶⁷² Macharia, K., « The State and the Informal Sector in Nairobi, Kenya », *IFRA Working Papers*, N°10, 1993.

⁶⁷³ Lamba, D., *op. cit.*, p. 18.

Tableau 25 : Répartition fonctionnelle de l'espace à Nairobi en 1985 (en %)

Résidentiel	Aisé	16,1	Industriel	3,5
	Intermédiaire	5,9	Institutionnel	11
	Pauvre	6,6	Récréatif	22,4
	Non-planifié	3,2	Agricole	30,9
		31,8	Commercial	0,4

Source : Lamba, D., *op. cit.*, p. 18.

Cette répartition ne retranscrit pour autant pas l'extension réelle de la ville interstitielle. La partie destinée aux pratiques commerciales apparaît ainsi très restreinte et contraste avec les pratiques nombreuses du commerce de rues. En revanche, elle souligne les potentialités pour la ville interstitielle de se nicher dans les recoins de certaines zones, dépendant néanmoins en partie du bon vouloir des autorités. Parallèlement, elle ne retranscrit pas le fort développement de ces économies selon des points denses : à la périphérie des quartiers pauvres, dans et autour de la zone industrielle et aussi le long des rivières qui jalonnent la ville.

Cette pratique de la ville interstitielle en même temps que sa contingence pousse à une concentration de la vie des habitants essentiellement sur les quartiers où se localisent la plupart des réseaux de sociabilité des résidents⁶⁷⁴.

B. Une ville vécue à l'échelle du quartier, fondement économique de la survie des urbains pauvres

Une structuration historique et forte par quartiers limite paradoxalement la diffusion du sentiment et des pratiques associées d'appartenance à la ville dans sa globalité. On habite d'abord un quartier. Cet ancrage spatial des résidents naît des formes de sociabilité spécifiques propres à la société urbaine (1). Dès lors, la mobilité

⁶⁷⁴ Voir annexe carte 27 : « Les quartiers de Nairobi en 1968 » (p. 54 du cahier d'annexes) et annexe carte 28 : « Les quartiers de Nairobi en 1975 » (p. 55 du cahier d'annexes).

résidentielle, même pour des habitations mieux servies en infrastructures et services, n'est pas forcément envisageable (2).

1. Une vie structurée autour du quartier d'habitation

Le quartier est l'échelle à laquelle se développent les solidarités spécifiques au milieu urbain, qui conditionnent en grande partie la capacité de survie des habitants.

L'omniprésence du quartier dans les différentes stratégies des habitants (logement, activités professionnelles, liens sociaux, scolarité, approvisionnement, etc.) peut paraître, et ce encore plus à Nairobi, découler des solidarités ethniques qui s'activent à l'arrivée du migrant. Ainsi, de nombreux arrivants choisissent leur quartier de résidence selon la présence de personnes appartenant à leur ethnie de manière s'insérer plus facilement dans les réseaux⁶⁷⁵.

Ces regroupements dans l'espace sur une base ethnique naissent des impératifs de la vie urbaine. Comme le souligne Daniel Bourmaud, « survivre nécessite une entraide minimale à l'intérieur de groupes structurés : les éléments qui composent l'ensemble se choisissent sur la base du plus petit dénominateur commun : l'affinité ethnique »⁶⁷⁶.

Une concentration sur des origines ethniques communes s'est ainsi produite dans les quartiers, même si à l'échelle globale du quartier la pluralité ethnique prédomine.

⁶⁷⁵ John O. Oucho souligne la propension importante des primo-migrants à accueillir les nouveaux migrants originaires de leur famille ou de leur communauté. Il s'appuie pour cela sur une étude de la composition des ménages de Nairobi en 1969 où il montre la place importante occupée par les *InterRelatives* (les membres de la famille) et *OtherRelatives* (les proches sans liens familiaux directs). Oucho, J.O., *op. cit.*, p. 72.

⁶⁷⁶ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 272.

Ainsi en est-il dans les années 1970 pour Mathare, quartier essentiellement habité par des Kikuyu, Meru et Embu ; de même pour Kasarani et Kaloleni⁶⁷⁷.

S'agissant de l'emploi, on constate une sectorisation ethnique importante comme a pu l'illustrer à une époque le secteur du *jua kali* du métal essentiellement mené par des Kikuyu. Parallèlement, le fait que les emplois se concentrent autour du quartier, afin d'être proches de la demande, renforce cette dimension ethnique.

Tout autant que les solidarités ethniques, c'est aussi la mixité sociale qui fait du quartier l'échelle de référence des pratiques quotidiennes. La disparité forte des revenus qui caractérise Nairobi à l'époque se retrouve aussi au niveau de chaque quartier avec certes plus ou moins d'ampleur. Davinder Lamba prend à cet égard l'exemple des « villages » qui structurent certains *slums*. Il note une importante variation des revenus entre villages et au sein même de ces villages⁶⁷⁸.

Dès lors, moins pour la proximité ethnique que pour la base de survie économique qu'il offre, le lieu d'habitation et ses alentours, une portion parfois réduite d'un quartier, procure des ressources indispensables à la survie des urbains pauvres. Dès lors, la mobilité dans l'espace, celle qui conduit à la connaissance de ce dernier et à l'insertion dans la ville, reste limitée.

2. Une mobilité résidentielle réduite

L'accession du lieu d'habitation au rang de fondement économique de la survie conduit à une mobilité résidentielle très faible, expliquant en partie l'échec des politiques de logement. En effet, les programmes de logement ont souvent occulté cette dimension et n'ont pas pris en compte le contexte économique de la survie :

⁶⁷⁷ Voir annexe tableau 23 : « La proportion de personnes d'origine Luo dans les différents quartiers de Nairobi » (p. 119 du cahier d'annexes).

⁶⁷⁸ Lamba, D., *op. cit.*, p. 21-22.

« outre des standards et des coûts inadaptés des nouveaux logements, les populations se sont créées dans leur quartier d'origine des réseaux de production et d'entraide dont elles n'ont pas envie de se défaire en changeant de lieu d'habitation »⁶⁷⁹. Claire Médard note ainsi que les personnes qui retournent dans leur quartier d'origine ou continuent à y vivre, malgré l'allocation d'une parcelle à Dandora, ne sont pas des cas isolés. La possibilité offerte à des revenus plus élevés, notamment des classes moyennes, d'accéder aux programmes de logement initialement destinés aux pauvres, rend aléatoire pour ces derniers la création d'une base économique de survie car petits commerces, artisanat, menus services et entraide deviennent plus difficiles aussi. Ainsi au début des années 1980, le programme de Dandora ne réunissait que 30 000 résidents sur les 72 000 prévus⁶⁸⁰.

La perspective d'un meilleur logement avec les services et infrastructures essentielles qui l'accompagnent n'est dès lors pas forcément une perspective envisageable pour de nombreux urbains pauvres, alors même que la possibilité peut leur en être offerte. On trouve là une des illustrations de l'action des individus quant aux politiques publiques du logement telles que décidées : les politiques publiques se voyant définies selon des normes propres à ceux qui déterminent les grands axes de ces politiques, les groupes et les individus ne peuvent agir qu'au stade de la mise en œuvre des politiques, à travers le refus de mobilité vers des logements prédéfinis par exemple. S'intéressant aux raisons des échecs des politiques publiques de logement menées en Afrique dans les années 1970, Richard Stren souligne cette immixtion des groupes et des individus au stade de la mise en œuvre : « alors qu'en Europe l'action politique des groupes et des individus se concentre au niveau des intrants du processus de décision politique, en Afrique elle se mobilise au stade des extrants, soit au stade du processus de mise en œuvre des politiques publiques »⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 269.

⁶⁸⁰ Médard, C., *op. cit.*, p. 92.

⁶⁸¹ Stren, R., « L'État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est », *Politique Africaine*, N°17, 1985, p. 77.

Ces pratiques maintiennent la ville, en tant qu'entité globale, comme une entité exogène.

C. L'extériorité de la ville en tant qu'entité globale

La ville dans sa globalité est peu connue. La mobilité est réduite aux espaces « obligés » (1) et le langage traduit cette extériorité de la ville dans les représentations (2).

1. Une mobilité quotidienne limitée

La mobilité quotidienne d'alors est quasiment aussi forte que celle d'aujourd'hui. Si l'on reprend les chiffres produits par la *Nairobi Metropolitan Growth Strategy Study*, le nombre de trajets moyen par personne a peu évolué : 1,6 dans les années 1970, 1,8 dans les années 1990, à peine plus en 2000⁶⁸².

Néanmoins le facteur de connaissance de l'espace déterminant est le mode de déplacement : pour Nairobi, il s'agit alors de la marche. La mobilité dans l'espace urbain restait ainsi beaucoup plus limitée car elle se réalisait principalement à pied : la moitié des trajets, contre moins d'un quart des trajets désormais (même si les distances parcourues étaient importantes, en moyenne 10 km par jour). Cette mobilité est également restreinte par le fait que le déplacement en dehors du quartier est essentiellement envisagé pour deux objets déterminés : l'école et le marché⁶⁸³. Travail, pratiques religieuses, achat des biens de consommation courants se réalisent déjà en général au sein du quartier ou à proximité. Ainsi, l'espace connu est faible,

⁶⁸² Étude citée par Lamba, D., *op. cit.*, p. 35-36.

⁶⁸³ Lamba, D., *op. cit.*, p. 37.

souvent limité aux espaces « obligés ». Cette extériorité de la ville est d'autant plus forte pour les quartiers périphériques de Nairobi où se mettent en place des lieux d'échange alternatifs nés de la distance. Dans ces zones, la faible densité résidentielle permet souvent aux populations d'avoir une activité agricole. Si cette émergence de lieux alternatifs structurant les activités quotidiennes s'apparente avant tout à une réappropriation de l'espace en fonction de nécessités économiques (aller au plus près), elle renforce l'image d'une ville structurée en zones distinctes dont l'accès concret est restreint.

2. Une ville perçue comme exogène : l'illustration par le langage

Ces images d'une ville extérieure et morcelée se traduisent dans le langage.

S'agissant du centre-ville tout d'abord, les Nairobiens utilisent peu l'expression de « *City center* » mais plutôt le mot « *town* » pour décrire le nouveau centre avec son quartier d'affaire moderne. On le retrouve aussi en Swahili : le centre-ville se dit *Mtini*, littéralement « dans la ville », la ville se voyant ainsi ramenée à son centre *stricto sensu*. On observe ce même phénomène à Harare où Philippe Gervais-Lambony nous rappelle que « (...) cette habitude est liée à la structure globale des représentations de l'espace urbain »⁶⁸⁴. Comme dans la capitale du Zimbabwe, la représentation de l'espace nairobiens correspond à un découpage très strict de l'urbanisme avec de grandes zones qui ressortent : « *industrial area* » (la zone industrielle), « *town* » (le centre-ville en fait). Dans le langage, les quartiers résidentiels sont donc extérieurs à la ville. Le passé colonial anglais influence ces représentations car les villes se sont généralement structurées autour d'un centre-ville non-résidentiel, ce qui dès le départ en renforce l'extériorité. À Nairobi, le CBD est un lieu avant tout d'échanges économiques auquel peu d'habitants peuvent participer de manière formelle, ce qui renforce son caractère exogène.

⁶⁸⁴ Gervais-Lambony, Ph., *op. cit.*, p. 300.

Cette dépendance au quartier et à la ville interstitielle est ambivalente : elle inscrit les habitants dans le territoire urbain, et les conduit à développer certaines pratiques et solidarités spécifiquement urbaines. Parallèlement, les représentations de la ville restent marquées par l'extériorité qu'elle véhicule pour la majorité des migrants, positionnés essentiellement vis-à-vis du quartier et de la ville interstitielle. Ainsi, à la fin des années 1970, les pratiques en matière de gestion des déchets n'ont pas véritablement été infléchies par rapport à celles du milieu rural. Il n'y a de surcroît pas de problématisation sociale de la gestion des déchets alors que des déshérences de la collecte sont notables dès l'Indépendance dans les quartiers où résident la majorité des migrants.

Outre le caractère processuel de la socialisation urbaine, cette non-problématisation sociale des déchets pourrait être interprétée comme liée à l'absence de cette préoccupation dans les discours et images véhiculées par les acteurs qui gèrent et entourent la sphère des déchets, que ce soient les autorités locales et centrales ou les autres acteurs susceptibles d'être des médiateurs (autorités médicales, organisations de résidents, associations professionnelles, etc.).

Or, à partir du début des années 1970, on assiste à une montée en puissance de la rhétorique de la *Clean City* (*ville propre*) dans le discours des autorités publiques, ainsi qu'à un intérêt croissant porté à ce thème par divers acteurs. Cette omniprésence de la rhétorique de la *Clean city* va paradoxalement renforcer cette non-problématisation sociale des déchets.

**LE DISCOURS SUR LA « *CLEAN CITY* » :
UNE MISE EN ŒUVRE ENCOURAGEANT
LA NON-PROBLÉMATISATION**

À partir des années 1970, la rhétorique de la *Clean City* est omniprésente dans les discours et fonde nombre d'actes administratifs édictés par les autorités. Cette posture est surprenante, pour deux raisons ayant trait aux ressorts même de la légitimité des autorités publiques.

Tout d'abord, dans le contexte de dégradation de la situation financière municipale, il apparaît risqué pour les autorités de manier un concept dont la caractéristique première est d'être elliptique. Il risque ainsi de faire naître des attentes populaires plurielles et surdimensionnées eu égard aux possibilités financières de l'époque, avec le risque plus large de créer un fossé entre le discours et les réalités de terrain. En effet, le discours de la *Clean City* engage vers plusieurs domaines d'action. Son cœur, la salubrité publique, renvoie à des thèmes connexes qui ont des applications concrètes différentes : l'hygiène publique, la propreté des espaces publics, la santé publique, mais aussi l'ordre public, etc. De plus, il s'agit de vocables contingents, car ils renvoient à des normes et des standards qui évoluent fortement au gré des époques. Le risque pour la légitimité des autorités apparaît important car le discours sur la *Clean City* fait écho à une préoccupation populaire forte : celle de la santé. L'accès aux services de santé est très problématique pour de nombreux urbains, même si des investissements conséquents dans les infrastructures ont été réalisés, notamment le développement de centres de santé.

À ce risque de gonfler des attentes dans un domaine où elles sont déjà fortes mais que les autorités ne satisfont que très partiellement, se cumule le fait très immédiat

que cette rhétorique, par la dimension organisationnelle qu'elle contient, va venir heurter une organisation populaire basée sur la ville interstitielle, fondement de la survie économique des urbains pauvres, et encouragée dans les années 1960 par les autorités elles-mêmes.

Pourquoi alors médiatiser cette thématique qui servira par ailleurs de fondement à de nombreux actes administratifs ? Également, pourquoi la mise en œuvre de cette rhétorique ne s'est-elle pas traduite par des inflexions des pratiques populaires en matière de propreté publique ?

En fait, la mise en œuvre qui va être opérée du discours sur la *Clean City* va progressivement vider le concept de son sens premier pour en faire un instrument dont l'objectif unique devient le contrôle territorial de l'organisation urbaine sous arguments sanitaires (I). Néanmoins, cette mise en œuvre veille à s'adapter au contexte économique et social dans laquelle elle s'insère, expliquant le non-infléchissement des représentations populaires en matière de propreté publique (II).

I LA MISE EN OEUVRE DE LA RHÉTORIQUE DE LA « *CLEAN CITY* »

À partir des années 1970, la mise en œuvre de ce discours vise exclusivement à permettre un contrôle territorial de la ville. La *Clean City* est résumée à une promotion de l'ordre public, sous couvert d'arguments essentiellement sanitaires (A). Il s'agit d'un bouleversement pour la capitale où le laisser-faire en la matière a été, durant les années suivant l'Indépendance, une posture privilégiée par les autorités publiques (B).

A. Un instrument de contrôle territorial des populations

Le contexte dans lequel s'inscrit le discours de la *Clean City* est en fait celui d'une volonté plus large des autorités d'accéder à une certaine forme d'encadrement de la croissance urbaine qui semble faire défaut. Dès les années qui ont suivi l'Indépendance, émergent les premiers signes de préoccupation quant à la force des migrations urbaines et aux conséquences qui en découlent. Le Plan de développement pour Nairobi couvrant la période 1966-1970 fait ainsi référence à la nécessité d'encadrer l'exode rural⁶⁸⁵. Une politique de logement des urbains pauvres est aussi initiée à partir de 1967. Cette préoccupation se retrouve dans le discours en 1970 du Président Kenyatta où ce dernier dit refuser la transformation des villes kenyanes en bidonville (*shanty town*)⁶⁸⁶. L'année 1973 est celle du renouvellement du grand Plan de développement de Nairobi, l'exercice n'ayant pas été réalisé depuis la période coloniale⁶⁸⁷. Il s'agit d'un plan ouvertement fonctionnaliste, avec la délimitation et l'affectation de zones précises à des activités préétablies (zone industrielle notamment). Enfin, une planification urbaine cette fois nationale est mise en place en 1975.

Le discours sur la *Clean City* s'insérerait ainsi dans une certaine continuité, celle d'encadrer la croissance urbaine, et d'ériger un habitat dit moderne à l'échelle de toute la ville dont le centre-ville de *buildings* est l'illustration.

Ce discours de la *Clean City* est principalement utilisé pour créer une forme de contrôle sur la ville interstitielle, principalement en matière de logements (1) et d'activités économiques (2). Sur le terrain, la propreté ne s'entend alors pas comme

⁶⁸⁵ Il est ainsi chiffré qu'un cinquième des personnes en âge de travailler devraient être absorbées par le secteur agricole rural. Haberson, J., « The Kenya Little General Election : a Study in Problems of Urban Political Integration », *IED Discussion Paper*, N°52, June 1967, p. 18.

⁶⁸⁶ Ce discours est retranscrit dans l'ouvrage de Gertzler, C., Goldsmidt, M., Rothchild, D. (dirs), *Government and Politics in Kenya*, Nairobi, East Africa Publishing House, 1969, p. 499.

⁶⁸⁷ Il s'agit du *Nairobi Metropolitan Growth Strategy*. Il succède au plan de 1946. Il se positionne dans une perspective à 20 ans.

la promotion des infrastructures directement afférentes à sa réalisation (approvisionnement en eau, point de dépôt des déchets, développement des structures d'assainissement et des routes, développement des marchés avec les infrastructures nécessaires en terme d'entretien, etc.). Elle s'entend comme la promotion d'une ville « nettoyée » des éléments pensés par les autorités publiques comme contraires à la modernité.

1. Une quête de contrôle de l'habitat des pauvres

Elle se traduit par une destruction d'habitats illégaux, quasi-systématique jusqu'au début des années 1970, de manière plus aléatoire mais néanmoins récurrente ensuite. 10 000 démolitions d'habitations informelles sont opérées en 1970-1971, générant 50 000 sans-abris sur ces deux seules années⁶⁸⁸.

Cette politique des déguerpissements n'est pas nouvelle. Sous la période coloniale, de vastes opérations de destruction des zones d'habitat africaines les plus pauvres ont été entreprises.

La nouveauté réside dans l'argumentaire de santé publique utilisé systématiquement par les autorités pour expliquer ces velléités organisationnelles. Si les déguerpissements sont historiquement des pratiques courantes à Nairobi, ils se voient de plus en plus justifiés sur la base du *Public Health Act* alors que le simple caractère illégal de l'habitat suffisait antérieurement à les fonder. De plus, l'habitat informel devient stigmatisé, bien au-delà de leur caractère illégal et de leur infraction aux normes sanitaires : les *squatters settlements* sont présentés comme une atteinte intolérable à la modernité de la capitale⁶⁸⁹.

⁶⁸⁸ Hake, A., *op. cit.*, p. 99.

⁶⁸⁹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 231.

La protection de la santé publique devient le *leitmotiv* invoqué de la politique du logement. Les dispositions du *Public Health Act* sont utilisées pour justifier les déguerpissements ainsi que les constructions de logement social et de *Site and Services Schemes*.

S'agissant des déguerpissements, l'argument de la santé publique paraît, si ce n'est légitime, en tout cas fondé eu égard aux situations du terrain. La détérioration sanitaire des conditions de vie dans les zones informelles est sérieuse. Cet argument trouve même une certaine légitimité compte tenu des crises sanitaires qui touchent ces quartiers ou les menacent (notamment l'épidémie de choléra de 1971, des inondations importantes la même année) et de son association avec une politique de logement destinée aux urbains pauvres initiée à la fin des années 1960⁶⁹⁰. Néanmoins, autant les déguerpissements ont été menés à grande échelle, autant certains pans entiers de l'habitat informel n'ont pas été touchés, pour des raisons vraisemblablement politiques, alors que les conditions sanitaires y sont également dégradées : Kibera tout d'abord, Mathare et, dans une moindre mesure, Dagoretti⁶⁹¹.

En ce qui concerne la construction de logements, les normes définies par le Code de l'Habitat et celui de la Santé publique participeront en grande partie à la singularité de la politique du logement à Nairobi, notamment vis à vis de son voisin tanzanien, de par son caractère exigeant, onéreux et rigide⁶⁹². Bien qu'ayant reconnu la nécessité de développer une politique de logement plus souple, notamment la mise en œuvre de *S&S Schemes*, le gouvernement demeure réticent à abaisser les standards requis et utilisera le non-respect des normes d'habitabilité pour ralentir nombre de

⁶⁹⁰ En théorie, les déguerpissements auraient dû être stoppés en attendant une réduction de la pénurie de logements ; cela était en tout cas prévu dans le Plan pour 1970-1974 mais l'engagement ne sera pas tenu. Werlin, H., *op. cit.*, p. 231.

⁶⁹¹ Stren, R., « Urban Policy », Barkan, J.J., Okumu, J.D. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 187. Il est à noter qu'à cette époque Mathare est le principal pôle d'habitat informel : 50 000 personnes selon Werlin, H., *op. cit.*, p. 235.

⁶⁹² Voir à ce sujet la comparaison réalisée par Stren, R., *op. cit.*, p. 178-208.

projets. Ainsi, les travaux immobiliers de Dandora phase I, projet financé par la Banque Mondiale, sont régulièrement interrompus en 1974 par le ministre de la santé, qui argue d'une insuffisante ventilation ou de l'inadéquation des voies d'écoulement des eaux usées⁶⁹³.

2. Le harcèlement des activités économiques informelles

Là encore l'argumentaire sanitaire est effectivement invocable. Les activités économiques informelles sont une source importante de rejets et de pollutions plus ou moins dangereuses pour la santé. Le commerce le plus stigmatisé en la matière est probablement celui de la nourriture avec un commerce de rues et de marchés qui a tendance à se développer à l'échelle de la ville sans véritables infrastructures pour les accueillir donc sans services (nettoyage, ramassage des ordures). Le *jua kali* du métal ainsi que l'agriculture urbaine sont aussi des activités très polluantes, notamment pour les rivières.

À partir des années 1970, le secteur informel est harcelé, à tel point que le Bureau International du Travail en souligne les risques : « Le secteur informel, particulièrement à Nairobi, opère dans des conditions très difficiles en raison d'une perception très négative de sa nature. Il existe un danger que cette vision devienne une prophétie réalisée »⁶⁹⁴.

C'est le cas particulièrement pour les *hawkers*, c'est à dire les vendeurs de rue (de nourriture mais pas seulement), qui ont parfois investi dans un kiosk précaire en bois. On assiste dans les années 1970 à plusieurs démolitions ou confiscations de biens ainsi qu'à l'octroi de lourdes amendes au motif de non-respect des règles de santé publique. Comme le note Kinuthia Macharia, « le thème de la *Clean City* était alors

⁶⁹³ Stren, R., *op. cit.*, p. 187.

⁶⁹⁴ International Labour Office, *Kenya's Employment Mission*, Nairobi, ILO, 1972. Cité par Werlin, H., *op. cit.*, p. 278.

plus prééminent et la plupart des kiosks furent détruits au titre de la santé publique »⁶⁹⁵. En effet, l'argument sanitaire sert à chasser des vendeurs de rue travaillant sans autorisation de la mairie mais également des *hawkers* qui avaient acquitté leur licence auprès des autorités. Ainsi de nombreux kiosks de vente de nourriture ayant une licence municipale pour exercer ont été malmenés, à l'image, en 1970, de l'interdiction faite aux bouchers de vendre de la viande grillée.

Les normes de santé publique s'appliquent également aux activités économiques informelles avec une fermeté semblant dépasser la seule volonté d'améliorer l'hygiène des petits commerces. De nombreux types de commerces de rues sont interdits, à l'image des coiffeurs en 1972, alors que leurs conséquences potentielles en matière d'hygiène *stricto sensu* n'apparaissent pas véritablement préjudiciables⁶⁹⁶. En fait, en analysant la localisation géographique des activités, il apparaît que les *hawkers* du centre-ville sont plus inquiétés que ceux de la périphérie. La dimension ethnique influe également : dans le cas du *jua kali* du métal, différents auteurs soulignent la relative quiétude dont ils ont bénéficié en grande partie en raison de leur origine ethnique⁶⁹⁷ ; s'agissant des kiosks de nourriture de la zone industrielle, la tolérance à leur égard, si elle est justifiée par la nécessité de fournir de la restauration aux ouvriers des usines alentours, trouve également explication dans l'origine ethnique de leurs propriétaires : à la fin des années 1970, 75% des propriétaires de kiosks de nourriture cuisinée dans la zone industrielle sont Kikuyu⁶⁹⁸.

Préoccupation sanitaire forte chez les habitants, préoccupation sanitaire des autorités légitime en raison de l'état d'insalubrité de certains pans de la ville, mais surtout la

⁶⁹⁵ Macharia, K., « The State and the Informal Sector in Nairobi, Kenya », *IFRA Working Papers*, N°10, 1993, p. 14.

⁶⁹⁶ Sur les 35 types de licences de *hawkers* que l'on recense, seules huit nécessitent véritablement une surveillance du respect des normes sanitaires. Werlin, H., *op. cit.*, p. 279.

⁶⁹⁷ Notamment Macharia, K., *op. cit.* et King, K., *op. cit.*

⁶⁹⁸ Hoekstra, I., *Informal micro-entrepreneurs and recycling of waste metal in Nairobi : a case-study of the metal workers in Kamukunji and the context in which they work*, Gouda, Waste, 1998, p. 18.

maniabilité et l'efficacité de l'utilisation des normes sanitaires pour infléchir une situation, sont autant de caractéristiques qui ont fait de la protection de la salubrité publique un argument incontournable constamment utilisé par les autorités. Néanmoins, le caractère ciblé de sa mise en œuvre montre qu'il sert avant tout la volonté des autorités d'exercer un contrôle territorial et social de la ville, rompant avec la posture municipale antérieure.

B. Une rupture forte avec la posture municipale antérieure

L'importance accordée à la salubrité publique par les autorités est constante dans l'histoire de la ville, notamment sous la période coloniale. Les activités informelles, notamment celles des vendeurs de rue, ont été longtemps stigmatisées, particulièrement dans les années 1950 et au début des années 1960. Si la période coloniale avait mis en place des règlements très restrictifs à leur égard, moins de 2 000 *hawkers* en 1941 alors essentiellement Kikuyu, l'état d'urgence des années 1950 les a quasiment fait disparaître : en 1952, le nombre de licences est limité à moins de 600 ; en 1953, la vente de rue de thé et de charbon par les Kikuyu, Embu, et Meru a été interdite ; en 1954, la seule vente de rue permise restait celle des journaux mais les licences sont elles aussi drastiquement réduites⁶⁹⁹.

En revanche, dans les années suivant l'Indépendance, les autorités ont majoritairement toléré si ce n'est d'une certaine manière encouragé ces mécanismes d'appropriation de la ville par les migrants, en tout cas pour ce qui est du secteur informel (1). Ce relâchement du contrôle territorial s'avère en effet une ressource politique forte dans le contexte social de l'époque (2).

⁶⁹⁹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 266.

1. La tolérance du secteur informel dans les années post-Indépendance

La posture des autorités dans les années post-Indépendance offre l'impression d'une relative impuissance quant à la force des migrations en même temps que ces dernières sont attendues. En 1963, les limites de la ville sont élargies significativement pour faire face aux futures migrations.

Si la ville interstitielle qui se met en place ne se développe que dans une quiétude relative (les opérations de déguerpissements n'ont pas stoppé avec l'Indépendance), elle se développe à une vitesse notable : déjà un tiers d'habitat informel à la fin des années 1960 et surtout un secteur informel en forte expansion. Les initiatives populaires, économiques mais également sociales, sont en fait indirectement encouragées. Concernant le secteur informel, Kinuthia Macharia parle d'un « soutien officieux » par les autorités⁷⁰⁰. Si la présentation officielle du secteur informel reste négative dans les années 1960, des tolérances se développent, qui vont permettre d'inscrire de manière plus ou moins ouverte le secteur informel dans la ville.

À partir de 1960, l'afflux important de Kikuyu permis par la levée des restrictions d'accès à la ville ne permet plus d'interdire législativement le *hawking*. En 1960, le nombre de licences offertes est quadruplé, puis doublé l'année suivante⁷⁰¹. Parallèlement, des quartiers sont notamment offerts aux artisans du métal à l'image de Kamukunji.

S'agissant des services de base, les initiatives populaires menées dans le cadre *Harambee* et des *Local Resident Associations* (Associations Locales de résidents – LRA) bénéficient d'une grande tolérance de la part des autorités. Les *Harambee* se

⁷⁰⁰ Macharia, K., *op. cit.*, p. 13.

⁷⁰¹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 269. On passe ainsi à 800 licences.

multiplient dans les années 1964-66 pour mettre en place différents services sociaux et différents quartiers informels, cherchent également à améliorer leurs infrastructures, sur la base des LRA, comme à Kitui Village⁷⁰² et Mathare Valley. Les LRA se multiplient pour mutualiser des fonds à l'échelle des quartiers afin de construire des logements peu chers et à un rythme rapide : plus de 5 000 par an à la fin des années 1960. Non reconnue par les autorités et non contrôlée, cette construction de logements, dont le loyer varie entre 40 et 150 Kes par mois, est, en contrepartie de son accessibilité financière, dépourvue d'un approvisionnement en eau potable et en structure de dépôts pour les déchets domestiques⁷⁰³.

2. Un laisser-faire motivé

Le relâchement du contrôle territorial exercé par les autorités dans les années post-Indépendance est motivé par les ressources qu'il leur procure dans le contexte singulier de l'époque.

Il s'inscrit en fait dans le clientélisme urbain en construction, au travers duquel les autorités cherchent à fonder une autorité que leur statut ne leur offre pas, particulièrement pour ce qui est des élus. En effet, les élus des circonscriptions nairobiennes ont dans les années post-Indépendance une assise fragile. Le lien politique est difficile à établir avec une population qui ne vote pas à Nairobi mais dans son lieu d'origine. Parallèlement, les élections sont marquées par des taux faibles de participation. Le clientélisme se révèle dès lors un instrument nécessaire pour espérer créer un lien. Le contexte s'y prête d'autant plus que les populations sont demandeuses d'interventions diverses (à l'image des pratiques *Harambee* où

⁷⁰² Herbert Werlin décrit l'organisation de cette communauté kamba de 800 personnes dans les années 1960 ; administrée par un conseil des anciens, elle a mis en place une église, une école servant aussi de centre social, une nurserie et une association de femmes s'est constituée pour produire des bijoux et des paniers. Werlin, H., *op. cit.*, p. 232-233.

⁷⁰³ Werlin, H., *op. cit.*, p. 230.

l'intervention des élus est fréquente), la rareté n'est encore que relative (6% de croissance économique en moyenne par an de 1964 à 1974⁷⁰⁴) et les prérogatives de la municipalité (et donc les budgets afférents) sont encore larges⁷⁰⁵. Ce développement du clientélisme urbain est d'autant plus permis que les municipalités bénéficient encore, dans les années 1960, d'une latitude d'action vis-à-vis du Centre, qui ne les a pas encore intégrées dans la « pyramide clientéliste »⁷⁰⁶. Ainsi, le partage des responsabilités entre le Centre et la Périphérie, le premier maîtrisant les financements et le second la décision, permet une certaine libéralité financière de la part des patrons locaux.

Ce clientélisme urbain a des traductions diverses : des faveurs dans l'allocation de terrains, de kiosks, de logements municipaux, des tolérances dans l'occupation de terrains municipaux par des artisans ou des logements informels (cas de Mathare), etc. Il se double d'un factionnalisme, notamment ethnique, très perceptible au niveau des activités informelles développées notamment par les Kikuyu.

Ce phénomène est assez visible pour les *hawkers*. À la suite de l'accroissement des licences offertes en 1960 et 1961, le NCC et le gouvernement ont opté pour une stabilisation du nombre des licences. Les arguments officiels sont pluriels : le mécontentement des commerçants, celui de la police ainsi que des autorités médicales, auquel s'ajoute la perte de ressources pour le NCC en raison d'un nombre de *hawkers* beaucoup plus important que celui de licences octroyées⁷⁰⁷. Dans un contexte de prochaine prise du pouvoir par la KANU, les *hawkers* se révèlent en même temps politiquement utiles ; ainsi, Charles Rubia, le nouveau maire africain de

⁷⁰⁴ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 277.

⁷⁰⁵ Les municipalités ont à leur charge depuis 1964 l'éducation, la santé primaire et les routes, ce qui correspond alors à près d'un tiers de leur budget pour lesquels elles bénéficient de financements de l'État. Elles perdront ces prérogatives en 1969.

⁷⁰⁶ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 236.

⁷⁰⁷ Werlin, H., *op. cit.*, p. 268.

Nairobi, s'oppose à cette fermeté à l'égard des *hawkers*, mettant d'ailleurs sa démission dans la balance en 1963. Au nom des conditions économiques d'alors, c'est un laisser-faire que la police est contrainte d'accepter⁷⁰⁸.

Devant cette latitude offerte par les élus urbains, les autorités centrales cherchent à certains moments-clef, notamment de tensions avec les élus nairobiens, à reprendre en main la ville. L'argument sanitaire est systématiquement celui employé pour contrer les tolérances permises par les élus locaux et qui contreviennent au contrôle que le Centre souhaite construire sur les élus locaux. C'est ainsi que l'on peut comprendre « l'opération *Clean-up* » de 1964 menée contre les *hawkers* dans certaines zones de la ville, sous les auspices du gouvernement central, de la mairie et de 140 KANU *Youth-Wingers*. Pour Herbert Werlin, cette opération est une indication de ce qui peut être entrepris par un gouvernement qui a confiance en sa force politique⁷⁰⁹. Cette immixtion du Centre est permise par le fait que les responsabilités en matière de planification et de protection de la santé publique sont partagées entre le gouvernement central et les autorités locales.

Cette utilisation croissante de la rhétorique de la *Clean City*, à partir de la fin des années 1960, si elle marque une apparente rupture avec la posture municipale précédente, n'infléchit pas les représentations et les pratiques en matière d'entretien de la ville. En effet, sa mise en œuvre est adaptée aux logiques de chacun, n'entraînant pas de véritables inflexions des rapports de la population à son environnement physique direct.

⁷⁰⁸ Notamment après la décision du NCC de mettre fin à l'obligation d'accrocher une photographie à sa licence.

⁷⁰⁹ Werlin, H., *op. cit.*, p. 272.

II UNE MISE EN ŒUVRE CIRCONSTANCIÉE

Les tolérances accordées par les autorités à l'Indépendance se révèlent coûteuses pour la municipalité en même temps qu'elles déplaisent souvent au gouvernement central et à la frange du *City Council* en opposition avec le maire d'alors, Charles Rubia. Parallèlement, la volonté de mettre de l'ordre grâce à l'utilisation de la rhétorique de la *Clean City* risque de rendre définitivement irréalisable la création d'un lien aussi distendu soit-il avec les populations et de créer un fossé encore plus grand avec les risques sociaux que cela comporte. En fait, pour la municipalité urbaine, le changement de posture de la fin des années 1960 se comprend dans un contexte où leurs actions initiales ne se révèlent pas rentables pour elles (A). Néanmoins, cette reprise en main souhaitée *via* la *Clean City* se voit adaptée là encore au contexte économique et social, de telle sorte qu'à la fin des années 1970 le discours omniprésent de la « ville propre » ne se traduit par aucune inflexion notable en matière de propreté, pas plus qu'il ne participe véritablement à la modification du rapport des populations à leur environnement direct (B).

A. Un clientélisme urbain peu efficient

Le clientélisme urbain n'a pas permis d'opérer une « *capture politique*⁷¹⁰ » de la société (1). Parallèlement, la distance sociale forte qui caractérise la société de l'époque apparaît sous contrôle, ce qui permet d'envisager l'abandon de la posture initiale (2).

⁷¹⁰ Hyden, G., *Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, Nairobi, Heinemann, 1982.

1. Le clientélisme urbain

Le clientélisme urbain, s'il peut apparaître fonctionnel, ne semble pas véritablement opérer. Pour reprendre les termes de Daniel Bourmaud, on constate une « inadéquation du clientélisme à l'environnement urbain »⁷¹¹. Deux schèmes le rendent peu efficient.

Premièrement, les élus urbains ont un accès limité aux ressources, comparativement à leurs homologues ruraux. Daniel Bourmaud présente le parlementaire urbain comme « un poisson sans eau »⁷¹². Alors que l'élu rural peut utiliser les services extérieurs de l'État ou encore l'administration provinciale, l'élu en ville ne bénéficie pas de ces ressources issues du réseau administratif : les services extérieurs sont quasiment absents et l'administration provinciale marginalisée. De surcroît, un rôle secondaire est souvent dévolu aux élus des circonscriptions urbaines dans le gouvernement.

Deuxièmement, la distribution de prébendes ou faveurs n'a pas permis une « capture politique » de la société, à la fois car la distribution par l'élu n'a pas forcément la rétribution escomptée mais aussi car il est difficile pour le citoyen d'accéder à l'élu. À la différence du milieu rural, l'élu urbain doit démultiplier les relations de clientèle pour obtenir une rétribution significative. De plus, la capture politique opère peu car il est difficile pour le citoyen d'établir une relation avec l'élu : « à la différence du paysan, il ne dispose pas d'un capital initial propre, économique et culturel, qui lui permette de se réappropriier les structures étatiques »⁷¹³.

⁷¹¹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 279.

⁷¹² Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 282.

⁷¹³ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 283.

La reprise en main opérée par le Centre à la fin des années 1960 oblige ainsi les élus urbains à abandonner un type de clientélisme urbain caractéristique dans les années suivant l'Indépendance. Cette reprise en main sera tout d'abord politique. En 1966, le choix du maire devient une décision du parti au pouvoir, et non plus celle du conseil municipal. En 1968, interdiction est faite des candidatures sans étiquette. La défiance envers la KANU est sanctionnée. En 1966, le *ward* de Shauri Moyo, qui a élu un candidat KPU, est ainsi privé de l'extension des infrastructures d'électricité et d'éclairage public offertes aux zones alentours⁷¹⁴. L'émergence de la rhétorique de la *Clean City* est une des illustrations de cette volonté d'établir un contrôle plus large sur les municipalités, déjà en proie à des difficultés financières depuis le milieu des années 1960. La rigidité des normes sanitaires a été un moyen bureaucratique clairement utilisé par les autorités centrales pour contrecarrer les velléités clientélistes développées par les élus urbains, qui se sont traduites dans des tolérances quant à l'occupation de l'espace. Les actions entreprises à l'encontre des activités informelles, dans les années 1960 et 1970, traduisent cette tension dans les rapports entre autorités centrales et locales, avec les contradictions que cela a pu produire dans les politiques menées. Concernant les *hawkers*, les élus urbains ont toujours plus ou moins cherché à les tolérer alors que les autorités administratives, centrales ou locales, sur la base des dispositions juridiques, ont la plupart du temps voulu restreindre leurs activités. La politique à leur égard a ainsi été marquée par des *stop and go* importants au cours de ces décennies. La multiplication des licences offertes par la municipalité à l'Indépendance est suivie d'une opération « *Clean-up* » en 1964 lancée par les autorités centrales. Les interdictions décidées par le gouvernement au début des années 1970 seront quant à elles contrées (C. Rubia mettra son mandat dans la balance concernant la restriction envisagée du nombre de *hawkers*), repoussées (ce sera le cas pendant 4 mois de l'interdiction de vente de viande grillée par les petits bouchers en 1972), ou non-mises en œuvre sur le terrain par les autorités locales. L'aléatoire prévaut ainsi, certains quartiers faisant l'objet de

⁷¹⁴ Werlin, H., *op. cit.*, p. 255.

« nettoyage » réguliers, d'autres non. Concernant les habitats illégaux, le Centre se montrera particulièrement actif à soutenir les déguerpissements, en même temps qu'il cherchera à affaiblir les autorités locales lorsqu'elles les pratiquent. Les importants déguerpissements mis en œuvre en 1970-71 par la municipalité seront ainsi présentés par le ministre du gouvernement local, comme une « horrible entreprise de destruction du foyer de familles »⁷¹⁵.

Ce durcissement de posture est d'autant plus permis que ses manifestations radicales sur le terrain (déguerpissements, harcèlement du secteur informel) ne véhiculent pas de véritables risques sociaux.

2. Une distance sociale sous contrôle

Les effets territoriaux et sociaux de la mise en œuvre de la rhétorique de la *Clean City* ne semblent pas pouvoir déboucher sur l'émergence de risques sociaux. Pourtant, ils aggravent une distance sociale déjà importante à Nairobi. On stigmatise un peu plus les urbains pauvres qui sont concrètement ceux les plus frappés par les mesures. Un traitement privilégié des Kikuyu est opéré au détriment des autres ethnies qui, dans les années 1970, tendent à occuper une place plus importante dans la population⁷¹⁶. L'apathie n'a d'ailleurs pas été de mise. Les associations de *hawkers* notamment ont largement protesté, tout au long des années 1960 et au début des années 1970, contre les mesures envisagées d'interdictions et d'aggravation des sanctions⁷¹⁷. Cette distance sociale n'est pour autant pas dangereuse car sous contrôle.

⁷¹⁵ Cité par Werlin, H., *op. cit.*, p. 231.

⁷¹⁶ Dans les années 1970, les Kikuyu représentent la première ethnie du pays avec 21%. On retrouve ensuite les Luhya avec 13%, les Luo avec 12%, les Kalenjin avec 10%.

⁷¹⁷ À ce sujet : Werlin, H., « Le cas des *hawkers* », Werlin, H., *op. cit.*, p. 275-277.

Tout d'abord, comme le note Daniel Bourmaud, « en dépit de la distance sociale l'harmonie sociale a prévalu dans l'ensemble »⁷¹⁸. La non-structuration de la société en classes offre en grande partie cette harmonie relative. Ainsi, s'il est facile d'identifier une classe dirigeante et les différentes strates qui la composent, il est beaucoup plus difficile de repérer les victimes de la société urbaine. « S'il existe une communauté d'existence en termes de revenus, de logement, de modes de vie, il existe aussi une diversité qui opacifie considérablement la conscience de leur unité de condition »⁷¹⁹. Pour reprendre une certaine terminologie, cette communauté serait une « classe en soi » mais pas une « classe pour soi ». Concrètement, cette dynamique débouche sur la non-expression politique du mécontentement de l'ensemble. Dans le cas des *hawkers*, bien qu'ils bénéficient tout au long des années 1960 d'une attention très particulière de la part des autorités, ils pâtissent de leurs divisions en de multiples organisations dont le nombre et l'importance variaient constamment⁷²⁰.

Si le caractère récent du monde urbain explique le peu d'avancement de ce processus de classe, le pouvoir n'y est pas inconnu⁷²¹. Tout d'abord, même s'ils n'ont pas permis d'opérer une capture politique de la société, le clientélisme et le factionnalisme ont contribué à amortir les tensions sociales qui participent à la naissance d'une classe pour soi. Comme dit précédemment, les autorités se sont investies dans les domaines prioritaires de vie *via* les libéralités offertes dans les années suivant l'Indépendance aux *Harambee* et au secteur informel. De plus, le pouvoir s'est attelé très rapidement à verrouiller les canaux classiques d'expression

⁷¹⁸ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 276.

⁷¹⁹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 287.

⁷²⁰ Werlin, H., *op. cit.*, p. 274.

⁷²¹ À ce sujet : Berg-Schlosser, D., « Ethnicity, social classes and the political process in Kenya », in Oyugi, W. (dir.), *Politics and administration in East Africa*, Nairobi, East African Educational Publishers, 1994.

des mécontentements et de formation des classes, les partis et les syndicats, à tel point que « la société urbaine est devenue une société sans voix »⁷²².

Les autorités ont largement contribué à la crise du syndicalisme, qui se produit très tôt, en fermant le système à toute contestation par le monde salarié. L'unification syndicale autour de la *Central Organisation of Trade Unions* (Organisation Centrale des Syndicats – COTU) est imposée par le gouvernement central. Elle conduit à une politisation forte de sa direction désormais assurée par des personnalités de la KANU. En ne défendant pas ses salariés, la COTU va repousser à la périphérie des agrégats de travailleurs qui rejoignent ainsi les employés du secteur informel et les chômeurs, complexifiant l'ensemble et ralentissant le processus de formation des classes.

S'agissant de la vie partisane, si elle n'est pas close en interne (*i.e.* au sein du Parlement) à l'expression de certaines contestations, ces dernières ne peuvent acquérir une dimension autre que confinée. « Il ne saurait être question pour un élu de faire appel aux ressources de la critique par rapport à la voie choisie par le Kenya qui lui vaudrait simultanément une popularité certaine et son exclusion du forum politique, sans présager d'autres sanctions que bien peu ont envie d'encourir »⁷²³.

Dans ce contexte, la mise en œuvre du discours sur la *Clean City* ne véhicule donc pas de risques sociaux. En même temps, le pouvoir ne reste pas coupé des réalités de terrain comme nous l'avons vu. Car si « la société urbaine offre l'image d'un ensemble social incapable de proposer une alternative globale au système en place, ... (elle) échappe simultanément à sa mainmise »⁷²⁴. Dès lors, la mise en œuvre de la rhétorique de la *Clean City* est adaptée à cette situation en même temps qu'elle est orientée vers la réalisation de certains objectifs des autorités. Cette reprise en main souhaitée *via* la *Clean City* se verra donc adaptée là encore au contexte économique

⁷²² Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 285.

⁷²³ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 279.

⁷²⁴ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 287.

et social, de telle sorte qu'à la fin des années 1970 le discours omniprésent de la *Clean City* ne s'est traduit par aucune inflexion notable en matière de propreté.

B. L'intégration circonscrite d'un volet sanitaire

Comme évoqué précédemment, les autorités vont réduire la mise en œuvre du discours de la *City Clean* essentiellement à un contrôle territorial du développement social. Ce contrôle est plus ou moins dense selon les zones et les populations visées et s'adapte aux besoins des autorités, en fonction du clientélisme et du factionnalisme mais également de l'état des relations entre les élus locaux et les autorités centrales. Ainsi, l'amélioration sanitaire des conditions de vie n'est pas un axe central de la politique municipale sauf en période de crise sanitaire (1) et lorsqu'il s'agit du cas très singulier du centre-ville (2).

1. L'amélioration sanitaire des conditions de vie : un ajout parfois nécessaire mais très limité

Les crises sanitaires sont probablement les seules à même de pouvoir mettre en danger alors la situation d'harmonie acquise. On le voit en comparant par exemple au domaine scolaire où même si le modèle pédagogique se retrouve très critiqué, l'élargissement de l'accès à la scolarisation suffit à produire du contentement⁷²⁵. En revanche, l'insalubrité pouvant déboucher sur une crise sanitaire oblige parfois les

⁷²⁵ « Bien que le gouvernement et les représentants du milieu éducatif soient conscients des faiblesses du système, il n'y avait pas de réelle pression publique en faveur d'un changement, bien au contraire. Toute tentative visant à changer la conception du système éducatif d'alors, c'est à dire un élargissement continu de l'accès à l'éducation supérieure, aurait rencontré une opposition publique ». Ogot, B.A., Ochieng, W.R., *Decolonisation and Independence in Kenya – 1940-1993*, Nairobi, East African Studies, 1995, p. 131. Tout recentrage sur l'éducation de base et l'éducation professionnalisée est rejeté. Parallèlement, les écoles *Harambee*, longtemps peu contrôlées, connaissent des difficultés : la majorité des enseignants ne sont pas formés, les résultats scolaires sont moins bons et les infrastructures manquent. La progression de la scolarisation semble en fait suffire. En 1978, 78% des enfants en âge de l'être sont scolarisés en primaire. Ogot, B.A., Ochieng, W.R., *op. cit.*, p. 137.

autorités à agir. C'est pourquoi la *City Clean*, qui n'a pourtant pas cet objectif, est complétée par des actions en matière sanitaire mais uniquement lorsque Nairobi est sous la menace d'épidémies.

Ainsi, dans la mise en œuvre de la rhétorique de la *Clean City*, les préoccupations en matière d'infrastructures sanitaires dans les quartiers d'habitation ont été minimales. Les propositions visant à l'amélioration des infrastructures de base dans un habitat plus éloigné des standards modernes ont toujours été jugées de manière hostile voire rejetées. Dans le cas des *S&S Schemes*, qui sont une traduction de la compréhension de la nécessité d'un habitat moins onéreux et accessible aux plus pauvres mais ayant pour contrepartie des infrastructures essentielles très minimales, les autorités centrales, particulièrement le Président Kenyatta, ont montré une grande hostilité⁷²⁶. Surtout, les initiatives de *self-improvement*⁷²⁷, soit des quartiers informels, soit des *S&S Schemes* n'ont pas été encouragées, voire contrecarrées (mis à part le cas très particulier de Mathare Valley). Herbert Werlin cite à cet égard Kitui Village, quartier où les résidents se sont investis dans le développement de services et infrastructures essentiels, mais qui sera à plusieurs reprises détruit par les autorités au début des années 1970⁷²⁸. Or les infrastructures essentielles afférentes à l'habitation restent le point faible le plus souligné de cette politique gouvernementale sacralisant des standards élevés de construction et centrée uniquement sur la qualité du logement *stricto sensu* (en l'occurrence les matériaux, la superficie et le nombre de pièces). Selon une étude conduite par la *Housing Research and Development Unit* de l'Université de Nairobi en 1971, « alors que 60% de ceux vivant dans des *Sites & Services Schemes* se plaignent des toilettes communes, de l'éclairage des rues, de la

⁷²⁶ Werlin, H., *op. cit.*, p. 229.

⁷²⁷ Une des propositions en matière d'habitat était de permettre à des quartiers de se construire au départ avec des infrastructures très légères, dans l'idée que ces dernières seraient progressivement améliorées. À Nairobi, cette politique n'est développée qu'à partir des années 1990 avec la mise en place de programmes de « *slums' upgrading* » (soit l'amélioration des infrastructures des habitats précaires déjà existants).

⁷²⁸ Werlin, H., *op. cit.*, p. 235.

saleté et des déchets, des routes, et l'approvisionnement en eau, etc., seuls 4% se plaignent de la qualité des logements »⁷²⁹. En raison d'une attention portée quasi-exclusivement à la qualité du logement, l'environnement physique, dont les infrastructures sanitaires, ont été le parent pauvre de ces politiques de logement destinées aux urbains pauvres.

Pour Richard Stren, ce type de posture naît de la nécessité pour le pouvoir urbain de contrôler l'environnement. Ce contrôle, selon lui, passe par le choix et l'utilisation de certaines technologies en fonction des intérêts de classe. « Ceux qui exercent un pouvoir sur de vastes projets ou sur des organisations importantes, ont tendance à utiliser la technologie qui traduit leurs intérêts de classe. (...) La technologie et la structure font partie intégrante du processus décisionnel qui pousse à la construction de bâtiments à usage professionnel et d'hôtels touristiques. La même combinaison favorise aussi des lotissements sur fonds publics destinés à des logements de grand standing et maintient la rigidité des réglementations en matière architecturale. La technologie marginalise ainsi ceux qui n'ont ni les moyens financiers, ni l'éducation nécessaire pour l'utiliser »⁷³⁰.

Plus que la rhétorique d'une *Clean City*, c'est bien l'épidémie de choléra de 1971 qui oblige à l'inclusion d'un volet sanitaire. Cette épidémie est l'élément déclenchant qui conduira notamment à un investissement à Mathare Valley alors très touché⁷³¹.

Pour autant les autorités adaptent leur action. Il n'est pas question d'une amélioration des structures sanitaires au sens large. L'accent est « seulement » mis sur l'eau, sauf peut être pour Mathare qui connaît des améliorations en termes de routes,

⁷²⁹ Étude citée par Werlin, H., *op. cit.*, p. 253-254.

⁷³⁰ Stren, R., « L'État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est », *Politique Africaine*, N°17, 1985, p. 85.

⁷³¹ Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.J., Okumu, J.D. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 186.

assainissement et éclairage mais qui semble avant tout s'expliquer par l'importance politique de cette zone. En 1974, un grand programme dédié à l'approvisionnement en eau est lancé et la première phase du *Chania Water Scheme* est achevée. Des améliorations des *private* et *communal tap* (bornes-fontaines privées ou collectives) sont également engagées⁷³². Dans le cas spécifique de Mathare, le Président Kenyatta a lancé en 1969 le *Pilot Improvement Scheme for Mathare Valley*, un programme visant à l'amélioration de l'habitat existant du quartier, la construction de logements sociaux et l'introduction de *S&S Schemes*. Malgré le retard des réalisations, le programme est stoppé en 1972 après la résorption des conséquences les plus graves de l'épidémie de choléra⁷³³. Plus largement, l'assainissement et la gestion des déchets restent strictement absents des actions alors engagées.

2. La posture envers le *Central Business District*

Aucune tolérance n'est acceptée s'agissant du *Central Business District* (CBD) dont l'organisation est appréhendée de manière manichéenne par les autorités, notamment centrales. En fait, la possibilité de l'africanisation du centre-ville est dès le départ rejetée. Le centre se veut moderne, touristique et apte au commerce capitaliste. L'africanisation est perçue comme signifiant la mort du centre-ville et des velléités de développement, à l'image de Kisumu⁷³⁴. Les *hawkers* les plus touchés par les actions régulières de déguerpissement lancées par les autorités publiques sont ainsi ceux exerçant dans le centre-ville, y compris lorsqu'ils bénéficient d'une licence d'exploitation. Ainsi, les kiosks de nourriture cuisinée, licenciés ou non, ont

⁷³² Les scandales autour de l'eau distribuée rythmeront néanmoins la fin des années 1970, particulièrement en 1977 suite à la distribution d'eau impropre à la consommation dans différents quartiers de la ville. « That nasty taste », *Weekly Review*, February 28, 1977.

⁷³³ Werlin, H., *op. cit.*, p. 238.

⁷³⁴ Stren, R., *op. cit.*, p. 187. L'auteur relate l'expérience de Kisumu, la quatrième ville du pays où le centre-ville a été « africanisé » dans les années 1970. Cela s'est traduit par une chute significative du commerce, transformant la cité en « *dying town* » (la ville mourante) : « Kisumu, the dying town », *Sunday Post*, September 23, 1973.

largement été empêchés en centre-ville alors qu'ils ont été tolérés si ce n'est encouragés ailleurs⁷³⁵.

Cette volonté d'un centre-ville moderne se traduit par la priorité accordée au développement des infrastructures dites modernes, attractives pour le tourisme et propices aux affaires. On comptait en 1975 cinq fois plus de lits d'hôtellerie au Kenya qu'en Tanzanie, mais surtout autant de lits à Nairobi qu'à Mombasa⁷³⁶. La construction du *Kenya Conference Center* en 1973⁷³⁷, un investissement de 4 millions de *Kenyan Livres* (K£)⁷³⁸, est le premier building du centre-ville, et célèbre le dixième anniversaire de l'Indépendance.

Ce souhait d'attractivité du centre-ville et de refus de l'africanisation s'explique tout d'abord par l'argent généré par l'activité des Européens et des Asiatiques. Les commerces asiatiques, notamment indiens, sont une source importante de revenus pour le NCC, au travers des taxes qu'ils versent à la municipalité. En outre, la bourgeoisie kenyane commerce avec eux. Or la présence de *hawkers* est jugée comme la source d'une concurrence déloyale pour les commerçants asiatiques qui exercent dans le centre-ville et d'une image négative auprès des touristes et des hommes d'affaires étrangers, qui entache la crédibilité du monde des affaires kenyans. Attachés à préserver les attributs de la modernité, les autorités empêchent les *hawkers* de s'insérer durablement dans le centre-ville, mais également le long des nouvelles infrastructures routières qui permettent d'y accéder⁷³⁹.

⁷³⁵ Macharia, K., *op. cit.*

⁷³⁶ Stren, R., *op. cit.*, p. 201.

⁷³⁷ Stren, R., *op. cit.*, p. 187. Voir annexe photo 20 : « Le CBD de Nairobi au milieu des années 1970, dominé par le *Kenya Conference Center* » (p. 89 du cahier d'annexes).

⁷³⁸ 1 K£ = 20 Kes.

⁷³⁹ Dans les années 1960, les autorités publiques seront très sévères vis-à-vis des *hawkers* vendant de la nourriture cuisinée le long des *highways*. Werlin, H., *op. cit.*, p. 270.

Également, les *hawkers* portent atteinte aux entreprises d'accumulation que les hommes au pouvoir, qu'il s'agisse des conseillers ou des autorités publiques plus largement, développent à Nairobi. Pour la plupart des hommes d'affaires établis, les *leaders* politiques envisagent également les *hawkers* comme un facteur déstabilisant la bonne marche de leurs propres affaires (commerciales). Certains conseillers, y compris le maire de Nairobi, Charles Rubia, possèdent en effet des terrains sur lesquels sont localisés les marchés de Nairobi. Or les vendeurs des marchés, qui acquittent des loyers, se plaignent de manière régulière des *hawkers* et menace de ne plus payer⁷⁴⁰. C'est à l'aune de ces éléments que l'on peut comprendre les propositions répétées de certains conseillers de créer de nouveaux marchés, pour accueillir les *hawkers*, plutôt que de poursuivre les politiques de déguerpissement.

L'instrumentalisation par les autorités publiques de la rhétorique de la « ville propre » témoigne de leur capacité à coordonner au mieux de leurs intérêts un problème, des instruments sollicités pour le régler et la mise en œuvre de ces derniers. Le problème tel qu'il est présenté renvoie à l'insuffisance de propreté de la ville ; les instruments utilisés apparaissent cohérents, puisque le code de la santé en est la principal ; en revanche, la mise en œuvre traduit davantage un volonté de contrôle territorial et social qu'une amélioration des infrastructures sanitaires à laquelle renvoie cognitivement la quête de propreté. La présentation du problème sert donc ici de légitimateur à un ensemble d'actions dont l'orientation ne vise pas à régler le problème évoqué, mais à satisfaire des objectifs autres visés par les autorités publiques. La définition d'un problème public se présente donc comme une ressource politique et administrative.

⁷⁴⁰ Werlin, H., *op. cit.*, p. 274.

Néanmoins, la causalité établie par les autorités publiques entre économie informelle et manque de propreté est coûteuse, puisqu'elle revient à mettre en cause la majorité de la population et oblige ainsi les autorités à de nombreux *stop and go*.

Cette manipulation politique de la rhétorique de la propreté, initiée dans les années 1970, va pourtant devenir une constante. Néanmoins, soucieuses de maximiser l'instrumentalité de cette rhétorique, les autorités publiques opèrent une réorientation du récit sur la causalité du mal. À partir du milieu des années 1970, la mauvaise gestion des déchets, plus particulièrement la collecte des ordures, devient la cause systématiquement associée à l'insuffisante propreté, et l'argument central invoqué pour toute intervention, alors même que cette thématique a très peu d'écho au sein de la population.

Chapitre 4

L'ACCESSION DE LA GESTION DES DÉCHETS AU RANG DE PROBLÈME PUBLIC : UN INSTRUMENT POLITIQUE (ANNÉES 1980)

La gestion des déchets accède, au début des années 1980, à l'agenda. Ce dernier correspond à « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités publiques »⁷⁴¹.

Les processus de « mise à l'agenda », par lesquels une thématique acquiert le statut de problème public, sont complexes. Il existe en effet une « pluralité de modes possibles de genèse des problèmes publics »⁷⁴² en raison de la multiplicité des relations causales⁷⁴³.

Des facteurs cognitifs jouent indubitablement (dans notre cas, la déliquescence de la situation sur le terrain, la dégradation des statistiques, notamment du taux de collecte, etc.). Néanmoins comme le souligne Pierre Muller, ces facteurs ne sont pas suffisants pour enclencher une problématisation publique : « il est sûr, en tout cas, que le déclenchement de l'action publique n'est pas lié à un quelconque seuil d'intensité du problème »⁷⁴⁴.

Ce sont surtout des variables cognitives qui entrent en jeu, expliquant dès lors la complexité des relations causales à la source de la problématisation publique de certains problèmes. Pierre Muller montre à cet égard que la mise en place de la politique de lutte contre l'insécurité routière est avant tout « liée à une transformation de la perception des problèmes »⁷⁴⁵. Cela signifie qu'un problème politique est nécessairement un construit social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné.

⁷⁴¹ Padioleau, J.G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.

⁷⁴² Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p.55.

⁷⁴³ Howlett, M.C., Ramesh, M., *Studying Public Policy : Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

⁷⁴⁴ S'agissant de la problématisation publique de l'insécurité routière, l'auteur montre que la mise en place d'une politique de lutte contre l'insécurité routière par le gouvernement français en 2002 n'est pas liée à l'accroissement des taux d'accidentalité et de mortalité sur les routes. Voir Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003, 5^{ème} édition, p. 28.

⁷⁴⁵ Muller, P., *op. cit.*, p. 28.

L'accèsion d'un problème à l'agenda n'est donc pas automatique ; elle est le produit, à chaque fois contingent, du champ de force qui va se construire autour du problème. La controverse sociale et politique, comme corollaire obligé de la problématisation publique d'une situation, apparaît évidente pour de nombreux cas d'espèce, où les visions des acteurs sociaux sont antagonistes et plurielles (la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse, la politique de l'immigration, etc.). En revanche, la problématisation publique des déchets à Nairobi apparaît initialement dépourvue de construction sociale au sens où il n'existe pas de véritable problématisation sociale de cette thématique à la fin des années 1970.

Cette absence de problématisation sociale des déchets constitue la première difficulté à penser la genèse du problème public des déchets dans le cadre classique de l'analyse des politiques publiques. En effet, dans les théories classiques d'analyse des politiques publiques, la problématisation sociale est postulée comme un préalable indispensable à la problématisation politique. Cette séquentialité est issue du schéma d'analyse de Roger W. Cobb et Charles D. Elder dans lequel deux agendas se succèdent et sur lesquels les problèmes transitent : l'agenda systémique (tous les problèmes sociaux) et l'agenda institutionnel (les problèmes qui font l'objet d'un véritable traitement par la recherche de solutions et d'alternatives de choix au problème perçu et construit par les acteurs concernés)⁷⁴⁶. La transition entre les deux agendas s'opère selon deux modalités possibles : dans le premier cas, l'arrivée sur l'agenda systémique est portée par une demande sociale constituée ; dans le second cas, des entrepreneurs de politique publique⁷⁴⁷ enregistrent et canalisent les demandes sociales pour les imposer ensuite sur l'agenda des autorités publiques. Dans les deux cas, ce sont des demandes sociales, plus ou moins directement audibles par le système politico-administratif, qui initient la problématisation

⁷⁴⁶ Cobb, R.W., Elder, C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1972.

⁷⁴⁷ Également appelés médiateurs, ils ont pour rôle de « formuler dans un langage recevable par les élites politiques et donc traduire le langage de la société dans le langage de l'action publique ». Muller, P., *op. cit.*, p. 31.

politique. Cette analyse clive strictement les acteurs qui « demandent » de ceux qui « répondent »⁷⁴⁸. Idéale-typique, cette séquentialité a essentiellement pour apport de montrer que les termes de la problématisation politique peuvent différer de ceux de la problématisation sociale, les problèmes devant passer au travers de « prismes institutionnels »⁷⁴⁹ pour accéder à l'agenda. « Pour être inscrit sur l'agenda, un problème doit en effet être intégré aux formes et aux logiques de fonctionnement de l'appareil politico-administratif, parfois aux prix de requalifications plus ou moins substantielles »⁷⁵⁰.

S'agissant de la problématisation publique des déchets à Nairobi, cette séquentialité est inopérante. La mauvaise gestion des déchets accède, au début des années 1980, au rang de problème public non par le biais classique (controverse sociale éventuellement traduite et portée par des médiateurs puis reprise par la sphère politico-administrative) mais parce qu'elle est devenue une problématique à travers laquelle se sont progressivement structurées les relations entre les acteurs du système politique. Ainsi, c'est la sphère politique qui fait émerger la mauvaise gestion des déchets en tant que problème public et qui va, par la suite, offrir un terreau favorable au développement d'initiatives populaires.

Cette inversion des séquences théoriques n'est pas complètement originale. Les analyses des politiques publiques développent depuis les années 1980 une vision souple des séquences et de leur enchaînement. Dès lors, si les acteurs politico-administratifs ne sont, dans les théories classiques, que des traducteurs des problèmes sociaux qui parviennent jusqu'à eux, aucune barrière n'interdit de penser que leur rôle peut être différent. Plusieurs analyses ont déjà montré comment les acteurs publics peuvent développer un « phénomène de captation » de certains problèmes sociaux. Leur rôle dépasse alors largement celui de traduction d'un problème social

⁷⁴⁸ Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 37.

⁷⁴⁹ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 68-70.

⁷⁵⁰ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 68.

dans les codes du système politico-administratif. Dans le cas de la captation, les acteurs publics se réapproprient complètement le problème, dans sa définition et dans les propositions de résolution⁷⁵¹.

Pour autant, une mise sur agenda exclusivement portée par des acteurs politiques reste perçue comme « un cas extrême de ce processus »⁷⁵². Peu d'analyses ont été consacrées à cette modalité particulière de genèse d'un problème public où les séquences traditionnelles se trouvent inversées. Parmi elles, on retrouve celle de Pierre Favre qui analyse le processus de problématisation publique de la ratification du traité de Maastricht et, plus largement, de la construction européenne. Il montre qu'à cet égard le problème a été intégralement construit et porté par des acteurs politico-administratifs, sans que n'apparaissent aucune revendication, ni aucune contestation par les acteurs sociaux concernés⁷⁵³. Dans ce cas d'espèce, comme dans celui de la problématisation publique des déchets à Nairobi, ceux qui « demandent » sont également ceux qui devront « répondre ».

Il convient dès lors de rechercher les mécanismes concrets qui conduisent les acteurs politico-administratifs à construire des problèmes publics. Quelles ressources en tirent-ils mais également quels éléments peuvent les y contraindre ? L'analyse de ces mécanismes permet de mettre en lumière des déterminants objectifs à un processus qui peut, de prime abord, apparaître schizophrénique : en construisant un problème public, les acteurs politico-administratifs mettent en effet indirectement en cause leur responsabilité.

⁷⁵¹ À l'instar du ministre de l'agriculture, Edgar Pisani, lors de l'élaboration de la loi sur la modernisation de l'agriculture en 1962. Muller, P., *Le technocrate et le paysan*, Paris, Économie et Humanisme, 1984.

⁷⁵² Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 70.

⁷⁵³ Favre, P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Ces mécanismes peuvent être appréhendés à partir de trois hypothèses de travail :

- 1- La première hypothèse est l'hétérogénéité de la sphère politico-administrative intéressée à la gestion de Nairobi. Elle se traduit par une compétition importante entre acteurs, que l'on peut schématiser dans un premier temps en deux affrontements principaux.
- Le premier oppose la municipalité au gouvernement central, qui entretiennent des rapports historiquement tumultueux. L'étendue des prérogatives des gouvernements locaux urbains pose en effet des problèmes importants de régulation au pouvoir central. Les autorités urbaines « circonscrivent un espace non seulement administratif et politique mais aussi économique. (...) Elles se situent au confluent de différents segments de la classe dirigeante et constituent par là une sphère qui, en ouvrant des perspectives d'accumulation, élargit le champ de la politique locale tout en favorisant l'autonomie par rapport au système politique global »⁷⁵⁴. Cette autonomie se construit sur les ressources importantes que recèle la cité. Ces dernières servent l'édification par les autorités urbaines de réseaux clientélistes indépendants⁷⁵⁵. Cette construction de réseaux clientélistes locaux n'est pas propre aux milieux urbains. Elle est une des logiques qui préside à la construction de l'État kenyan post-Indépendance. En effet, l'État de Jomo Kenyatta s'est construit selon une double logique : « une logique sociale fondée sur le morcellement et une logique étatique basée sur l'unification »⁷⁵⁶. État administratif par excellence, l'État colonial n'était pas parvenu à conquérir la société, malgré différentes tentatives dont la mise en place de l'*indirect rule*⁷⁵⁷. À l'Indépendance, la viabilité de l'État réside dans sa capacité à

⁷⁵⁴ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 234.

⁷⁵⁵ Le clientélisme se définit comme « un rapport de dépendance personnel non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales ». Médard, J-F., « Le rapport de clientèle : du phénomène social au rapport politique », *Revue française de science politique*, vol.26, N°1, 1976, p. 105.

⁷⁵⁶ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 255.

⁷⁵⁷ Afin d'assurer un contrôle social, l'*indirect rule* alloue les échelons administratifs de proximité à des chefs locaux que les populations se reconnaissent traditionnellement. Dans le cas kenyan, cela se traduit par la mise en place de *chiefs* à la tête des *locations*.

développer une logique sociale c'est-à-dire « intégrer la société dans son fonctionnement »⁷⁵⁸. Ainsi, l'État post-Indépendance va développer deux logiques opposées : une logique bureaucratique, à même d'ancrer l'État balbutiant, et une logique clientéliste, visant à « faire transpirer la société au travers de ses institutions »⁷⁵⁹. La semi-compétitivité du système électoral kenyan tient de la logique sociale cette fois institutionnalisée. Elle est encouragée par le pouvoir pour la multiplication des relations de clientèle qu'elle induit et qui participe à l'ancrage de l'État dans la société. En effet, en raison de la semi-compétitivité, les entrepreneurs locaux s'attellent à construire des relations de clientèle, donnant naissance à un système électoral organisé « de la base vers le sommet »⁷⁶⁰. Ce système électoral permet également au Président Kenyatta de distribuer les tâches dans le réseau de clientèle alors en construction. Les ministres sont choisis en fonction de leur capacité à s'affirmer comme des *leaders* locaux. Ce système se traduit par un taux élevé de rotation du personnel politique, à des degrés différents selon le niveau auquel se situe le concurrent (fort pour les élus locaux, plus faible pour les ministres). « Ainsi, si le sommet est immuable, tous les autres niveaux de la pyramide clientéliste sont mobiles, en ce sens que rien n'est jamais acquis »⁷⁶¹.

- Ce système institutionnalisé de clientélisme a pour contrepartie la multiplication des luttes entre concurrents locaux, qu'il n'est pas toujours aisé pour le pouvoir central de réguler, particulièrement en milieu urbain. De par les ressources de la ville, particulièrement Nairobi, les réseaux clientélistes peuvent se perpétuer sans appui des patrons régionaux ou des réseaux nationaux. De plus, si le gouvernement dispose de pouvoirs juridiques pour contraindre les autorités urbaines⁷⁶², leur utilisation

⁷⁵⁸ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 255.

⁷⁵⁹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 261.

⁷⁶⁰ Barkan, J.J., Okumu, J.D., « Patrons, machines et élections au Kenya », in CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pédone, 1978, p. 127.

⁷⁶¹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 263.

⁷⁶² Les autorités locales sont placées sous contrôle du ministère du gouvernement local. Notamment les arrêtés municipaux et les budgets doivent avoir l'accord de ce dernier pour être exécutoires.

reviendrait à sanctionner ces pratiques clientélistes et donc limiter l'enracinement de l'État. La régulation des autorités urbaines est d'autant plus difficile que l'administration centrale ne dispose pas de relais de pouvoir aussi puissants qu'en milieu rural⁷⁶³.

Parce que la compétition politique locale est forte et encouragée, les acteurs, dans leurs luttes, doivent mobiliser des ressources, dont la construction d'un problème public peut faire partie.

- 2- La seconde hypothèse de travail est que la construction d'un problème public s'apparente à une ressource pour les acteurs politico-administratifs. En effet, la mise sur agenda d'un problème comporte une double dimension. La première est celle de l'accession à l'ordre du jour : le problème va être le thème de débats. La seconde est le cadrage du problème, sa construction proprement dite. La mise à l'agenda est en effet aussi un ensemble de processus cognitifs et normatifs de définition qui donnent sens à un problème : quelle est la nature du problème, quelles en sont les causes, etc. Cette définition va déterminer les termes du débat puis les modes du traitement du problème. Lors de cette phase de cadrage du problème, les différents acteurs formulent leurs propres « récits », leurs propres explications du problème cohérentes avec leurs intérêts et leur vision du monde. Ces récits et leur analyse (essentiellement à travers les discours et le langage utilisé) sont fondamentaux pour comprendre en quoi la construction d'un problème est une ressource politique forte et un instrument de lutte potentiel entre acteurs. En effet, « chaque récit assigne une identité et un rôle particulier aux

De plus, s'agissant des *City Councils*, certaines prérogatives sont à la fois de la responsabilité du ministère et du conseil municipal (dans le domaine sanitaire notamment). Le ministère nomme également une partie du personnel du NCC, dont le secrétaire général (*town clerk*).

⁷⁶³ En milieu rural, l'administration du district, placée sous l'autorité du Président, dispose de nombreuses ressources de par le transfert de prérogatives importantes en 1969 qui lui permettent de réguler la vie politique locale. Elle ne peut jouer un rôle similaire en milieu urbain où les autorités locales contrôlent encore la plupart de leurs ressources.

différents acteurs concernés, tout en imputant une responsabilité directe ou indirecte à un ou plusieurs acteurs publics »⁷⁶⁴.

- 3- Pour autant, troisième hypothèse de travail, il ne s'agit pas de développer une vision exclusivement stratégeste des processus de mise sur agenda. Si la construction d'un problème par les acteurs politiques est une ressource pour eux à un instant t, il convient aussi de rappeler que les préférences des acteurs ne sont jamais complètement explicites, ni complètement stables⁷⁶⁵. Dès lors, la mise sur agenda ne se limite pas à la seule phase d'émergence du problème sur la scène publique. En effet, la plupart des problèmes connaissent une véritable carrière, marquée de discontinuités temporelles et ponctuée de réémergences et de redéfinitions successives.

De plus, la problématisation politique est le fruit d'un processus qui ne se limite pas aux seuls jeux stratégiques des acteurs. Des éléments de contexte jouent également, comme le montre le modèle de la « fenêtre d'opportunité »⁷⁶⁶, ce contexte particulier où les acteurs sont plus réceptifs à l'égard d'un problème. Dans notre cas d'espèce, les mutations au sommet de l'État avec l'arrivée au pouvoir de Daniel arap Moi sont propices à la problématisation.

Ainsi, la problématisation politique des déchets s'opère dès le milieu des années 1970, expliquée par le contexte particulier de luttes historiques entre acteurs locaux (Section 1). Au début des années 1980, le gouvernement central, puisant ses ressources dans le local, ne fait que reprendre ce répertoire d'action pour mieux

⁷⁶⁴ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 61.

⁷⁶⁵ À ce sujet, se reporter aux nombreux travaux de Herbert A. Simon sur la rationalité limitée des acteurs.

⁷⁶⁶ Le modèle de Kingdon est développé dans son ouvrage : Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984. Toujours sur ce modèle, on peut se référer à : Boussaguet, L., Jacquot, S. Ravinet, P. (dirs), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 217-225 et Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 73-75.

contraindre la municipalité sur un sujet d'affrontement qui a déjà fait ses preuves au niveau local, pour le transformer par la suite en un instrument global de gestion des rapports entre acteurs politiques (Section 2).

Section 1

UNE PROBLÉMATISATION POLITIQUE AU DÉPART STRICTEMENT LOCALE (1976-1982)

Une des caractéristiques principales de l'État post-Indépendance au Kenya est certainement qu'il représente une source d'enrichissement pour les détenteurs de positions de pouvoir, « nourris par son extraversion et la captation de toutes les sources d'accumulation auxquelles l'administration peut donner accès »⁷⁶⁷. Dans ce contexte, le contrôle des autorités et administrations municipales est un enjeu important pour les acteurs locaux et un élément-clé de l'ancrage de l'État pour le Président de l'époque Jomo Kenyatta. Ce dernier sut d'ailleurs gérer efficacement la compétition politique entre ces différents acteurs locaux, tout en établissant une forme de contrat social conservateur avec la population⁷⁶⁸. Ce contrat a, comme le rappelle François Grignon, deux règles : « l'intouchabilité du chef de l'État mais en contrepartie la redistribution des ressources du pays et la promotion des hommes politiques les plus performants »⁷⁶⁹. Ce système est, dès le départ, orienté en faveur des élites de la province Centrale, région majoritairement peuplée de Kikuyu (l'ethnie du président de la République). En fait, le système Kenyatta, construit à la

⁷⁶⁷ Grignon, F., « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 319.

⁷⁶⁸ Voir notamment à ce sujet : Grignon, F., Maupeu, H., « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 3-21.

⁷⁶⁹ Grignon, F., *op. cit.*, p. 319.

fin des années 1960, a comme fondement l'existence d'une coalition de « baronneries régionales »⁷⁷⁰ organisées selon deux cercles d'influence :

- le premier est constitué de la famille du Président et de ses très proches collaborateurs, originaires essentiellement du district de Kiambu en province Centrale. Ces hommes du premier cercle contrôlent l'appareil répressif et policier de même que les secteurs clefs de l'économie (essentiellement agricoles) ;
- le second est composé de l'ensemble des « barons », courtisant le chef de l'État pour profiter du partage des ressources nationales. En effet, le Président, *via* les nominations aux différents postes ministériels et les directions d'établissements publics, permet aux élus et entrepreneurs politiques de distribuer services, emplois et liquidités. Ce système dote alors le chef de l'État d'un mode de régulation puissant de la classe politique.

Dans le cadre de Nairobi, comme dans le reste du pays, l'élément important est le mode de régulation de ce second cercle. Le système électoral semi-compétitif laisse à la population une relative capacité d'expression de son mécontentement par le renouvellement régulier des échelons subalternes de la classe politique. « Une remise en cause par les urnes des positions politiques est possible mais, sauf exception, elle était inversement proportionnelle à la proximité du chef de l'État »⁷⁷¹.

La situation politique de Nairobi après l'Indépendance correspond à cette description de l'État Kenyatta avec à la fois une reconnaissance du pouvoir absolu du président de la République couplé à une compétition politique locale forte. Cependant, plus qu'ailleurs dans le pays, Nairobi révèle des affrontements importants entre acteurs locaux, qui se structurent progressivement autour de la gestion des déchets (I). Cette

⁷⁷⁰ Grignon, F., *op. cit.*, p. 320.

⁷⁷¹ Grignon, F., *op. cit.*, p. 320.

politisation de la gestion des déchets est l'aboutissement d'un changement des répertoires d'actions publiques locaux (II).

I UNE CRISTALLISATION PROGRESSIVE DES LUTTES POLITIQUES LOCALES

La densité des ressources de Nairobi draine les éléments nécessaires à une compétition entre les entrepreneurs politiques (A). Cela explique pourquoi la capitale kenyane connaît depuis l'Indépendance, en 1963, des luttes intenses entre groupes politiques pour son contrôle, que la thématique de la gestion des déchets cristallise progressivement (B).

A. Les ressources du centre urbain

Plusieurs paramètres importants expliquent l'intensité des oppositions dans cette ancienne station de ravitaillement ferroviaire. Tout d'abord, la ville au Kenya, et plus particulièrement Nairobi, prend une importance croissante dans la structuration socio-politique du pays (1). Ensuite, le système institutionnel kenyan offre aux élus municipaux des ressources considérables sans que le gouvernement central ne puisse assurer une régulation politique complète du milieu urbain (2).

1. Nairobi : une ville particulière

Nairobi est une ville à part dans le paysage urbain kenyan. Tout d'abord, en tant que première ville du pays en terme démographique et capitale, la cité concentre l'ensemble des institutions politiques (résidence du chef de l'État et Parlement),

administratives (tous les ministères et institutions parapubliques) et une grande partie du potentiel militaire du pays⁷⁷². Aussi, cette présence d'intérêts nationaux encadre tout naturellement l'ensemble des jeux politiques, économiques et sociaux locaux. Dans ce contexte, chaque respiration de la cité ne peut se faire sans incidence sur les hauts sommets de l'État, alors que l'inverse n'est pas forcément avéré.

Ensuite, la ville est un nœud de communication international. Elle est présentée comme la « capitale de l'Afrique de l'Est ». En plus de posséder des infrastructures parmi les plus développées de la région, Nairobi est à mi-route entre les principaux points de pénétration des marchandises de la zone, que sont les ports de Mombasa et Dar es Salaam⁷⁷³, et le reste de la région, notamment celle des Grands Lacs. Nairobi est ainsi desservie par un axe routier majeur, en plus de l'axe ferroviaire historique, faisant d'elle la première région économique du pays. La capitale concentre déjà en 1976/77 plus de la moitié de la production industrielle nationale, les trois-quarts des activités de construction, 60% du commerce et environ la moitié du secteur des services⁷⁷⁴. Cette hypertrophie se retrouve donc au niveau de l'emploi salarié puisque Nairobi en concentre plus du quart à la fin des années 1970. Enfin, dès 1976, l'ancienne gare ferroviaire britannique devenue ville-province contribue à plus du tiers de la richesse nationale (Cf. Tableau 26).

⁷⁷² La plupart des forces armées du pays sont basées dans la capitale kenyane, dont la *General Service Unit* (GSU), force armée spéciale du Président.

⁷⁷³ Mombasa et Dar es Salaam, situés sur la côte de l'océan Indien au sud-ouest de Nairobi, sont des ports majeurs entre Djibouti au Nord et Durban (Afrique du Sud) au Sud.

⁷⁷⁴ Martin D., Martin, M.C., *Le Kenya*, Paris, PUF, 1983, p. 74.

Tableau 26 : Contribution des provinces kenyanes au PIB national en 1976

Provinces	Population en % de la population totale (1979)	Contribution au PIB en % du PIB national (1976)
Nairobi	5,43	31,8
Central	15,3	16,3
Coast	8,76	11,9
Eastern	17,74	9,6
North-Eastern	2,43	0,4
Nyanza	17,25	10
Rift Valley	21,14	15,5
Western	11,95	4,5
Total	100	100

Source : Martin D., Martin, M.C., *Le Kenya*, Paris, PUF, 1983, p. 72.

Enfin, la ville porte une symbolique essentielle pour le gouvernement en tant que vitrine politique, économique et diplomatique du pays. En effet, elle est caractérisée par une forte activité diplomatique du fait de la présence de plusieurs centaines de représentations étrangères et d'Organisations Non-Gouvernementales, auxquelles s'ajoutent les deux organisations spécialisées des Nations Unies que sont le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le programme Habitat. La capitale est depuis 1974 le siège officiel du PNUE installé dans le quartier de Gigiri. Cela représente une véritable opportunité, autant diplomatique qu'économique, pour la ville⁷⁷⁵.

Autre élément important, à la fois cause et conséquence des précédents, Nairobi se démarque, particulièrement à partir dans les années 1970, sur le plan de son budget. Il est sans comparaison avec celui des autres villes. La capitale représente ainsi plus de 60% des dépenses gouvernementales à destination des collectivités urbaines alors que l'on compte à cette époque une vingtaine de municipalités⁷⁷⁶.

⁷⁷⁵ Au cours de l'année 2004 par exemple, c'est un peu plus d'une vingtaine de réunions internationales qui se sont tenues dans la capitale pour le seul PNUE. Les Nations Unies ont un budget de fonctionnement important qui entraîne l'activité économique kenyanne, plus particulièrement celle de Nairobi.

⁷⁷⁶ Les crédits du Plan de développement 1970-1974 bénéficient à Nairobi à hauteur de 62,2% ; Nairobi reçoit 65% des crédits du Plan 1974-1978 et 57,8% des fonds du Plan 1979-1983. Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 226.

La ville est ainsi convoitée, devenue un enjeu politique, économique et financier autour duquel s'élaborent les stratégies d'acteurs locaux comme nationaux.

2. Le complexe politico-institutionnel : la place privilégiée de l'élu

Dans les années 1970 et 1980, l'autorité municipale nairobiennne profite, à l'image des autres villes du pays, de plusieurs caractéristiques qui empêchent le gouvernement central de la contrôler totalement comme il y est parvenu pour les *County Councils* (les autorités locales en milieu rural) suite à la réforme de 1969. En effet, « grâce à leurs ressources économiques et l'autonomie politique qui en découle, les conseils municipaux constituent un véritable sous-système politique local, relativement détaché des mécanismes de régulation traditionnelle mis en œuvre par le système politique global »⁷⁷⁷. Ainsi, Daniel Bourmaud, pour qualifier ces autorités locales urbaines, parle de « dissidence municipale »⁷⁷⁸.

Dans ce contexte, la municipalité se révèle être un enjeu de pouvoir majeur où les acteurs importants sont les conseillers municipaux. L'élu local contrôle, en effet, un poste immédiatement stratégique. La relation entre l'accès aux fonctions et l'accès aux ressources est direct. Cette relation est démontrée par les pressions sur les candidats et élus exercées par de nombreux acteurs locaux qui espèrent en tirer profit. Cela va de la communauté des affaires qui fait pression sur les élus pour baisser la fiscalité, voire être « oubliée » par l'administration fiscale, en passant par les proches et collaborateurs des élus qui obtiennent marchés publics et logements de

⁷⁷⁷ Cette autonomie caractérise principalement les *Municipal Councils* et le *Nairobi City Council*, alors seule autorité locale élevée au rang de *City* (depuis 1950). Les *Town Councils*, malgré leurs prérogatives, se rapprochent plus dans leur gestion des *County Councils* du fait de leur taille et des faibles ressources qui en résultent. D'ailleurs, si les *Municipal Councils* et le *Nairobi City Council* sont dirigés par un *Mayor* (maire), une personne élue par les conseillers réunis en collège, les *Town Councils* et les *County Councils* le sont par une *Chairperson*, nommée par le pouvoir central.

⁷⁷⁸ Bourmaud, D., *op.cit.*, p. 235. Voir annexe texte 25 : « Genèse du gouvernement local au Kenya » (p. 188 du cahier d'annexes).

façon discrétionnaire⁷⁷⁹. Cela s'explique par le fait que les municipalités urbaines au Kenya ont réalisé la fusion entre l'appareil administratif et l'appareil politique : elles ont ainsi à leur charge des tâches élargies, en partie dévolues à l'administration provinciale en zone rurale, sous l'égide des élus qui exercent le pouvoir de décision. Ce sont eux qui contrôlent les réseaux de clientèle, beaucoup plus que les députés. Surtout, ce clientélisme local peut se développer de manière autonome au sens où il ne dépend pas automatiquement du clientélisme régional ou national, à la différence du clientélisme rural. Ensuite, ce clientélisme urbain, en marge du système global, assure d'autant mieux sa spécificité que les *leaders* locaux sont élus⁷⁸⁰. Grâce à l'élection, ils échappent à la régulation centrale qui repose, en milieu rural, sur la nomination. Ainsi, en milieu urbain, et particulièrement à Nairobi du fait de l'importance des ressources municipales, on « n'attend rien du Centre mais tout de la Périphérie, c'est-à-dire de la municipalité [donc des élus]. Car la réalité du pouvoir est là, les décisions et les services publics aussi. L'éducation, l'eau, la santé, les ordures, les routes, etc. sont autant d'instruments aux mains des élus locaux urbains qui marginalisent les services extérieurs de l'État »⁷⁸¹.

À Nairobi, les luttes se multiplient donc autour de l'obtention des postes de conseillers municipaux au *City Council* à la faveur des différentes élections⁷⁸².

⁷⁷⁹ « The mess in Kenya's councils », *Weekly Review*, August 30, 1976 et « Perennial Upheavals », *Weekly Review*, January 1, 1982.

⁷⁸⁰ Les conseillers sont élus pour cinq ans au niveau de chaque *ward* (sorte d'arrondissements). Le nombre de *wards* a évolué dans le temps : 41 en 1974, 40 en 1979, 50 en 1988 ; depuis 1992, on compte 55 *wards*, soit autant de conseillers élus. Déterminée par le parlement et l'*Electoral Commission of Kenya* (ECK), la création de *ward* dépend de la taille de la population mais également d'autres critères tels que les limites administratives existantes, les tendances de croissance, les moyens de communication et la situation géographique. Ainsi, il existe de fortes disparités entre arrondissements en termes de taille de la population ; à Nairobi, le *ward* de Ruai compte moins de 5 400 votants inscrits alors que le *ward* Central en compte plus de 30 000.

⁷⁸¹ Bourmaud, D., *op.cit.*, p. 237.

⁷⁸² À chaque élection générale, le pays vote de nouveau pour ses représentants locaux, provoquant donc une remise en cause du mandat du maire et du maire-adjoint. Des élections générales se sont tenues en 1963, 1969, 1974, 1979, 1983 et 1988. De plus, les mandats de maire et de maire-adjoint sont renouvelables tous les deux ans, nécessitant alors un nouveau vote du conseil municipal réuni en collège électoral. Enfin, des changements de maire peuvent aussi intervenir en cours de mandat à la

Concrètement être élu local permet d'accéder à de nombreux avantages comme de bénéficier d'un salaire, de prêts du conseil, d'occuper un logement (géré par le conseil) à un coût inférieur à celui du marché, etc. Ce sont là des avantages essentiels. Surtout, comme nous le rappelle Daniel Bourmaud, l'élu local « dispose de l'accès à trois sources d'enrichissement qui lui assurent prospérité et influence »⁷⁸³.

Tout d'abord, le conseiller a « la faculté d'obtenir des avantages personnels immédiats à partir des finances »⁷⁸⁴ de la mairie. Par exemple, nombreux sont les conseillers qui profitent des finances locales pour acheter du mobilier d'intérieur pour leur logement⁷⁸⁵, pour l'entretien et les frais de carburant d'un véhicule à usage personnel⁷⁸⁶ ou encore pour payer des factures diverses.

Également, sa position lui permet souvent « de détourner les règles relatives à la passation des marchés publics »⁷⁸⁷. Cela explique la lutte intense entre les élus en début de mandature autour de l'attribution des postes au sein des différents comités municipaux⁷⁸⁸, particulièrement ceux gérant les finances et les ressources humaines, les travaux publics et la planification urbaine. Celui qui a une charge au sein d'un comité responsable de la passation de marchés publics a un accès potentiel à des sommes considérables, particulièrement dans les années 1970 avec une politique municipale active de construction de logements. En 1979, grâce à sa présence dans ce comité, le conseiller Kibora Ndururu a réussi à faire remporter à sa propre société un appel d'offre portant sur des matériaux de construction pour le projet immobilier

faveur de démission ou de mise en minorité au conseil comme par exemple en 1977 avec le départ du maire, Margaret Kenyatta.

⁷⁸³ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 228.

⁷⁸⁴ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 228.

⁷⁸⁵ *Daily Nation*, March 2, 1979.

⁷⁸⁶ Selon un rapport officiel du ministère du gouvernement local, pour la seule année 1979, les frais d'entretien et de carburant des véhicules à usage personnel des conseillers ont coûté au NCC près d'un million de Kes. *Kenya Times*, September 4, 1981.

⁷⁸⁷ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 228.

⁷⁸⁸ Le maire travaille avec un ensemble de comités, composés de conseillers, élus chaque année. Chaque comité a un domaine de compétence spécifique.

*Dandora Housing*⁷⁸⁹. On retrouve ainsi plusieurs entreprises spécialisées dans la fourniture de prestations au NCC contrôlées par des conseillers ou leurs proches⁷⁹⁰. Enfin, l'élu local peut profiter de sa position pour acquérir des terrains à bâtir ou déjà bâtis. Régulièrement, les conseillers s'illustrent par l'attribution, à eux-mêmes ou à leurs proches, de terrains ou d'emplacements de vente sur les différents marchés municipaux. Dans le contexte de forte pression démographique et de crise du logement que connaît Nairobi, le foncier représente une source d'enrichissement clef, surtout avec la multiplication des projets immobiliers (notamment ceux financés par la Banque Mondiale). Si les exemples sont nombreux dans la capitale kenyane, la presse rapporte notamment en 1978 qu'Andrew Ngumba, le maire de l'époque, a acquis, lorsqu'il était premier conseiller, 27 hectares près de Westwood Park Road à un prix largement inférieur à celui du marché, terrains ensuite autorisés par le conseil à porter 69 lots constructibles. Dans le même ordre d'idée, son premier conseiller d'alors, Zachary Maina, qui possède 108 hectares à Kasarani, est autorisé, cette même année, à viabiliser ces derniers en 131 lots⁷⁹¹. Les forêts sont également sources de convoitises⁷⁹².

L'action des élus urbains est ainsi caractérisée par des pratiques néo-patrimoniales. Grâce au contrôle plus ou moins direct de la plupart des ressources municipales, les élus développent des entreprises industrielles ou commerciales. Dans ce domaine, un cas assez illustratif est celui de Gerishon Kamau Kirima, premier adjoint au maire de Nairobi à deux reprises (d'août 1970 à juillet 1973 et d'août 1976 à septembre 1978). C'est un homme avec qui il faut compter dans la politique de la capitale et dans le

⁷⁸⁹ « The Hidden face of the City Hall », *Weekly Review*, September 29, 1978.

⁷⁹⁰ Il s'agit de sociétés de recouvrement, de cabinets d'audit, de sociétés de transport, d'entreprises du bâtiment, etc. Voir notamment à ce sujet l'historique du développement de la très lucrative *Langata Development Compagny* qui avait à sa tête des membres de la famille du conseiller municipal Osman Amber et du député de Langata (1974-1979), Mwangi Mathai. *Weekly Review*, October 20, 1978.

⁷⁹¹ « The Hidden face of the City Hall », *Weekly Review*, September 29, 1978.

⁷⁹² Constantin, F., « Kenya : forêts violées », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 237-268.

monde des affaires depuis 30 ans. Invité à rejoindre le NCC comme conseiller en juillet 1965, G. K. Kirima a établi lui-même un empire. Au départ, il était investi dans de petits magasins et boucheries ; il a su s'agrandir et se diversifier dans la construction et divers commerces. Il est également le propriétaire de plusieurs maisons en location et de la société d'enchère officielle du *City Hall*⁷⁹³. Si par la suite il tombe en désuétude auprès des hommes clefs de la capitale, Charles Rubia et Andrew Ngumba notamment⁷⁹⁴, cet élu est à l'image des conseillers de Nairobi qui se livrent essentiellement « à une activité de *businessman* à travers leurs fonctions électives »⁷⁹⁵.

Outre une stratégie d'accumulation économique personnelle, la fonction de conseiller s'insère également dans une logique de redistribution en vue d'une carrière politique ambitieuse (nationale). L'emploi au NCC en est un des vecteurs, expliquant ainsi certains accroissements d'effectifs, tel que la multiplication par trois au début des années 1980 du nombre d'employés à l'atelier municipal de réparation et d'entretien des véhicules de la mairie⁷⁹⁶, ou encore le doublement en 1981 des effectifs de la section *Cleansing* en charge du nettoyage des rues et de la collecte des déchets. En effet, les conseillers ont le pouvoir de recruter les personnels du grade 10 à 20, soit tous les employés mis à part les chefs de Département (*chief officers*) (grade 1 à 9) désignés quant à eux par la *Public Service Commission*. Or la majorité du personnel

⁷⁹³ « Kirima suspended ; who'll be the next? », *Weekly Review*, September 29, 1978.

⁷⁹⁴ Fin septembre 1978, le conseil suspend G. K. Kirima de son poste de maire-adjoint de Nairobi en raison de la divulgation de diverses affaires de malversations (passation frauduleuse de marchés et attributions opaques de terrains près du *City park* et d'emplacements sur des marchés, notamment à *Jericho market*), utilisation des véhicules de la mairie à des fins personnelles et enfin revente de mobilier du *City Council* à des proches pour des prix très avantageux *via* sa société d'enchère. Vraisemblablement, G. K. Kirima pâtit des jeux politiques du moment en vue de la succession d'Andrew Ngumba à la tête de la mairie. « Who will take over Kirima? », *Weekly Review*, September 29, 1978.

⁷⁹⁵ Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 229.

⁷⁹⁶ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 233.

du NCC est composée de personnel d'exécution ayant des grades compris entre 10 et 20⁷⁹⁷.

La position d'élu local est donc très recherchée. On saisit mieux alors la place spécifique du maire, le premier des conseillers, dans ce système, surtout à Nairobi. Élu par les 73 conseillers, le maire dispose de pouvoirs qui l'érigent en véritable *leader*. Contrôlant des ressources de manière relativement autonome vis-à-vis du gouvernement grâce à sa fonction qu'il tire de l'élection, le maire de Nairobi est un « patron dysfonctionnel dans le système politique kenyan »⁷⁹⁸. Cette position privilégiée des élus urbains, et du maire en particulier, va expliquer en grande partie les luttes importantes que se livrent les différents acteurs de la capitale depuis l'Indépendance.

B. Des luttes politiques anciennes

Depuis sa création, l'histoire de Nairobi est caractérisée par des luttes politiques incessantes. Des colons s'opposant au gouvernement colonial dans l'entre-deux-guerres, aux affrontements entre communautés européennes, asiatiques et africaines des années pré-Indépendance pour le contrôle de la cité, la vie politique s'est enrichie d'un élément incontournable dès l'Indépendance : le facteur ethnique et plus particulièrement kikuyu (1). Cependant, l'arrivée à la magistrature la plus élevée de la capitale kenyane en 1979 de Nathan Kahara bouleverse les fragiles équilibres en construction depuis les années 1960 (2).

⁷⁹⁷Voir annexe organigramme 4 : « L'organigramme du *Nairobi City Council* » (p. 68 du cahier d'annexes).

⁷⁹⁸ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 241.

1. La mainmise kikuyu sur la vie politique nairobiennne : une opposition entre les groupes de Murang'a et de Kiambu

Dès l'Indépendance et les premières élections (1963 et 1969), le paysage politique de Nairobi est caractérisé par une forte présence de la KANU et une prédominance de *leaders* d'origine kikuyu. Ce large investissement dans la vie politique de l'ethnie du premier président de la République kenyane, Jomo Kenyatta, s'explique par plusieurs éléments. Tout d'abord, d'un point de vue démographique, avec 1,6 millions d'individus en 1962, les Kikuyu représentent environ 20% de la population africaine du pays, soit le premier groupe ethnique. Ensuite, son taux de scolarisation plus élevé que d'autres groupes durant la période coloniale, son investissement plus prononcé dans l'État colonial (petits fonctionnaires, militaires lors du second conflit mondial, etc.) et une forte présence dans les organisations politiques africaines naissantes dans les années 1950⁷⁹⁹, *via* des personnages tels que Jomo Kenyatta⁸⁰⁰, Josiah Mwangi Kariuki et James Gichuru font des Kikuyu l'élite politique et intellectuelle de l'État kenyan à l'Indépendance. Les Kikuyu investissent donc les postes clés de l'administration et du secteur commercial contrôlé par les Africains. Parallèlement, la province Centrale est une région à l'origine d'une part importante de la production

⁷⁹⁹ Les organisations africaines interdites durant la seconde guerre mondiale renaissent rapidement à la fin des années 1940 et au début des années 1950. On compte parmi elles la *Kenyan African Union* (KAU). Fondée en 1944, elle rassemble environ 100 000 membres en 1952. Marquée par une prédominance kikuyu, elle constitue le point de départ du mouvement nationaliste au Kenya. Cette mobilisation appelée « Mau Mau », dominée par les Kikuyu, conduit de 1952 à 1956 une série d'actions violentes dans tout le pays, aboutissant à l'instauration de l'État d'urgence de 1952 jusqu'en 1959 puis à une forte répression de la part des autorités coloniales. Si cette insurrection est un échec sur le plan militaire, elle contraint la politique coloniale à évoluer.

⁸⁰⁰ Jomo Kenyatta, figure emblématique de la lutte pour les droits des Africains, devient le secrétaire général de la KAU en 1947. Perçu comme l'instigateur de la révolte « Mau Mau », il est condamné à 7 ans de prison dans les années 1950 par les autorités britanniques. À sa libération en octobre 1961, il prend la direction de la KANU. Lorsque le pays accède à l'Indépendance, le 12 décembre 1963, J. Kenyatta devient le premier président de la République jusqu'à son décès en 1978.

agricole kenyane, faisant d'elle la source principale d'approvisionnement des villes en denrées diverses⁸⁰¹.

Nairobi n'est pas exclue de ce phénomène de prédominance kikuyu. La ville se trouve, en effet, à la frontière entre une terre maasai au sud et kikuyu au nord. Surtout, sous la période coloniale, la zone au nord de la cité est une grande réserve kikuyu et la ville connaît une immigration importante et continue de cette ethnie. Ainsi, en 1948, 42% des résidents africains de Nairobi sont Kikuyu. Jusqu'à la fin des années 1970, cette domination s'est traduite autant en terme démographique, environ un habitant sur deux de la capitale kenyane est Kikuyu⁸⁰², qu'en terme politique. En octobre 1963, après les élections locales, 17 des 28 conseillers de la ville sont Kikuyu⁸⁰³. Le maire kikuyu, Charles Rubia, favorise alors l'accès des conseillers issus de son ethnie aux postes les plus importants de la capitale, tels que les présidences de comités dont une seule est détenue par un non-Kikuyu⁸⁰⁴. Au niveau de la représentation législative, la logique est identique⁸⁰⁵. En 1969, plus de 70% des candidats aux législatives nairobiennes sont Kikuyu. En 1974, les huit

⁸⁰¹La province Centrale bénéficie d'une agriculture faste. Son occupation par les colons, et donc le développement de son potentiel agricole, comme sa proximité avec la capitale kenyane pour l'écoulement des productions en font la première province agricole du pays, en terme de productions caféière et laitière notamment. Voir Grignon, F., « Les voies tourmentées de l'accumulation caféière au Kenya : ajustement *Nyayo* et ajustement structurel », in Bart, F., Charlery de la Masselière, B., Calas, B. (dirs), *Caféicultures d'Afrique Orientale. Territoires, enjeux et politiques*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 109-142.

⁸⁰² En 1969, les Kikuyu représentent 38% de la population totale de Nairobi, soit 47% de la population africaine de la capitale. Central Bureau of Statistics, *Kenya Population Census, 1969*, Volume I, Nairobi, Government Printers, 1970, p. 69-70. À la fin des années 1970, les proportions restent identiques puisque près de 4 habitants de Nairobi sur 10 sont Kikuyu. Central Bureau of Statistics, *1979 Kenya Population Census*, Nairobi, Government Printers, 1981.

⁸⁰³ Les autres postes de conseillers sont occupés par des Luo (6), Luhya (3) et 2 Kamba.

⁸⁰⁴ Plusieurs conseillers présentent d'ailleurs ce contrôle kikuyu sur Nairobi comme logique : « Nairobi est une ville kikuyu [...] il est donc normal que l'administration locale devienne Kikuyu. Kisumu et la région Nyanza sont pour les Luo et aucun Kikuyu n'a de chance d'y être élu là-bas... ». Cité par Werlin, H., *op. cit.*, p. 156.

⁸⁰⁵ Voir annexe carte 29 : « Les circonscriptions législatives à Nairobi des années 1960 à la fin des années 1980 » (p. 56 du cahier d'annexes).

députés des circonscriptions de la capitale kenyane sont tous Kikuyu. Aux élections de 1979 et 1983, seuls trois députés sur huit ne sont pas Kikuyu.

Le paysage politique de Nairobi est également marqué par un autre élément : les luttes entre *leaders* politiques Kikuyu. Elles laissent apparaître sur la scène locale deux groupes, celui de Murang'a et celui de Kiambu. En fait, cette division se structure autour des origines géographiques de chaque acteur : d'un côté la circonscription de Kiambu et de l'autre celle de Murang'a⁸⁰⁶, toutes deux situées en province Centrale. Cette opposition est en grande partie la conséquence de l'établissement au pouvoir de Jomo Kenyatta. En effet, si le Président kenyan a largement promu des Kikuyu dans l'administration tout au long de son mandat, il a surtout favorisé des personnes originaires de sa zone, Kiambu⁸⁰⁷. J. Kenyatta s'est ainsi aliéné une partie des Kikuyu, issus des autres circonscriptions (Murang'a, Nyeri, Ndia) ou provinces (Rift Valley). Néanmoins, le Président s'est efforcé, pour asseoir son autorité, de maintenir des liens avec ces groupes à l'image des promotions de Mwai Kibaki⁸⁰⁸, Charles Njonjo⁸⁰⁹ ou encore Julius Gikonyo

⁸⁰⁶ Kiambu et Murang'a, deux circonscriptions rurales en terre kikuyu, sont des régions agricoles et commerçantes. Surtout, elles assurent, avec sept autres circonscriptions de la province (sur un total de 22 productrices), près de 90% de la production nationale de café. Lire notamment sur le sujet : Robertson, C.C., *Trouble Showed the Way. Women, Men and Trade in the Nairobi area, 1890-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1997 et Bart, F., Charlery de la Masselière, B., Calas, B. (dirs), *Caféicultures d'Afrique Orientale. Territoires, enjeux et politiques*, Paris, Karthala-IFRA, 1998. Voir annexe carte 30 : « Les provinces environnantes de Nairobi » (p. 57 du cahier d'annexes).

⁸⁰⁷ Si l'ensemble des chercheurs s'accorde sur cette emprise kikuyu sur les plus hautes sphères de l'État kenyan post-Indépendance, certains n'hésitent pas à parler de « *Kiambu mafia* ». Muigai, G., « Jomo Kenyatta and the Rise of the Ethno-Nationalist State in Kenya », Berman, B., Dickson, E., Kymlicka, W. (dirs), *Ethnicity and Democracy in Africa*, Oxford, James Currey, 2004, p. 211.

⁸⁰⁸ Très implanté dans son fief de Nyeri, Mwai Kibaki est ministre des finances sous la présidence de Jomo Kenyatta. Proche immédiat de ce dernier, il est longtemps présenté comme son probable successeur. À la mort du premier Président du Kenya indépendant, il devient vice-président de Daniel arap Moi de 1978 à 1988 avant de rejoindre l'opposition au retour du multipartisme au début des années 1990. Il est le Président du Kenya depuis les élections de décembre 2002.

⁸⁰⁹ Issu d'une famille kikuyu originaire de la circonscription de Kikuyu, Charles Njonjo est *Attorney General* (Garde des Sceaux) depuis l'Indépendance. Proche de Jomo Kenyatta, il est reconduit à son poste à l'arrivée de Daniel arap Moi à la présidence, puis nommé ministre des affaires constitutionnelles. Il reste dans l'entourage immédiat du nouveau Président jusqu'au coup d'État

Kiano⁸¹⁰. Cependant, à Nairobi, l'opposition entre Kikuyu est très intense et échappe souvent à une régulation par le pouvoir central, en raison à la fois de l'importance des ressources qui s'y localisent mais également parce que la faction de Kiambu, qui entend maintenir son contrôle sur la vie politique du pays, y est régulièrement devancée par celle de Murang'a.

Les oppositions entre les deux clans⁸¹¹ se cristallisent dès 1962 et l'élection du premier maire africain de la ville, Charles Rubia⁸¹², un Kikuyu de Murang'a. En effet, dès sa prise de fonction, il s'entoure de proches, principalement des Kikuyu issus de sa circonscription d'origine. Il va même jusqu'à choisir au poste de premier adjoint, Isaac Lugonzo, un Luhya, pour exclure toute possibilité d'accès aux Kikuyu de Kiambu. Cela lui permet également d'obtenir le soutien des conseillers issus des autres ethnies et d'affaiblir les nombreuses critiques de tribalisme dans le recrutement à la mairie⁸¹³. Si en 1967 il quitte la mairie pour investir une carrière nationale, l'influence de C. Rubia perdure tout au long des années 1970. Il a su profiter « des opportunités » offertes par ses fonctions dans les domaines du

avorté d'août 1982. Voir Médard, J-F., « Charles Njonjo : portrait d'un "Big Man" au Kenya », in Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-90.

⁸¹⁰ Originaire de Murang'a et député de Mbiri, il est ministre du développement hydraulique dans les années 1970.

⁸¹¹ Le clan ne s'entend pas au sens anthropologique ; il s'entend ici le regroupement géographique d'élites.

⁸¹² Premier Africain nommé au *Nairobi General African Ward Council* en 1957, Charles Rubia devient membre du *Kenya Legislative Council* de 1958 à 1960. Peu après il intègre le NCC où il est nommé vice-président du comité des finances de la cité. Il accède enfin en juillet 1962 à la tête de la municipalité alors que la majorité des conseillers (23 sur 37) sont Européens. Orateur accompli, issu de la *Alliance High School of Kenya* (la grande école du pays à l'époque), C. Rubia a su s'attirer le soutien de la communauté européenne. En effet, loin d'être aussi engagé que d'autres *leaders* africains de Nairobi dans le nationalisme, à l'image de Tom Mboya, à qui il s'oppose, son rapprochement avec cette communauté lui permet d'acquérir une expérience dans les affaires et d'avoir des responsabilités rares pour l'époque. C. Rubia est ainsi nommé à la tête de plusieurs entreprises, comme la *Kenya Bus Services*, la *Kenya Broadcasting Corporation* ou encore la *Development Finance Company of Kenya*.

⁸¹³ Gavin, R., « Correcting racial imbalances in employment in Kenya », *International Labour Review*, vol.95, N°1-2, 1967 p. 13.

logement et du commerce⁸¹⁴ associées notamment à ses expériences précédentes dans les affaires. En plus de prendre la tête de la branche KANU de Nairobi à la mort de Tom Mboya en 1969 et de devenir le député de la circonscription de Stahere⁸¹⁵ la même année, il impose comme successeur à la mairie Isaac Lugonzo⁸¹⁶. Le placement de Lugonzo est alors l'assurance de la préservation des intérêts de Rubia dans la capitale et de ceux de Murang'a⁸¹⁷. En effet, Lugonzo subit, en coulisses, la domination de Rubia, *via* le marchandage permanent de leur soutien par les conseillers du groupe de Murang'a⁸¹⁸.

Cependant, la faction de Kiambu réussit, par l'intermédiaire de Margaret Kenyatta⁸¹⁹, à accéder au poste de maire de Nairobi en août 1970 après la nomination d'Isaac Lugonzo au parlement en février de la même année. À trop peser sur la politique locale et l'action du maire, C. Rubia a poussé Isaac Lugonzo à se rapprocher de Margaret Kenyatta alors sa première adjointe. En fait, cette dernière a su profiter du soutien des membres non-Kikuyu du conseil et des proches de Lugonzo pour enlever

⁸¹⁴ C. Rubia s'est investi dans de nombreux commerces. Il a pendant longtemps détenu des intérêts dans le *City market*, le marché central de Nairobi, et plus largement dans l'agro-alimentaire.

⁸¹⁵ Zone regroupant plusieurs rues très commerçantes et de nombreux marchés, la circonscription de Stahere est historiquement dominée par le groupe de Murang'a.

⁸¹⁶ I. Lugonzo est le seul maire non-Kikuyu de l'histoire de Nairobi. Sa forte capacité d'adaptation l'a amené à être successivement président de la Ligue Nationale de Football du Kenya puis directeur général de l'*East African Power & Lighting Company* (l'actuelle *Kenya Power & Lighting Company*). Sa mandature, d'août 1967 à février 1970, est difficile et tumultueuse. Le ministère du gouvernement local refuse les propositions de budget du NCC à plusieurs reprises entre octobre 1968 et juillet 1969, et retarde d'autant la plupart des projets de modernisation d'infrastructures telles que l'éclairage urbain, le réseau de distribution d'eau et d'assainissement mais aussi de constructions de centres sociaux et médicaux. Le maire fait alors face à de vives critiques de la part des conseillers kikuyu, qui l'accusent de ne pas défendre les intérêts de la cité face au ministère.

⁸¹⁷ C. Rubia parvient ainsi à battre des hommes politiques importants tels que Peter Kinyanjui (ancien directeur de la *Kenya National Trading Corporation* puis de la *Harbours Corporation*) aux élections législatives de 1974, comme en 1969 d'ailleurs. Rubia occupe successivement différents ministères. Sa disparition de la scène politique n'intervient qu'au scrutin législatif de 1988, malgré la dissolution du NCC en 1983 qui avait déjà affaibli certaines de ses bases locales.

⁸¹⁸ I. Lugonzo doit notamment faire face, après la disqualification des conseillers KPU (en août 1968), à l'arrivée de nouveaux conseillers pour la plupart proches de Rubia dont il doit, par conséquent, s'assurer le soutien.

⁸¹⁹ Fille du Président Jomo Kenyatta, elle entre au conseil municipal en 1964.

la mairie. Mais C. Rubia réussit néanmoins à imposer, en s'appuyant sur des relais importants dans l'administration municipale et sur des élus locaux, Andrew Ngumba⁸²⁰, un Kikuyu proche du groupe de Murang'a, au poste de premier adjoint à partir de 1973⁸²¹. Ce maintien de l'influence de C. Rubia sur Nairobi exacerbe les oppositions avec le groupe de Kiambu, maintenant qu'un partage de pouvoir s'est opéré.

L'exemple de la succession au secrétaire général (*town clerk*) démissionnaire, John Mbogua⁸²², en 1976 participe de ces luttes permanentes. Alors que le maire, Margaret Kenyatta, rencontre l'opposition croissante de différents conseillers proches d'Andrew Ngumba son premier adjoint, J. Mbogua apporte son soutien à la première conseillère de la cité. Mbogua s'est déjà attiré les foudres de certains conseillers qui dénoncent sa passivité face au gouvernement central lors des négociations pour l'augmentation des indemnités des conseillers municipaux ou encore en raison de sa gestion du projet immobilier d'Umoja aux enjeux financiers importants⁸²³. Le soutien du secrétaire général à M. Kenyatta et l'opposition qu'il rencontre en retour s'explique notamment par leur origine commune : Kiambu.

⁸²⁰ Originaire de Gatundu (district de Kiambu), Andrew Ngumba se lance en politique à Nairobi à la fin des années 1960. Élu conseiller municipal pour le *ward* de Kahawa, il se rapproche cependant rapidement du groupe de Murang'a et de son *leader*, Charles Rubia. Connaissant alors une ascension politique rapide, premier adjoint puis maire de la capitale en 1977, il devient député de la circonscription de Mathare en 1983. Cependant, en raison de son implication dans une affaire de malversations financières autour de la *Rural Urban Finance Company*, il connaît une déchéance politique rapide et est obligé de s'exiler à Stockholm en 1986.

⁸²¹ Charles Rubia est alors accusé par certains politiciens de Kiambu d'être le cerveau de cette opération visant à affaiblir Margaret Kenyatta. « Focus on Charles Rubia », *Weekly Review*, February 14, 1977.

⁸²² Fonctionnaire, directeur des services sociaux et du logement au NCC depuis 1964, il est nommé secrétaire général de la mairie de Nairobi en 1967.

⁸²³ Au départ, le projet immobilier est piloté par deux fonctionnaires municipaux de la ville : N. S. Mwenja, le responsable des services techniques (qui s'occupe ainsi de tous les travaux initiés par le NCC, autrement dit un des 5 postes les plus importants de la mairie) et le directeur de projet, M. Yusuf, son adjoint. J. Mbogua décide de dessaisir N. S. Mwenja (sous prétexte officiel « qu'il ait plus de temps à consacrer aux autres travaux de la ville ») ; M. Yusuf est chargé de prendre seul la direction du projet et de lancer la phase II d'Umoja (un important projet de constructions immobilières). Cela provoque une forte polémique car N. S. Mwenja est un proche des conseillers du groupe de Murang'a. « Nairobi : Town Clerk quits », *Weekly Review*, October 25, 1976.

Aussi, J. Mbogua exacerbe d'autant plus les luttes factionnelles lorsqu'il refuse de soutenir son adjoint, Simeon Getonga, pour lui succéder. Cette décision est peu surprenante même si S. Getonga travaille depuis plus de dix ans au NCC et a déjà assuré 6 mois d'intérim au poste de Mbogua quant ce dernier est parti en formation aux États-Unis en 1971. En fait, le secrétaire général adjoint n'est pas originaire de Kiambu mais de Nyeri et apparaît surtout proche du groupe de Murang'a⁸²⁴.

Outre l'attribution des positions les plus élevées au conseil municipal, les nombreux projets immobiliers de Dandora ou d'Umoja, les différentes nominations de fonctionnaires, les réunions des comités, sont autant de lieux et de possibilités d'affrontement entre groupes. Et cela dépasse souvent le simple cadre local. Le ministère du gouvernement local est souvent contraint d'intervenir. Ainsi, le ministre du gouvernement local, Robert Matano⁸²⁵, décide de repousser les élections prévues pour l'été 1976 au début de l'année 1977. Officiellement motivée par la déliquescence des relations au sein du conseil, ce qui fait craindre des dérives au moment du scrutin, cette suspension de l'échéance électorale apparaît surtout utilisée par Matano comme un moyen pour ce proche de M. Kenyatta de soutenir son groupe⁸²⁶. L'intervention de C. Rubia est une nouvelle fois décisive par le soutien qu'il apporte à Andrew Ngumba, menacé par Matano d'expulsion pour son opposition à Margaret Kenyatta. Ngumba est en effet élu à la tête de la cité lors de l'élection de janvier 1977, après que M. Kenyatta ait abandonné la compétition électorale⁸²⁷. Ses premiers adjoints sont alors successivement G. K. Kirima puis

⁸²⁴ Le poids de l'origine géographique n'est pas exclusif à Nairobi. Un parallèle peut être réalisé avec la ville de Mombasa où, à la même époque, l'origine du secrétaire général s'est révélée problématique. Le secrétaire général Nathan Adembasa, originaire de la province Ouest, souffre de l'absence de soutien d'une majorité de conseillers municipaux originaires de la Côte.

⁸²⁵ Originaire de Kiambu, Robert Matano, plusieurs fois ministres, a occupé pendant longtemps le poste clef de secrétaire général de la KANU.

⁸²⁶ La presse de l'époque rapporta que R. Matano a tenté de gagner du temps pour importer illégalement des votants issus de Kiambu pour peser sur le scrutin de Nairobi. « Nairobi poll could decide trend », *Weekly Review*, January 10, 1977.

⁸²⁷ M. Kenyatta a fini par accepter un poste de représentant permanent du Kenya auprès du PNUE en 1976. « Nairobi : City under a probe », *Weekly Review*, July 25, 1977.

Zachary Maina⁸²⁸, deux Kikuyu de Murang'a. Cette nouvelle mandature d'un Kikuyu proche du groupe de Murang'a renouvelle les oppositions entre les deux groupes. Rapidement, R. Matano s'oppose, par exemple, au maire de la capitale kenyane. Le conflit porte une nouvelle fois sur le projet immobilier d'Umoja⁸²⁹.

Cependant, l'arrivée de Nathan Kahara en 1979 à la tête de la mairie change la donne. Les luttes factionnelles vont se cristalliser sur la personne unique du maire, grâce à un nouvel instrument de lutte politique : la thématique de la gestion des déchets dans la capitale.

2. L'arrivée de Nathan Kahara : la politisation progressive de la gestion des déchets

Si la cité kenyane a toujours connu des luttes politiques denses, l'opposition entre les deux groupes de Kiambu et de Murang'a a conduit à un certain équilibre, « un partage des pouvoirs », même si celui-ci est plutôt favorable au groupe de Murang'a. Aussi, l'arrivée de Nathan Kahara⁸³⁰ à la tête du NCC à la fin de l'année 1979 en remplacement de A. Ngumba⁸³¹, semble s'inscrire dans la continuité. En effet, N. Kahara, un Kikuyu de Murang'a, accède au poste de maire avec le soutien de A. Ngumba (et donc de Charles Rubia), asseyant davantage la domination de son groupe sur Nairobi. Grâce à l'ensemble des connections développées durant ses

⁸²⁸ Z. Maina, alors âgé de 38 ans et président du *Housing Development Committee*, est depuis 1974 élu du *ward* de Kasarani-Ruaraka. Il est aussi à la tête de la très fructueuse *City Chicken Co-operative Society*. Enfin, il est le vice-président de la KANU dans la circonscription clef de Mathare (*Mathare Constituency*).

⁸²⁹ « Tales of a city », *Weekly Review*, February 14, 1977.

⁸³⁰ Il connaît bien les rouages de la politique de la capitale kenyane. Il fut en effet pendant 8 ans à la tête du très stratégique comité des finances du conseil municipal (trois ans comme vice-président et cinq ans comme président).

⁸³¹ A. Ngumba, à l'image de Charles Rubia, quitte la mairie de Nairobi pour se lancer dans la compétition pour le poste de député de la circonscription de Mathare contre le ministre de l'énergie de l'époque Muniyua Waiyaki, originaire de Kiambu.

mandats successifs de conseiller municipal, il est préféré à d'autres proches de Rubia, dont Z. Maina, l'ancien premier adjoint d'Andrew Ngumba. Cependant, le nouveau maire brise rapidement les habitudes de gestion de la ville et remet en cause la prédominance de C. Rubia. Tout d'abord, il parvient à faire nommer Chadwick Adongo, appartenant à l'ethnie Luo, comme premier adjoint. Cela sonne alors comme une trahison face aux patrons politiques Kikuyu de Nairobi car, à l'exception d'Isaac Lugonzo, les deux postes suprêmes, respectivement celui de maire et de premier adjoint, sont toujours revenus à un Kikuyu. Ensuite, Nathan Kahara s'entoure rapidement de proches, renvoyant alors plusieurs responsables de l'administration municipale issus des équipes précédentes de Rubia et Ngumba, dont celui des questions sanitaires (*city medical officer of health*), Wilson Mugo⁸³².

En fait, ces actions, notamment les remaniements de personnel, s'inscrivent officiellement dans un plan, très médiatique, de lutte contre la corruption. Initiée par le maire, cette campagne se révèle être une opération double. Elle permet à l'équipe municipale de s'attacher la sympathie des citoyens de Nairobi suite aux nombreuses « affaires » des années 1970 et d'acquérir une certaine légitimité auprès des bailleurs internationaux. Dans un contexte de crise des finances publiques, de multiplication des scandales et d'oppositions factionnelles, N. Kahara est celui qui dit « rompre » avec les anciennes méthodes de gestion. Ensuite, cette campagne éloigne les proches de Rubia, les plus impliqués dans la gestion douteuse de la cité, permettant ainsi au nouveau maire de s'imposer sur un conseil très divisé. En effet, à cette époque, sur 49 conseillers, 16 sont encore directement liés à la faction de l'ancien maire dont notamment Z. Maina et S. M. Maina.

⁸³² W. Mugo est alors impliqué dans une vaste affaire de corruption liée à l'acquisition opaque de médicaments et au fonctionnement de la morgue. L'affaire porte sur le détournement de 2,2 millions de Kes dont les protagonistes sont, outre W. Mugo, le secrétaire général de la mairie S. Getonga et son épouse. « Troubles at Nairobi City Hall », *Weekly Review*, October 25, 1980.

Dans ce contexte politique, les terrains d'affrontements entre le maire et ses opposants vont se déplacer sur le fonctionnement des services publics. Dès 1980, par exemple, la dégradation des services de transports publics, d'entretien des routes, d'éclairage public et de distribution de l'eau sont régulièrement au centre des débats du *City Council*⁸³³. À cette faveur, la thématique des déchets va émerger comme un sujet autonome de tensions entre élites locales. Il s'agit d'une véritable innovation : jusque là, la problématique de la gestion municipale des déchets n'avait jamais été abordée seule. Elle était jusqu'alors noyée, avec d'autres services publics, dans la liste des causes à l'origine des crises ou menaces sanitaires. Sous la mandature de N. Kahara, la gestion des déchets devient un sujet politique à part entière, et dépasse ainsi le stade de simple illustration de la thématique sanitaire. Et ce sont essentiellement les questions relatives à la collecte des ordures, soulevées par les opposants de Kahara, qui animent les débats.

En mars 1980, une polémique éclate autour du déclin important des services publics de l'eau et de la collecte des déchets. L'opposition au maire dénonce le caractère aléatoire de la collecte et demande, en octobre de la même année, la mise en place d'une commission d'enquête⁸³⁴. Les critiques sur la gestion des déchets deviennent alors récurrentes. Les insuffisances de la section *Cleansing* sont dénoncées à plusieurs reprises lors de réunions au NCC. Une revue de presse intégrant le quotidien *Daily Nation* et l'hebdomadaire *Weekly Review* a permis d'établir que la question des déchets dans la capitale est abordée systématiquement lors de différentes réunions du conseil municipal entre mars 1980 et décembre 1981. À titre comparatif, elle ne l'a été qu'à cinq reprises pour la période allant de septembre 1975 à février 1979.

⁸³³ Voir notamment « Focus on Nairobi : Nairobi is thirty years old », *Weekly Review*, March 14, 1980 et « City Council : irregular spending », *Weekly Review*, April 14, 1981.

⁸³⁴ « Focus on Nairobi : Nairobi is thirty years old », *Weekly Review*, March 14, 1980.

Cette tension autour des déchets s'articule également en 1980 autour du projet de construction d'une usine de compost entièrement financée par la coopération ouest-allemande⁸³⁵. Projet piloté par le ministère du gouvernement local pour un montant de 131 millions de Kes, cette usine devait être capable de gérer près de 200 000 tonnes d'ordures ménagères par an, soit environ 80% de la production annuelle de la ville, et les retombées financières annuelles prévues de l'usine étaient situées à 25 millions de Kes par an. Bien que le projet soit lancé⁸³⁶, les nombreuses batailles politiques sur ce sujet, particulièrement au NCC, le retarderont considérablement, au point qu'il sera abandonné dans le courant de l'année 1981⁸³⁷.

Fin 1982, une campagne d'affrontement systématique sur la question de la collecte des déchets est lancée par plusieurs conseillers proches de C. Rubia, dont Z. Maina. Toute l'équipe du maire est visée, des conseillers aux membres de l'administration municipale acquis à la cause de N. Kahara, dont le secrétaire général adjoint, Maxwell Ombogo. Plusieurs séances du NCC en septembre 1982 sont houleuses après que des conseillers municipaux, opposés au maire, s'en prennent à Maxwell Ombogo, pour sa gestion du parc de camions-poubelle dans la capitale. En effet, le secrétaire général adjoint privilégie la concentration des moyens automobiles de la mairie sur le centre-ville au détriment des quartiers résidentiels. Si le manque de camions et d'argent dans le service peuvent expliquer cet état de fait, il s'agit surtout d'une occasion pour plusieurs proches de C. Rubia de dénoncer, *via* le sujet des

⁸³⁵ La République Fédérale d'Allemagne a toujours été un des principaux bailleurs de fonds du Kenya. Déjà dans les années 1960, l'Allemagne se situait au 2^{ème} rang des pays aidant le plus le Kenya, derrière le Royaume-Uni. Hyden, G., Jackson, R. et Okumu, J.D., *Development Administration. The Kenya Experience*, Nairobi, Oxford University, 1970, p. 66.

⁸³⁶ La société allemande Klockner est sélectionnée pour construire cette usine. « City Council : mounting litter », *Weekly Review*, November 17, 1980.

⁸³⁷ Les conseillers de l'opposition ont souligné la faible pertinence de la construction d'une usine de compost dans un contexte où l'équipe municipale n'est plus capable de collecter les déchets, et donc de fournir de la matière à cette future usine.

déchets, les pratiques irrégulières de l'équipe municipale qui se concentrerait sur le centre-ville pour obtenir le soutien électoral des puissants commerçants de la zone⁸³⁸.

L'émergence du problème des déchets se réalise alors sur un mode essentiellement rhétorique, alimenté par de nombreux discours et diatribes. En fait, les détracteurs de l'équipe municipale donnent sens au problème en mobilisant très peu de facteurs cognitifs (chiffres, ratios, etc.), car ils n'appuient pas la connexion suggestive qu'ils souhaitent établir entre l'arrivée de l'équipe Kahara et l'aggravation de la crise des déchets. La déliquescence de la gestion des déchets est en effet trop ancienne pour être associée exclusivement à la responsabilité de l'équipe actuelle. En revanche, ils utilisent abondamment des figures rhétoriques. Ces dernières ont pour effet de connoter le phénomène d'une manière particulière, en établissant notamment des connexions suggestives, qui vont définir un espace de sens :

- le problème des déchets est exclusivement un problème de collecte ;
- le problème s'aggrave car de nouveaux quartiers sont touchés ;
- cette aggravation de la crise est liée à une dérive propre à l'équipe municipale en place qui, alors qu'elle se dit promotrice d'une gestion renouvelée, ne parvient qu'à dégrader la situation.

Cette politisation de la thématique de la gestion des déchets s'explique par la conjonction de différents phénomènes, qui contraignent les acteurs locaux à s'enquérir d'un nouveau terrain d'affrontements.

⁸³⁸ « Rubbish Overflow's », *Weekly Review*, September 3, 1982.

II LE CHANGEMENT OBLIGÉ DES RÉPERTOIRES D'ACTION POLITIQUE

La thématique de la défaillance de la collecte des déchets structure de manière croissante les affrontements entre acteurs locaux à partir de 1980.

Cette thématique entre sur la scène publique dès le milieu des années 1970 à travers la presse. Dès 1976, elle émerge dans le débat local et des prémices d'utilisation de cette thématique à des fins politiques sont perceptibles. Ainsi, lors de la démission de J. Mbogua en octobre 1976, ce dernier dénonce la dégradation de la collecte des déchets dans la capitale. Selon lui, certains administratifs de la section *Cleansing*, proches du premier adjoint de l'époque Andrew Ngumba et donc du groupe de Murang'a, ralentissent volontairement la distribution de poubelles et bennes dans plusieurs quartiers de Nairobi, provoquant ainsi la multiplication des décharges sauvages⁸³⁹. Une nouvelle enquête du ministère du gouvernement local en 1977 sur l'état des services publics a montré, entre autre, l'inefficacité de la collecte des déchets dans diverses zones, dont certaines n'avaient pas vu de camions-poubelle durant plusieurs semaines⁸⁴⁰.

La nouveauté au début de la décennie 1980 réside dans la multiplication de cette thématique dans le débat local et surtout la prévalence qu'elle acquiert sur les autres thématiques urbaines également problématiques. Cela est la conséquence de la nécessité d'une adaptation des instruments de luttes politiques dans un contexte en évolution, qui va se traduire par une évolution des récits des acteurs. Les

⁸³⁹ Dans cette opposition entre le groupe de Murang'a d'A. Ngumba et la maire d'alors M. Kenyatta, J. Mbogua constate que : « *Nous étions donc dans une situation où les poubelles étaient dans les hangars alors que le public tel qu'à Buruburu en manquait cruellement. [...]. Les chefs de Départements doivent avoir pour priorité que le travail soit fait plutôt que de s'attarder sur des questions triviales...* ». « Mbogua leaves City Hall with a parting shot », *Weekly Review*, November 22, 1976.

⁸⁴⁰ « Nairobi : City under a probe », *Weekly Review*, July 25, 1977.

affrontements politiques tendent à s'articuler exclusivement autour des déchets à partir de 1980 en raison d'une double phénomène : la diffusion de la crise des déchets à partir de 1976 (A), mais surtout la nécessité pour les acteurs politiques de renouveler les problématiques autour desquelles ils s'affrontent dans un contexte de transition politique (B).

A. La diffusion de la crise de la gestion de déchets à partir de 1976

Des facteurs cognitifs encouragent la problématisation politique des déchets, à savoir la dégradation de la gestion des déchets depuis l'Indépendance (1), ainsi que la crise financière dans laquelle se retrouve la municipalité (2).

1. Une crise latente depuis la fin des années 1960

Si la médiatisation de la crise de la gestion des déchets se situe au début des années 1980, avec la multiplication des articles et diatribes relatifs à l'inefficacité du service municipal de collecte, la capitale kenyane fait déjà face, depuis les années 1960, à des difficultés chroniques en terme de collecte comme de dépôt. Alors que les taux de collecte progressent selon les statistiques officielles, ces dernières ne prennent alors pas en compte les quartiers informels, administrativement inexistantes et donc non desservis, bien qu'y réside une grande partie de la population de la cité. Surtout, d'autres indicateurs mettent déjà en lumière les dysfonctionnements grandissants du service. Par exemple, entre 1967 et 1968, la section *Cleansing* reste sans directeur de service pendant plus d'un an⁸⁴¹. Le service, face au manque d'encadrement, subit

⁸⁴¹ Le Kenya connaît durant les décennies 1960 et 1970 un déficit important de main-d'oeuvre qualifiée pour les postes d'encadrement. Les cadres se concentrent dans le secteur privé alors meilleur payeur. Par ailleurs, il existe des différences salariales majeures entre les différentes administrations.

alors un absentéisme en augmentation sensible⁸⁴². Ainsi, entre 1966 et 1969, les capacités de collecte du NCC régressent alors que la production ne cesse de croître (Cf. Figure 8).

Une situation critique caractérise le service de collecte entre 1970 et 1973. Le ramassage des déchets se dégrade une nouvelle fois, révélant alors clairement une collecte partielle dans toute la cité. Le NCC passe ainsi de 173 782 tonnes de déchets collectés en 1970 à seulement 137 350 tonnes en 1972, soit une baisse de 21%⁸⁴³. Plusieurs audits de l'époque mettent alors en lumière ces difficultés. En mars 1972 par exemple, un rapport sur la section *Cleansing*, présenté lors d'une réunion du NCC par Mark Manyoni, souligne le manque d'efficacité de la collecte et l'absentéisme important parmi le personnel éboueur⁸⁴⁴. Des défaillances similaires se répètent entre 1977 et 1979, faisant chuter la collecte de 65 000 tonnes en moins de trois ans, soit une baisse des capacités de collecte d'environ 32% sur la période⁸⁴⁵.

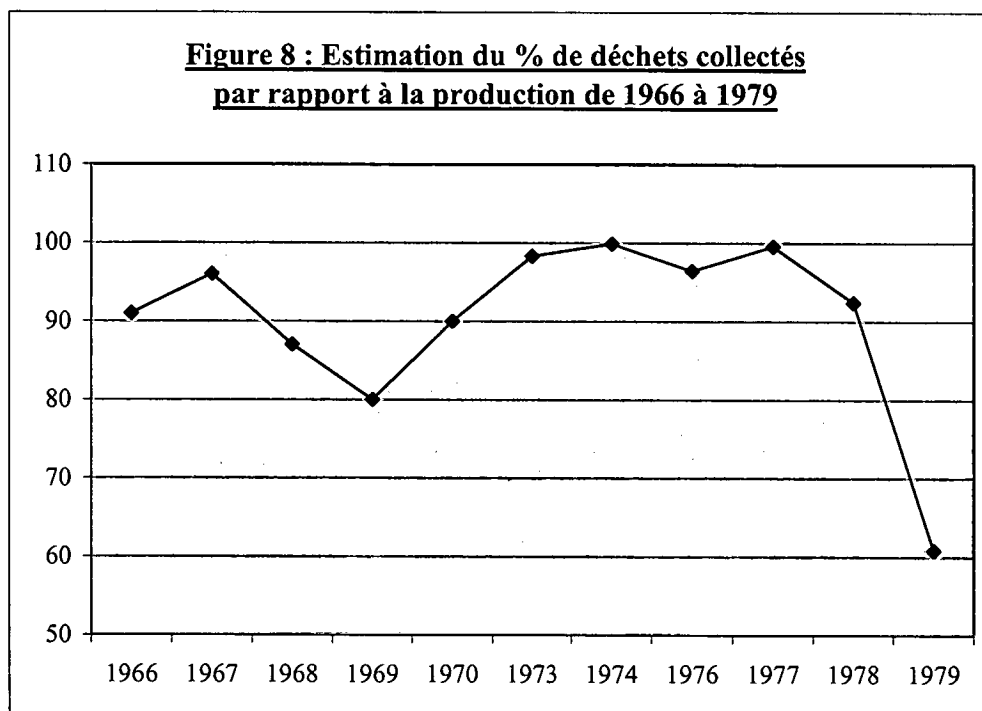
En 1971, par exemple, les salaires au NCC sont de 30 à 50% inférieurs à ceux de la fonction publique d'État à poste équivalent.

⁸⁴² Plus d'un tiers du personnel de collecte est régulièrement absent durant cette période. Nairobi City Council, *Minutes*, Vol.XXXVII, Public Health Committee, September 6, 1970, p. 2091. Cité par Werlin, H., *Governing an African City : A Study of Nairobi*, New-York, Africana Publishing Co, 1974, p. 211.

⁸⁴³ Khadaka, V.L., *Problems of Solid Waste Management in the City of Nairobi*, Nairobi, University of Nairobi, 1988, p. 5.

⁸⁴⁴ Manyoni, M., *Organisation and Methods. Report on Unauthorised Absences – Cleansing Section of the Public Health Department*, Nairobi, Organisation & Methods Department, 1972.

⁸⁴⁵ Mwangi, G.J., *Solid Waste Management in Nairobi Metropolis*, Nairobi, University of Nairobi, 1990, p. 150.



Source : Cleansing Section, Nairobi City Commission, 1987 et 1989.

Les années 1970 sont ainsi avant tout caractérisées par des capacités de collecte complètement irrégulières alors que la croissance urbaine révèle un accroissement continu de la production de déchets. Ces défaillances répétées du service de collecte, mêmes sporadiques, entraînent la multiplication de décharges sauvages dans la cité. Surtout de plus en plus de quartiers sont touchés. Ce ne sont plus seulement des quartiers pauvres comme Mathare ou Kibera où la collecte se raréfie. Des zones résidentielles, historiquement bien servies par la municipalité, qui au départ voient varier les jours de collecte, peuvent désormais être « oubliées » des autorités locales durant plusieurs semaines. C'est le cas par exemple à Parklands, Buruburu ou encore Lavington⁸⁴⁶.

⁸⁴⁶ « Nairobi : City under a probe », *Weekly Review*, July 25, 1977. Voir annexe photo 21 : « Rue encombrée de déchets à Parklands » (p. 90 du cahier d'annexes).

En fait, si un ensemble d'éléments tels que le manque de camions, de matériels (bennes et poubelles) ou de personnel peuvent expliquer pour partie cette dégradation, la forte précarisation des finances municipales dans les années 1970 dans un contexte d'augmentation de la demande en services publics paraît l'explication principale.

2. La crise financière municipale des années 1970

Dans le contexte de forte croissance urbaine, les déficits budgétaires des municipalités urbaines, apparus au milieu des années 1960⁸⁴⁷, se creusent à la fin des années 1970. Nairobi connaît ainsi un déficit de 12 millions de Kes en 1976, soit 40% du budget municipal⁸⁴⁸. En fait, cette dégradation financière est la résultante de plusieurs phénomènes.

Tout d'abord, depuis la suppression de la *Graduated Personal Tax* (GPT) au début de l'année 1974⁸⁴⁹, la majorité des autorités locales au Kenya rencontrent des difficultés de financement, aggravant leur dépendance vis-à-vis du budget de l'État, notamment les subventions. Dès 1977, le gouvernement verse déjà aux autorités locales 212 millions Kes en compensation de la GPT, notamment pour financer l'éducation et la santé, soit une augmentation de 24% par rapport à l'année précédente⁸⁵⁰. La part de Nairobi est très importante, absorbant près de la moitié des sommes allouées par le gouvernement aux autorités locales. En 1977, le tiers du budget municipal repose sur des subventions gouvernementales⁸⁵¹. Néanmoins, les

⁸⁴⁷ Après un exercice positif en 1965, le déficit des collectivités locales urbaines en 1966 s'établit déjà à 4,7 millions de Kes. « The challenge of Local Governments », *Weekly Review*, August, 1976.

⁸⁴⁸ « Nairobi : City under a probe », *Weekly Review*, July 25, 1977.

⁸⁴⁹ Cette réforme suscite en 1973 de nombreuses critiques de la part des élus locaux opposés à la suppression de la GPT, dont le maire de Nairobi, M. Kenyatta.

⁸⁵⁰ « Government bails some councils out », *Weekly Review*, August 11, 1978.

⁸⁵¹ Le budget de Nairobi en 1978 s'élevait à environ 300 millions de Kes.

subventions gouvernementales supposées compenser la GPT s'avèrent rapidement insuffisantes pour couvrir les dépenses croissantes des municipalités, dont le taux d'autofinancement ne cesse de diminuer⁸⁵². Alors que les dépenses du NCC augmentent en moyenne de 10%, dans le même temps les revenus ne s'accroissent que de 2%⁸⁵³. De plus, les ressources mises à la disposition des collectivités locales croissent à un rythme inférieur à l'inflation. Aussi, face à ces subventions insuffisantes, les municipalités recourent également aux prêts du gouvernement central pour continuer à fonctionner. À la fin 1982, le conseil municipal de la capitale kenyane a déjà contracté 300 millions Kes de dettes, soit l'équivalent d'une année de budget⁸⁵⁴.

Ensuite, les ressources propres des autorités urbaines sont réduites par la décision gouvernementale de rendre l'école primaire gratuite⁸⁵⁵, couplée à l'augmentation rapide des salaires des enseignants. Dans ce contexte, dès 1975, le NCC demande rapidement au gouvernement central de l'aider à prendre en charge les salaires des enseignants et des employés qui lui coûtent environ 1,8 millions Kes par an supplémentaires⁸⁵⁶. Sur les 100 millions de Kes de subventions gouvernementales reçues en 1977 par Nairobi, plus de la moitié sont absorbés par l'éducation. Jusqu'en 1980, l'enseignement a ainsi représenté le poste budgétaire le plus important pour les municipalités urbaines (près de 10% des dépenses).

⁸⁵² Ce taux est passé de 17% pour la période 1969/74 à 15% pour 1974/79 et 11,5% pour 1979/83. Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 221.

⁸⁵³ « Nairobi tightens financial debt », *Weekly Review*, December 15, 1975.

⁸⁵⁴ « Government suspends NCC », *Weekly Review*, March 11, 1983. En 1983, le *Nairobi City Council* a cumulé 70 millions de Kes de dettes pour le seul projet de construction de canalisations d'eau dans le sud-ouest de la ville. « City Hall denies blame for crisis », *Weekly Review*, December 4, 1981.

⁸⁵⁵ Malgré la réforme des autorités locales de 1969, le secteur de l'enseignement primaire a été laissé à la charge des conseils municipaux urbains.

⁸⁵⁶ « Nairobi tightens financial debt », *Weekly Review*, December 15, 1975.

Enfin, les municipalités urbaines rencontrent des difficultés croissantes à collecter leurs propres impôts, notamment les taxes sur le foncier bâti et non-bâti. Or le budget NCC dépend beaucoup de ces taxes. En 1974, les impôts fonciers représentent déjà 35% des ressources et atteignent 65% en 1984⁸⁵⁷. Selon le rapport de l'inspecteur des finances D. G. Njoroge, déjà pour les années 1973 et 1974, près de 30 millions de Kes⁸⁵⁸ étaient dus à la mairie de Nairobi au titre de factures d'eau, de loyers, de taxes, de licences, etc. Ces dettes datent pour certaines de 1970. Les principaux débiteurs sont des sociétés et des institutions publiques, notamment des ministères⁸⁵⁹. Dans ce contexte, on comprend davantage pourquoi les augmentations des taxes décidées à cette époque, quand elles sont acceptées par le ministère⁸⁶⁰, n'ont eu que peu d'effets sur les finances de la ville. Au cours des années suivantes, la situation ne s'arrange guère puisqu'en janvier 1983, la collecte des taxes, alors totalement désorganisée, compte plus d'un an de retard. Au total, plus de 360 millions de Kes sont dus au conseil, dont deux-tiers par les seuls gouvernement central et institutions du secteur public⁸⁶¹. Le recours à des sociétés de recouvrement se révèle néanmoins trop onéreux : en 1981 et 1982, par exemple, le recouvrement des retards de paiement auprès d'institutions publiques et de sociétés privées pour des droits de parking en centre-ville a rapporté environ 700 000 Kes au NCC pour plus de 2,5 millions de Kes de frais⁸⁶². D'autres municipalités connaissent des difficultés

⁸⁵⁷ Données issues du *Kenya Times*, January 21, 1985 et Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 223.

⁸⁵⁸ *Daily Nation*, December 20, 1975.

⁸⁵⁹ Voir annexe texte 6 : « Les créances du NCC sur les institutions publiques en 1977 » (p. 137 du cahier d'annexes).

⁸⁶⁰ Début 1981, le NCC propose une augmentation des taxes pour les zones de Ruaraka, Kibera, Embakasi, *Nairobi International Airport* et pour certaines propriétés agricoles. Il souhaite aussi réviser à la hausse les taxes sur les établissements éducatifs et les marchés. Cependant, les décisions en matière fiscale, comme pour d'autres domaines, sont soumises à l'accord du ministère du gouvernement local. Ce dernier ne le donna que deux ans plus tard. *Daily Nation*, April 17, 1983.

⁸⁶¹ En 1983, les principaux ministères en cause étaient ceux de la santé, l'eau et celui du gouvernement local, tandis que la compagnie des chemins de fer (*Kenya Railways*) et l'office national du logement (*National Housing Corporation*) sont redevables à eux seuls de quelques 120 millions de Kes. Ngoba, J.E., « Kenya. Une crise sans issue : les municipalités urbaines », *Cités africaines*, N°1, automne 1984, p. 47-48.

⁸⁶² « Government suspends NCC », *Weekly Review*, March 11, 1983.

similaires. En septembre 1983 par exemple, la ville de Kisumu est proche de la banqueroute, incapable de payer ses employés alors que plusieurs ministères et entreprises publiques lui doivent près de 23 millions de Kes. Cela est aussi le cas à Mombasa au début de l'année 1984 où l'on compte près de 63,9 millions de Kes non perçus par la municipalité.

Cette dégradation de la situation financière du NCC, qui se traduit sur le terrain par une déliquescence continue des services publics, plaide pour une irruption sur la scène médiatique de la problématique de la qualité des services publics « essentiels ». C'est le cas de la collecte des déchets à partir de 1980.

Pour autant, cette médiatisation est singulière. Tout d'abord, les défaillances sont visibles depuis plusieurs années : pourquoi alors sont-elles publicisées cette année-là ? Surtout, jusque là, les répertoires d'action des politiciens locaux, c'est-à-dire « l'ensemble des moyens mis en œuvre pour exercer un pouvoir »⁸⁶³, sont des discours jouant sur une palette assez large de thématiques : détournements, projets immobiliers, gestion de l'eau. Or, à partir de 1980, la thématique des déchets monopolise les discours des différents concurrents. Pourquoi la lutte discursive sur les déchets devient le seul répertoire d'action utilisé ? Quels sont les facteurs qui conduisent les récits sur les déchets à devenir le « moyen d'action qui apparaît plus pratique, plus attractif et plus fréquent que d'autres moyens qui pourraient, en principe, servir les mêmes intérêts »⁸⁶⁴ ? En effet, le thème des déchets est préféré à des services dont la crise est également sérieuse et qui ont surtout un écho au sein de la population, à l'instar du logement ou de l'approvisionnement en eau. Ce phénomène s'explique par un enchevêtrement de relations causales, qui contraignent les acteurs à faire évoluer les thématiques autour desquelles ils s'affrontent, et qui rend la gestion des déchets la plus apte à servir leurs intérêts respectifs.

⁸⁶³ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 83.

⁸⁶⁴ Définition du « répertoire d'action » empruntée à Tilly, C., « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N°4, 1984, p. 99.

B. La thématique des déchets, épice centre de la lutte entre acteurs locaux

La thématique des services publics est structurellement présente dans le débat public local. En effet, dans un État mono-partiste où la joute idéologique n'est pas permise, ni la discussion des politiques de développement du gouvernement, ce sont des thématiques locales, concrètes et quotidiennes autour desquelles s'articulent le plus souvent les luttes politiques. Comme le souligne Daniel Bourmaud, « il ne saurait être question d'interdire tout discours qui constitue l'un des moyens privilégiés pour la classe dirigeante d'asseoir son pouvoir. (...) Aussi le discours autorisé se veut-il extrêmement dépouillé et pragmatique. (...) Le discours kenyan est éloigné des grands dogmes, simple dans son énoncé, proche des préoccupations quotidiennes des gens »⁸⁶⁵. Dans ce contexte, la thématique des déchets va évincer les autres thématiques et s'imposer au centre du débat public local de manière monopolisatrice au début des années 1980 en raison de plusieurs éléments, essentiellement trois. Le premier est la neutralité de la thématique des déchets : la problématisation politique des déchets ne menace pas les intérêts directs de ceux qui la construisent, à la différence des autres thématiques (1). Ensuite, la politisation des déchets est extrêmement maniable : la construction du problème est facilement mise en cohérence avec les intérêts des acteurs qui y participent (2). Enfin, il existe un contexte favorable à cette politisation, une « fenêtre d'opportunité », qui rend les acteurs locaux plus réceptifs à la création de ce problème public (3).

⁸⁶⁵ Bourmaud, D., « La crise de la régulation politique au Kenya », *Revue française de science politique*, vol.35, N°2, avril 1985, p. 221.

1. Une thématique neutre

L'arrivée de Nathan Kahara en 1979 bouleverse le paysage politique de la capitale kenyane. Comme vu précédemment, ce dernier soulève une opposition large des acteurs Kikuyu, de Kiambu et de Murang'a. Aussi, la règle de l'affrontement binaire entre les deux groupes Kikuyu s'estompe, redistribuant du même coup les instruments de lutte politique. En effet, les groupes politiques se sont toujours affrontés en rendant public des thèmes qui pouvaient les servir. Or, jusqu'à l'arrivée de N. Kahara, si ces thèmes sont très divers (logement, finances publiques, santé, etc.), la multiplication des scandales sur ces sujets réduit le champ d'affrontement possible à la distribution des services publics dans la capitale, et plus particulièrement à la problématique de la gestion des déchets.

En fait, les acteurs politiques locaux comme nationaux sont contraints dans les thématiques qu'ils peuvent aborder pour déstabiliser le maire. Face à l'hégémonie de N. Kahara, les deux factions rivales Kikuyu ont en fait trouvé dans le Centre et plus particulièrement dans le ministre du gouvernement local un soutien important. Début 1980, Charles Rubia, le ministre en poste à l'époque, essaye de contrer le nouveau maire, sur fond de lutte contre la corruption, notamment au niveau du cumul des logements parmi les conseillers municipaux⁸⁶⁶. Les opposants au maire espèrent alors le discréditer⁸⁶⁷. Cependant, cette stratégie rebondit et se retourne contre les

⁸⁶⁶ Certains conseillers ont accordé à leurs proches (amis et membres de la famille) ou à eux-mêmes, par l'intermédiaire de prête-noms, la majeure partie des logements municipaux destinés à la location, à des tarifs inférieurs à ceux qui devraient être légalement appliqués. Ils les sous-louent ensuite en multipliant les prix par quatre ou cinq. Ainsi, en juillet 1983, une commission d'enquête laisse apparaître qu'à Nairobi 75% des personnes bénéficiant de logements dans l'un des lotissements récemment construits (*Umoja Housing Estate Phase I*) n'occupent pas les maisons concernées mais les sous-louent pour un loyer mensuel de 1 500 Kes tandis que la municipalité perçoit de 262,5 Kes à 350 Kes par mois seulement. Il en est de même dans les autres lotissements comme Kariobangi South, Dandora, etc. Ngoba, J.E., *op. cit.*, p. 48.

⁸⁶⁷ Si la nouvelle équipe municipale dénonce régulièrement les méthodes douteuses de ses prédécesseurs, comme par exemple l'achat de voitures luxueuses par certains chefs de Départements et conseillers, elle reproduit des pratiques similaires puisqu'elle a, par exemple, acheté pour ses

initiateurs puisque N. Kahara rend publique l'affaire de Shauri Moyo⁸⁶⁸ où sont impliqués de nombreux proches de C. Rubia. Il s'en suit alors différents affrontements où chacune des parties répond à l'autre dans une spirale de révélations. Ainsi, d'un côté, le ministère du gouvernement local met en place un comité composé de trois fonctionnaires chargés d'enquêter sur le *City Hall* ; Z. Maina, opposant au maire, institue, avec d'autres conseillers, une sorte de « contre-municipalité », menaçant de ne plus voter la confiance à l'équipe municipale en place. De l'autre, S. M. Maina, un proche de C. Rubia, est mis en difficulté par l'équipe du maire quant à la validité de son élection dans le *ward* de Kilimani et A. Ngumba est obligé de rendre une maison municipale, acquise alors qu'il était maire au quart de sa valeur réelle. L'épisode offensif du ministère contre la mairie tourne rapidement au discrédit de nombreux acteurs politiques, tous bords confondus. N. Kahara tire quand même avantage de la situation avec l'affaiblissement des deux chefs de file de l'opposition, Z. Maina et S. M. Maina. Surtout, élément inattendu, le maire apparaît dès lors, dans l'opinion publique, du fait de son action dans l'affaire Shauri Moyo et contre A. Ngumba, comme l'homme luttant contre la corruption, réduisant ainsi à néant la portée de l'offensive du ministère.

À l'instar de la corruption, du logement ou bien de l'attribution des terres, bon nombre des thématiques abordées à l'époque par les acteurs politiques finissent par les desservir. Par exemple, la thématique des finances publiques est de manière régulière portée sur l'agenda politique, comme en décembre 1981 à l'initiative du ministère du gouvernement local. Un rapport, rendu public devant le Parlement, dénonce le déficit du NCC et surtout le détournement de 120 millions de Kes du

conseillers plusieurs véhicules (Peugeot 504) pour un montant de 1,2 millions de Kes. « City Hall : High living », *Weekly Review*, March 13, 1980.

⁸⁶⁸ Shauri Moyo est un lotissement de Nairobi où plusieurs conseillers municipaux proches de C. Rubia se sont accaparés la plupart des logements et en perçoivent directement les loyers, au passage surfacturés (250 Kes au lieu de 49 Kes), au détriment du *City Council*. *Sunday Nation*, January 27, 1980, cité dans Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 244.

budget depuis décembre 1979, date de l'arrivée de l'équipe de N. Kahara. Or, dans le même temps, des révélations du secrétaire général adjoint, Maxwell Ombogo, établissent que le déficit relève en grande partie de la responsabilité de plusieurs ministères et entreprises publiques et para-publiques, redevables de plus de 130 millions de Kes à la mairie⁸⁶⁹. Il en est de même pour le sujet sensible de la distribution de l'eau dans la capitale. En effet, tout comme le logement, les infrastructures de l'eau potable pâtissent des détournements d'une partie des fonds des programmes financés par les organismes internationaux. Depuis 1977 et le scandale autour du responsable du service de l'époque, A. Moche, les deux factions, comme le gouvernement central, évitent de débattre de sujet. En février 1977, plusieurs révélations établissent clairement l'existence de détournements de fonds au service de l'eau au détriment de la remise en état du système de distribution et de traitement⁸⁷⁰ dans lesquels l'ensemble des acteurs politiques est impliqué.

Dans ce contexte de multiplication des scandales et de luttes factionnelles sur des thématiques « habituelles », le problème de la gestion des déchets va s'imposer comme un instrument de lutte entre acteurs politiques locaux dans un premier temps mais aussi nationaux par la suite. Aussi, l'originalité de la situation de Nairobi est que cette mise sur agenda systématique est à l'initiative des autorités publiques seules. Ce processus est qualifié de « *mobilization model* » selon Roger Cobb, l'un des trois modèles de mise sur agenda caractéristique de « l'inclination des acteurs politiques, stricto sensu, à se saisir ou à saisir l'instance gouvernante ». Cette mise sur agenda souligne en effet une initiative interne aux sphères gouvernementales, à la différence de « l'*outside initiative model* » où « la saisine a été imposée de l'extérieur par des organisations non-officielles, notamment sous l'effet d'une mobilisation protestataire » et de « l'*inside initiative model* » où « les initiateurs de la mise sur

⁸⁶⁹ « City Hall denies blame for crisis », *Weekly Review*, December 4, 1981.

⁸⁷⁰ La qualité de l'eau est alors très mauvaise à Nairobi. Durant plusieurs semaines, de l'eau impropre à la consommation fut distribuée, avec parfois de graves conséquences sanitaires. « That nasty taste », *Weekly Review*, February 22, 1977.

agenda formelle cherchent spécifiquement à éviter que la question traitée fasse l'objet d'un débat public »⁸⁷¹. L'exemple de « l'affaire Mugo » en mai 1980 est illustrative de ce changement de terrains d'affrontements. D'une affaire courante mais aussi complexe de corruption au NCC où est impliqué le responsable municipal des questions sanitaires, le Dr. Wilson Mugo, la médiatisation par la mairie elle-même est rapidement centrée sur le non-ramassage des déchets dans la capitale et le lien établi entre cette défaillance et la menace de peste qui se propage dans plusieurs quartiers de la ville avec certains cas mortels⁸⁷². Cette médiatisation permet de réaliser des remaniements souhaités, comme le remplacement du Dr. Mugo, un proche de C. Rubia, par un allié du nouveau maire N. Kahara et plus largement d'atteindre le secrétaire général, S. Getonga, tout en ayant une certaine légitimité auprès d'un public sensible à ces questions de santé publique. Ensuite, cela permet de détourner le débat public du cœur du problème, la corruption au NCC et ses méthodes de gestion, thématique trop menaçante pour bon nombre d'acteurs politiques de la majorité municipale comme de l'opposition⁸⁷³. La thématique des déchets apparaît ainsi comme un « inhibiteur de l'émergence »⁸⁷⁴ d'autres problèmes publics. La problématisation des déchets et son omniprésence dans les débats publics de l'époque permettent d'empêcher que d'autres problèmes, qui affecteraient négativement la situation des acteurs, soient débattus. On rejoint ici l'étude d'Ezra Suleiman sur les notaires en France qui montre combien ce groupe, pour des raisons

⁸⁷¹ Braud, Ph., *Sociologie Politique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 522.

⁸⁷² « That Plague », *Weekly Review*, March 14, 1980.

⁸⁷³ La campagne anti-choléra d'avril 1980, sous la responsabilité du Dr. Mugo, a été lancée sans que son budget soit provisionné. Le comité des finances et les conseillers de la nouvelle majorité municipale, dont le maire N. Kahara, ont validé ce projet sans spécifier qu'il ne restait que 200 000 Kes de disponible à cet effet. Or, la seule location des véhicules pour cette campagne a coûté la somme de 1,7 millions de Kes sans qu'aucun suivi officiel pour l'utilisation des véhicules n'ait été engagé, ni aucune feuille de route imposée. « City Council: irregular spending », *Weekly Review*, April 10, 1981.

⁸⁷⁴ Favre, P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

historiques, est capable d'éviter toute émergence de problématiques potentiellement menaçantes pour ses intérêts⁸⁷⁵.

Le développement de cette thématique dans le débat public révèle d'autres ressources pour les acteurs qui s'en saisissent.

2. Un instrument maniable

Les critiques sur la gestion des déchets et plus particulièrement la collecte décrédibilisent d'autant plus la personne ou l'institution visée que les difficultés grandissent. En effet, c'est un problème, en apparence, facile à résoudre. La collecte est un service sans infrastructures lourdes à mettre en place. L'incapacité d'une autorité à infléchir la situation en matière de déchets ne peut trouver de circonstances atténuantes, ce qui démultiplie l'effet des critiques.

Inversement, de petites actions auront un effet visible immédiat et donneront l'illusion d'une résolution du problème. À la différence de l'eau ou bien de l'électricité, nécessitant des installations coûteuses et longues à mettre en place, la réparation de quelques camions suffit pour résoudre ponctuellement un problème de collecte sur les zones les plus visibles de la ville. Le NCC a d'ailleurs su jouer largement sur cette illusion quant il le pouvait encore⁸⁷⁶. Par exemple, d'avril à août 1981, N. Kahara a lancé une campagne de nettoyage de la cité. Le service est alors caractérisé par une forte détérioration ayant pour effet la multiplication des piles d'ordures dans de nombreux quartiers. Or cette période est cruciale pour le maire car préélectorale. Ainsi, et alors que le *City Hall* a annoncé officiellement son

⁸⁷⁵ Suleiman, E., *Les notaires en France*, Paris, Fayard, 1987.

⁸⁷⁶ Les actions du NCC ne pouvaient qu'être ponctuelles car les moyens de collecte étaient continuellement en baisse depuis l'investiture de N. Kahara. Si en 1979, la section *Cleansing* pouvait compter sur 77 véhicules de collecte, il n'en restait que 54 l'année suivante et seulement 42 en 1982.

insuffisance en camions poubelles et bennes pour l'ensemble de la ville⁸⁷⁷, il prend en charge durant ces 5 mois les trois-quarts des déchets collectés pour toute l'année 1981. En juillet 1981, N. Kahara ayant temporairement fait taire les critiques sur sa gestion des services publics, notamment la collecte des déchets, est réélu à la tête de Nairobi.

Il est également à noter que les différentes joutes politiques et luttes médiatiques tournent quasi exclusivement autour de la question de la collecte et ne portent que très rarement sur le problème du stockage. En fait, la construction d'un problème public passe par une nécessaire formulation du problème sous une forme intelligible pour les acteurs politiques. « La problématisation doit satisfaire aux prismes cognitifs et normatifs caractéristiques des modes de fonctionnement de l'espace politiques »⁸⁷⁸, autrement dit aux « codes politiques ». Dans notre cas, les politiciens locaux vont admettre le bien-fondé du problème de collecte, car il ne heurte pas leurs « codes politiques », et rejeter d'autres aspects de la gestion des déchets (le dépôt des déchets, l'emploi à la section *Cleansing*). Cela va se traduire dans leurs récits par une extrême simplification des composantes du phénomène de dégradation de la gestion des déchets, restreint au seul problème de collecte des ordures. Les autres dimensions, le problème du dépôt ou l'inflation du nombre d'employés affectés au ramassage des déchets, sont totalement exclues. La problématique du dépôt draine en effet la question plus large de la gestion des terres à Nairobi, extrêmement sensible. S'agissant de l'emploi au NCC, les opposants de N. Kahara ont globalement tous participé à la dynamique d'hypertrophie de la masse salariale eu égard aux besoins du service.

⁸⁷⁷ *Weekly Review*, April 24, 1981.

⁸⁷⁸ Muller, P., Surel, Y., *op. cit.*, p. 71.

3. Un contexte favorable à l'exacerbation des luttes locales

Daniel arap Moi, vice-président depuis 1967, est arrivé au pouvoir après la mort de Jomo Kenyatta, au terme des 90 jours d'intérim, le 14 octobre 1978, dans le plus strict respect des règles constitutionnelles du pays. Cependant, il accède au pouvoir sans véritable assise politique autre que les soutiens de M. Kibaki et C. Njonjo, deux *leaders* Kikuyu, auxquels se sont ralliés les exclus du régime Kenyatta. Ainsi, le nouveau chef de l'État tente de reformer une coalition présidentielle, disparue à la mort du *Mzee*⁸⁷⁹, autour des barons mécontents de l'évolution du régime. Cependant, l'entreprise politique de Daniel arap Moi révèle deux faiblesses majeures en cette fin de décennie 1970.

Tout d'abord, Kalenjin originaire du district de Baringo, le nouveau Président souffre d'un manque de légitimité historique et politique et ses différentes tentatives de rapprochement avec les deux grandes ethnies du pays (Luo et Kikuyu) sont un échec⁸⁸⁰.

Ensuite, le nouveau Président doit faire face à une conjoncture extrêmement difficile. Le second choc pétrolier de 1979 entraîne une récession brutale au Kenya avec un creusement du déficit de la balance extérieure (explosion de la facture pétrolière et épuisement des réserves de devises) puis un ralentissement économique (nombreux licenciements). De plus, la sécheresse de 1979/1980 accroît les difficultés du pays, débouchant sur une pénurie alimentaire l'année suivante. Dans ce contexte, les ressources financières, en constante baisse, ne lui permettent pas d'étendre son réseau de clientèle et l'enracinement social de son pouvoir à travers tous les secteurs de la société.

⁸⁷⁹ *Mzee* : surnom donné à Jomo Kenyatta signifiant le « vieux », le sage en Swahili.

⁸⁸⁰ Voir notamment Grignon, F., « Les années *Nyayo*. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 321-328.

Cette faiblesse initiale des premières années de la présidence Moi a des conséquences directes sur la scène politique de Nairobi, qui se retrouve ainsi libérée des interventions présidentielles entre 1979 et 1983, à l'exception d'une brève immixtion présidentielle en 1981, tranchant ainsi avec la pratique sous Kenyatta, premier régulateur des luttes entre élites locales.

Si le Président Moi s'est assuré de nombreux soutiens parmi les élites de sa propre communauté Kalenjin, en les faisant accéder à différents postes administratifs, il est tout d'abord obligé de maintenir en place de nombreux héritiers du régime Kenyatta afin de perdurer lui-même. Or cela permet aux élites de la province Centrale, Kikuyu, de conserver la maîtrise des canaux d'accumulation et de distribution au dépend du nouveau chef de l'État et de ses proches.

Plus largement c'est à la fin des années 1970 que les spécificités sociologiques et politiques de la ville, qui s'affirment chaque jour davantage, grippent de plus en plus le système de régulation traditionnel basé sur le clientélisme, particulièrement à Nairobi. Sur le plan sociologique, les migrations se poursuivent, la capitale accueillant chaque année 10% d'habitants supplémentaires. Le secteur informel se développe pour palier le chômage tandis que les inégalités se creusent de manière beaucoup plus marquée qu'en milieu rural. Le tissu social se modifie en profondeur : une part croissante des habitants sont nés à Nairobi et y ont par conséquent été exclusivement socialisés ; l'identité clanique s'estompe au profit de solidarités plus larges fondées notamment sur l'ethnie, l'appartenance à un même quartier ou les liens du travail. Dès lors, il devient de plus en plus difficile pour l'État de s'ancrer dans la sphère sociale par l'instrument classique de la relation de clientèle. Dans un contexte où l'identité clanique se défait, « le clientélisme tourne à vide », lui qui repose « sur le déploiement des hommes politiques en direction des moindres unités

sociales »⁸⁸¹. En affaiblissant les bases de « l'État bureaucratique-clientéliste », les mutations de la société urbaine annihilent la capacité du Président à réguler la compétition politique qui repose sous l'ère Kenyatta sur l'insertion de tous les notables au sein d'une pyramide clientéliste.

Ces mutations urbaines rejaillissent également sur les politiciens de Nairobi, contraints d'ouvrir davantage le discours pour limiter les conséquences de « l'imperméabilité des politiques publiques »⁸⁸². Cette imperméabilité s'est traduite dans les faits par le développement de politiques, notamment de logement, déconnectées des réalités sociales, particulièrement de celles des bidonvilles. Face à l'incapacité des nombreux projets à apporter une amélioration des conditions de vie des résidents, les prises de positions critiques des politiciens sur le fonctionnement concret des services publics essentiels devient indispensable pour témoigner de leur ouverture sur la réalité sociale urbaine.

⁸⁸¹ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 266.

⁸⁸² Bourmaud, D., « La crise de la régulation politique au Kenya », *Revue française de science politique*, vol.35, N°2, avril 1985, p. 228.

Section 2

UN INSTRUMENT GLOBAL DE GESTION DES RAPPORTS ENTRE ACTEURS POLITIQUES (1982-1992)

Les difficultés du NCC et plus largement la crise urbaine vont devenir un instrument de gestion de la cité essentiel pour le Centre dans sa stratégie de reprise en main de la Périphérie dans les années 1980. Ainsi, *via* le ministère du gouvernement local, le gouvernement fait de la question de la collecte des déchets un instrument de lutte globale, c'est-à-dire utilisé par l'ensemble des acteurs politiques, y compris nationaux. Cela témoigne de la capacité du Centre à reprendre en main les instruments de lutte propres à la vie politique nairobiennne d'alors pour mieux contrôler la scène locale. En effet, dans un contexte de relations tendues entre le NCC et le gouvernement central, la thématique des déchets va être reprise par le Centre pour justifier la dissolution du NCC (I). Par la suite, la défaillance continue de la collecte des déchets va permettre au gouvernement d'asseoir sa mainmise sur Nairobi durant presque dix ans en utilisant là encore la thématique des déchets à la fois pour légitimer la gestion désormais administrative de la ville d'une part et pour la garder sous contrôle strict d'autre part (II).

I LE PROBLÈME PUBLIC, ENJEU DES LUTTES ENTRE LE CENTRE ET LA PÉRIPHÉRIE

Le gouvernement fait de la thématique des déchets un instrument de reprise en main de Nairobi (B) dans un contexte de lutte Centre/Périphérie historiquement riche (A).

A. Des relations difficiles entre le ministère du gouvernement local et le NCC

La dissidence de Nairobi à l'égard du gouvernement central est ancienne. Durant la période coloniale, il existe de fortes oppositions entre le conseil de Nairobi et le gouvernement colonial. Sous la présidence de J. Kenyatta, et la mise en place d'un régime électoral semi-compétitif, la compétition politique locale est tolérée, voire encouragée, du moment qu'elle respecte l'intouchabilité du chef de l'État et de ses proches. Aussi, en raison de l'importance des ressources tant économiques que symboliques de la cité, ces luttes locales rejaillissent sur le niveau national et se trouvent régulièrement « recadrées » par le pouvoir central avec plus ou moins de réussite (1). Cependant, suite à la tentative de coup d'État en 1982 contre Daniel arap Moi, les luttes factionnelles ne sont plus tolérées et le NCC connaît alors une reprise en main autoritaire en étant dissout (2).

1. Des relations politiques mouvementées

Dès le premier mandat du maire de Nairobi dans le Kenya indépendant, des épisodes tumultueux et réguliers l'opposent au ministre du gouvernement local. Ces tensions proviennent alors de deux sources.

Dans chaque affrontement tout d'abord, rivalités et ambitions personnelles ou encore conflits factionnels ou ethniques sont présents. Ainsi, refusant la tutelle du ministre, la mandature de C. Rubia exprime certainement avec le plus d'acuité la volonté du maire de conserver son autonomie vis-à-vis du gouvernement central. Sa mandature (1962-1967) est caractérisée par des relations tendues avec les différents ministres du

gouvernement local de l'époque⁸⁸³, notamment Samuel Ayodo⁸⁸⁴. Dans le même ordre d'idée, durant les années 1976 et 1977, des tensions importantes naissent de l'opposition entre conseillers du *City Hall*, dont le premier d'entre eux Andrew Ngumba, et l'administration centrale, sur des projets immobiliers, essentiellement celui d'*Umoja Estate Housing*⁸⁸⁵. De plus, le ministre du gouvernement local d'alors, Robert Matano, un Kikuyu de Kiambu, est en conflit ouvert avec le maire, proche du groupe de Murang'a, pour le contrôle des terrains et donc des ressources dans la capitale.

La deuxième source de tension réside dans le fait que les autorités centrales interviennent à plusieurs reprises, par l'intermédiaire du ministère du gouvernement local. Ces actions visent à réguler la vie politique locale lorsque cette dernière déborde sur le niveau national et menace alors le chef de l'État ou ses proches. Ces « débordements », c'est-à-dire lorsque les crises politiques dépassent la seule mise en concurrence des *leaders* locaux, sont fréquents à Nairobi, multipliant donc les phases d'affrontements entre NCC et ministère. Néanmoins, ces tentatives de contrôle se heurtent à la situation relativement protégée du maire. Ainsi, devant l'échec des recadrages du ministère, le Président Kenyatta, à défaut de pouvoir changer le maire de la capitale, change le ministre. Cette situation s'est reproduite maintes fois dans un contexte où la détention du poste de ministre du gouvernement local est par essence précaire⁸⁸⁶. Par exemple, dès janvier 1965, au plus fort de la crise l'opposant à C. Rubia, Samuel Ayodo est remplacé en permutant son poste avec Lawrence

⁸⁸³ Sur les affrontements entre Charles Rubia et les différents ministres du gouvernement local, voir notamment Werlin, H., *op. cit.*, p. 185-210.

⁸⁸⁴ Luo et proche de Tom Mboya (un des deux grands *leaders* Luo de l'époque avec Oginga Odinga), il est à l'Indépendance et à seulement 33 ans en charge du très stratégique ministère du gouvernement local.

⁸⁸⁵ « Tales of a city », *Weekly Review*, February 14, 1977.

⁸⁸⁶ De 1974 à 1983, six personnes occupent successivement le ministère du gouvernement local : James Osoga, Paul Ngei, Robert Matano, Charles Rubia, Stanley Oloitipitip et Moses Mudavadi.

Sagini⁸⁸⁷, alors ministre des ressources naturelles. Il en est de même en 1978 lorsque R. Matano, en conflit ouvert avec le maire de l'époque A. Ngumba, est remplacé par C. Rubia qui depuis 1969 a épousé une carrière nationale. Enfin, le même mécanisme, décidé par Daniel arap Moi, se reproduit en 1980 avec le remplacement de C. Rubia par S. Oloitipitip en raison de son opposition avec N. Kahara.

Ce dernier épisode, qui a débuté en 1979, est certainement le plus caractéristique des rapports difficiles entre le Centre et la Périphérie et met en lumière une nouvelle fois l'impact important du maire sur la scène nationale. En effet, fort de sa victoire au *City Hall* face aux deux factions « historiques », notamment dans les dossiers encombrants de corruption au NCC, N. Kahara tente d'asseoir définitivement sa prise de contrôle de Nairobi face aux autres groupes en limogeant le secrétaire général de la mairie, Simon Getonga⁸⁸⁸, au motif de corruption⁸⁸⁹. Cependant, le ministre du gouvernement local, C. Rubia, proche de S. Getonga⁸⁹⁰, refuse cette éviction. Juridiquement, le ministre en a le pouvoir puisque toute suspension ou licenciement d'un responsable administratif appartenant à la catégorie des *chief officers* d'une collectivité locale (dont le secrétaire général fait partie) doit être approuvée par le ministre de tutelle. N. Kahara passe outre, ce qui a pour conséquence, dans un

⁸⁸⁷ Formé aux États-Unis, Kisii originaire de la province du Nyanza, L. Sagini a une expérience administrative solide en tant qu'ancien responsable de l'éducation nationale. Il a surtout la double qualité de n'avoir aucun intérêt dans la capitale et d'être éloigné de la forte opposition Luo/Kikuyu.

⁸⁸⁸ Le conseil a décidé de suspendre le secrétaire général le 16 mai 1980. Cela fait suite à la demande formulée au maire, N. Kahara, par 32 conseillers (sur un total de 49) qu'une assemblée extraordinaire soit tenue en ce sens. Le secrétaire général adjoint, George Wanjie, a été invité par le maire à succéder à de S. Getonga. « Trouble at Nairobi City Hall », *Weekly Review*, May 23, 1980.

⁸⁸⁹ À l'initiative du maire Nathan Kahara, une campagne est lancée au NCC contre la corruption et autres irrégularités. Il en ressort entre autres que des officiels du *City Hall* ont acquis au frais de la mairie de luxueuses voitures. Ainsi, depuis 1978, le NCC a dépensé plus de 1,2 millions de Kes en achat de véhicules pour le bénéfice de différents chefs de Départements. On compte notamment sept véhicules de la marque Volvo à 172 000 Kes l'unité. Simon Getonga serait directement concerné par cette affaire puisqu'il a fait acheter au NCC un véhicule de type Mercedes pour son propre compte en juillet 1978. « City Hall : high living », *Weekly Review*, March 14, 1980.

⁸⁹⁰ Allié de poids d'Andrew Ngumba lorsqu'il était maire, S. Getonga, Kikuyu originaire de Nyeri, s'est logiquement rapproché de C. Rubia et de son clan lors de son accession au poste de secrétaire général en 1976. En effet, le secrétaire général sortant, J. Mbogua, originaire de Kiambu, ainsi que plusieurs autres personnalités du clan de Margaret Kenyatta n'avaient apporté aucun soutien à S. Getonga en raison de ses origines.

premier temps, de plonger le NCC dans une importante crise interne. Ainsi, après des débats houleux, la suspension de S. Getonga entraîne le départ de 5 conseillers⁸⁹¹. La contre-attaque du ministère intervient rapidement. Avant de menacer le conseil de dissolution, Rubia tente de le déstabiliser en profitant une nouvelle fois des nombreuses affaires liées à la gestion de la capitale kenyane. Plusieurs scandales au NCC sont rendus publics ou bien à nouveau médiatisés, dont le scandale immobilier d'*Umoja Estate*. Si plusieurs proches du maire sont emprisonnés suite à ces révélations, ce dernier reste peu affecté par l'offensive du ministre et, face à l'intensité grandissante du conflit, le Président Daniel arap Moi, est obligé d'intervenir⁸⁹². Cependant, l'opposition entre le ministre du gouvernement local et le maire persiste. Elle prend fin à l'été 1980 avec le remaniement ministériel du mois de juin. Une nouvelle fois, à défaut de pouvoir changer de maire, le ministre est remplacé. C. Rubia est nommé à un autre ministère et Stanley Oloitipitip⁸⁹³ devient le nouveau ministre du gouvernement local. Si cela apparaît comme une victoire personnelle de N. Kahara, marquant l'importance du NCC pour le pouvoir central, cela prouve avant tout que le régulateur central, le Président Moi, ne peut contrôler totalement le pouvoir municipal si celui-ci veut véritablement prendre son autonomie. Surtout que S. Getonga, dont le renvoi est l'origine de l'intervention du ministère, sera *in fine* remercié avec l'accord du nouveau ministre⁸⁹⁴.

⁸⁹¹ Ces conseillers sont Zachary Maina, Samuel Mwangi Maina, Richard Kimani, David Mwenje et Solomon Thande, des opposants à N. Kahara.

⁸⁹² Le Président convoque en mai 1980 les conseillers municipaux à *State House*, lieu de résidence du président de la République du Kenya, dénonçant alors les réunions houleuses du NCC et la suspension du secrétaire général. N. Kahara est obligé de s'excuser publiquement et S. Getonga est laissé en fonction. Parallèlement, le Président demande l'ouverture d'une enquête sur la corruption à Nairobi à l'*Attorney General* (l'équivalent de notre Garde des Sceaux), James Karugu. Le ministre confie alors l'enquête officielle à Joginder Singh Sokhi du *Criminal Investigations Development*. Ce dernier travaille déjà sur plusieurs affaires touchant le NCC dont la construction de maisons, l'attribution de terrains, les 2,2 millions de Kes disparus des caisses du Département en charge des questions sanitaires, etc.

⁸⁹³ Originaire de Rombo près de Loitokitok en pays maasai, Stanley Oloitipitip est le député de Kajiado South (Rift Valley). Proche de C. Njonjo, il connaît une carrière politique de premier plan en intégrant successivement plusieurs ministères depuis l'Indépendance dont celui du gouvernement local.

⁸⁹⁴ *Weekly Review*, August 22, 1980.

Aussi, dans ce nouveau contexte, si N. Kahara apparaît en position de force face aux autorités centrales, il est cependant trop autonomisé par rapport au gouvernement. Ce dernier, qui a jusque là surtout favorisé des actions improvisées, va désormais définir une stratégie claire : s'appuyer sur les difficultés financières du *City Hall* et sur la mise sur agenda administratif national du problème de gestion des déchets pour reprendre le contrôle de la capitale.

2. La fin de la dissidence municipale à Nairobi

Paradoxalement, si N. Kahara semble sortir renforcé de cet affrontement, il s'est aussi placé hors de tout contrôle du Centre. Or le système politique ne laisse que peu de marge de manœuvre dans ce cas. Le maire s'est donc exposé à la sanction suprême : la dissolution. Pour l'éviter, Kahara s'est donc rapproché, dès la mi-1980, du nouveau ministre du gouvernement local, S. Oloitipitip. En fait, ce rapprochement permet au maire de se protéger de C. Rubia et de son groupe mais également de celui de Kiambu et plus largement de Moi, un Président encore fragile. En effet, s'allier avec S. Oloitipitip revient indirectement à s'associer avec le tout puissant Charles Njonjo, ministre de la justice et des affaires constitutionnelles et bras droit de D. arap Moi⁸⁹⁵. Par exemple, en juin 1981, un poste de conseiller municipal est vacant au NCC. A. Ngumba, ancien maire de Nairobi, convoite ce siège afin de revenir sur la scène politique locale et concurrencer N. Kahara aux élections municipales de juillet. Or S. Oloitipitip fait nommer en juin 1981 Paul Ruto arap Chepkok à ce poste, mettant ainsi hors course un adversaire sérieux pour le maire⁸⁹⁶. Cependant, cette alliance, stratégique pour le maire, va nécessiter de sa part des concessions, au profit notamment du ministre du gouvernement local. Le NCC se

⁸⁹⁵ *Attorney General* et ancien conseiller juridique et personnel de Jomo Kenyatta, Charles Njonjo est un soutien déterminant pour l'accession de Daniel arap Moi au poste de Président en 1978. Élu député de Kikuyu en 1980, il devient ensuite ministre de l'intérieur et des affaires constitutionnelles.

⁸⁹⁶ « City Hall : Perennial Upheavals », *Weekly Review*, January 1, 1981.

retrouve ainsi à financer, parmi d'autres, le mariage d'un fils de S. Oloitipitip⁸⁹⁷. Il va également embaucher un autre fils du ministre, Francis Sorora Oloitipitip comme secrétaire de comité⁸⁹⁸ et accorder des facilités à un troisième de ses fils, pour acquérir des emplacements de marché, notamment à Dandora⁸⁹⁹. « (...) Le népotisme joue à plein, sous l'œil bienveillant de Charles Njonjo, ministre et encore bras droit du Président »⁹⁰⁰.

La survenance d'une tentative de coup d'État le 1^{er} août 1982 bouleverse cette logique d'alliance. Après une première vague de violence et le ralliement de la majorité des chefs militaires du pays au Président Moi, l'insurrection est rapidement réprimée et la capitale connaît alors une seconde vague de violence, notamment dans les quartiers populaires. Ce coup d'État avorté donne l'occasion au Président de redessiner la scène politique kenyane selon ses intérêts. En effet, « cette explosion de violence, significative du degré d'impopularité et d'incertitude politique dans lequel se trouve le régime, donne paradoxalement l'opportunité au Président Moi de mettre en place les outils de sa conquête toujours imparfaite du pouvoir »⁹⁰¹. Dans le cas de Nairobi, la déchéance de C. Njonjo⁹⁰² et de ses alliés, dont le ministre du

⁸⁹⁷ Par exemple, des véhicules municipaux, censés ne pas quitter l'enceinte de la cité, sont mis à la disposition de la famille Oloitipitip afin d'acheminer des invités depuis Namanga (à la frontière tanzanienne, au sud de Nairobi). « Case against Kahara thrown out », *Weekly Review*, February 11, 1983.

⁸⁹⁸ *Sunday Nation*, March 8, 1981.

⁸⁹⁹ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 253.

⁹⁰⁰ Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 253.

⁹⁰¹ Grignon, F., « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 327.

⁹⁰² Soupçonné d'être impliqué dans le coup d'État manqué du 1 août 1982 (sans que cela soit prouvé), C. Njonjo est par la suite la cible d'une campagne de déstabilisation à la fin de 1982. Devenu trop puissant aux yeux du Président Moi et de certains de ses alliés, il est donc suspendu de toutes fonctions en juin 1983. Le puissant homme politique kikuyu est alors éliminé politiquement fin 1984 après avoir « régné » durant pratiquement 20 ans. Plusieurs de ses proches sont écartés des postes clefs du pouvoir, dont S. Oloitipitip. Pour l'histoire complète de la déchéance de C. Njonjo, voir Médard, J-F., « Charles Njonjo : portrait d'un "Big Man" au Kenya », in Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-90.

gouvernement local, S. Oloitipiti, précipite l'avenir politique de N. Kahara. Ce dernier se retrouve politiquement isolé, davantage encore après la nomination de Moses Mudavadi⁹⁰³ au ministère du gouvernement local.

La précarité de la situation politique de N. Kahara est aggravée par la situation financière de la municipalité. Depuis 1981, la Banque Mondiale multiplie les critiques envers les municipalités urbaines au Kenya et plus particulièrement Nairobi et se fait de plus en plus réticente à accorder des prêts⁹⁰⁴. Or elle est, à l'époque, l'un des principaux bailleurs de fonds du pays et le pouvoir central ne peut se permettre, en cette période de pénurie, de se priver de quelques ressources que ce soit. Aussi, lorsque la mairie perd cette manne en 1982⁹⁰⁵, le système Kahara vacille en raison d'une structure financière municipale déjà très fragile. Les fonds alloués par la Banque Mondiale semblent avoir été en partie utilisés pour financer les dépenses de fonctionnement de la mairie, notamment le paiement des salaires des fonctionnaires. Mais il s'avère surtout qu'ils ont été détournés à des fins personnelles. La publication, en avril 1981, par le contrôleur et auditeur général, D. G. Njoroje, d'un rapport spécial remis à Daniel arap Moi sur les finances du NCC a révélé que la quasi-totalité des 120 millions de Kes accordés par la Banque Mondiale pour des projets immobiliers à partir de 1976 se sont évaporés⁹⁰⁶. Ils ont servi, entre autres, à acheter huit voitures pour les chefs de Départements du NCC (environ 1,7 millions de Kes) et à en payer l'essence alors que ces véhicules avaient un usage exclusivement personnel. En 1982, la Banque Mondiale proteste violemment contre

⁹⁰³ Moses Mudavadi est le député de Vihiga (province Western). Beau-frère de Moi, il est depuis longtemps l'allié du Président en pays luhya.

⁹⁰⁴ *Weekly Review*, April 3, 1981.

⁹⁰⁵ La Banque Mondiale a bloqué en 1982 une partie des fonds alloués pour le projet de rénovation et d'extension du réseau d'eau et d'assainissement de la ville (projet de 200 millions de Kes). Sur les 180 millions de Kes normalement budgétés en 1982 pour ce projet, seulement 2 millions étaient disponibles. « The main problem », *Weekly Review*, March 11, 1983.

⁹⁰⁶ « City Council irregular spending », *Weekly Review*, April 10, 1981.

les irrégularités entourant le projet immobilier de Dandora où un des fils de S. Oloitipitip aurait bénéficié de facilités importantes pour acquérir des parcelles.

Dans ce contexte, les services municipaux n'en finissent plus de se dégrader, particulièrement la collecte des déchets (le plus visible). De nombreux quartiers sont alors submergés par des déchets en tout genre. Cette défaillance est reprise par le nouveau ministre, Moses Mudavadi, pour nommer début 1983 une commission d'enquête dont les conclusions sont sévères pour le NCC.

B. La dissolution du *Nairobi City Council* sous prétexte de l'inefficacité de la gestion des déchets

Après avoir résisté aux différentes tentatives de déstabilisation liées aux campagnes anti-corruption, ainsi qu'aux affaires liées aux programmes de construction de logements, l'équipe municipale est balayée par la dissolution du NCC en avril 1983 (2). Cette dissolution, justifiée par la piètre qualité des services publics, fait suite à une période d'intensification de l'utilisation de la thématique des déchets comme instrument de lutte politique entre, cette fois, le gouvernement central et le pouvoir municipal de Nairobi (1).

1. Une instrumentalisation politique intensifiée de la thématique des déchets

Si le point critique de la crise empirique de la collecte des déchets est atteint entre 1985 et 1989, avec les taux de collecte les plus faibles de l'histoire de la capitale kenyane, la médiatisation du problème connaît une intensification entre les mois de septembre 1982 et d'avril 1983. En effet, durant cette période, la gestion des déchets à Nairobi apparaît à 121 reprises dans les quotidiens, soit en moyenne un article tous

les deux jours, et accède 23 fois à « la une »⁹⁰⁷. Les photos sont privilégiées, soit en illustration d'articles, soit seules et accompagnées d'un bandeau de texte succinct. On dénombre ainsi, durant le seul mois de février 1983, 33 photos de tas de déchets encombrant une rue, un parc, un fossé ou bien un cours d'eau. Par comparaison, la thématique plus large des services et équipements urbains de Nairobi (y compris la gestion des déchets) fait l'objet de « seulement » 173 articles et 14 unes d'un quotidien entre février 1984 et août 1989⁹⁰⁸. Cette mise sur agenda public traduit une volonté politique d'affaiblir l'équipe municipale en place en multipliant les prises de position publiques sur la piètre qualité des services publics. L'offensive est alors menée par des ministres, plus rarement par des députés, qui ne sont pas investis directement sur la scène locale de Nairobi. Par exemple, Jeremiah Nyagah, alors ministre de l'eau, dénonce lors de 4 tribunes durant les mois de janvier et février 1983⁹⁰⁹ les défaillances du NCC en matière de collecte des déchets. Il revient systématiquement sur l'inefficacité du NCC quant à la collecte et met en avant son incompétence. En effet, il s'appuie pour cela sur la campagne de nettoyage du centre-ville durant le mois de septembre 1982, initiée par le secrétaire général adjoint, Maxwell Obongo⁹¹⁰. Elle démontre, selon le ministre, que les moyens existent au NCC au-delà des dénonciations de non-paiement des factures dues par le gouvernement central au *City Hall*. D'autres personnalités gouvernementales

⁹⁰⁷ Revue de presse réalisée sur la période allant du 1^{er} septembre 1982 au 15 avril 1983 pour les quotidiens *Daily Nation* (collection pratiquement complète pour cette période), *Kenya Times* et *East African Standard* (collection incomplète pour ces deux journaux) et de l'hebdomadaire *Weekly Review* (collection quasiment complète pour cette période).

⁹⁰⁸ Revue de presse réalisée sur la période allant du 4 février 1984 au 21 août 1989 pour les quotidiens *Daily Nation* (collection pratiquement complète pour cette période), *Kenya Times* et *East African Standard* (collection incomplète pour ces deux journaux) et de l'hebdomadaire *Weekly Review* (collection pratiquement complète pour cette période). Voir notamment Mérino, M., *La perception des problèmes urbains à Nairobi au travers de la presse écrite de 1984 à 1989*, mémoire de maîtrise, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999, p. 49-53.

⁹⁰⁹ *Daily Nation*, January 29, 1983 ; « Split Nairobi, says Nyagah », *The East African Standard*, February 18, 1983 ; *Weekly Review*, February 25, 1983 et *Kenya Times*, February 26, 1983. Voir annexe texte 7 : « *East African Standard* du 18 février 1983 – 'Split Nairobi, says Nyagah' » (p. 138 du cahier d'annexes).

⁹¹⁰ « Rubbish overflow », *Weekly Review*, September 3, 1982.

dénoncent l'état des services publics, à l'instar de Joseph Kamotho, le ministre de l'éducation, ou d'Andrew Ligale, secrétaire d'État au ministère du gouvernement local⁹¹¹. Même si les parlementaires nairobiens sont plus discrets, N. Mungai, le député de Dagoretti, dénonce lui aussi l'inefficacité des services publics urbains⁹¹².

Cette piètre qualité des services publics essentiels permet, sous l'égide de J. Nyagah mais aussi de plusieurs conseillers du Président Moi, de proposer une réforme des institutions municipales de la capitale kenyane. Ce projet, récurrent depuis le début des années 1980 (et ce jusqu'au début des années 1990), divise Nairobi en trois municipalités : une regroupant *Karen area*, une autre pour *Parklands area* et une troisième pour *Eastlands area*. Il a l'avantage de répondre à trois objectifs forts pour les autorités centrales à ce moment là. Tout d'abord, il permet de ramener le problème de services publics à une cause institutionnelle, notamment une concentration excessive des pouvoirs et des moyens. Ensuite, la division de Nairobi en trois municipalités distinctes permet d'affaiblir le pouvoir et les prérogatives si particulières du maire et de ses conseillers. La dilution des compétences entre trois territoires limite d'autant l'impact de leurs représentants sur la scène politique. Enfin, dans un contexte conjoncturel extrêmement difficile, la création de deux nouvelles municipalités permet de diversifier les accès aux ressources et donc les possibilités de distribution, élément incontournable dans la stratégie de consolidation du pouvoir du Président Moi.

Ces attaques contre la mairie ont d'autant plus d'impact que la situation en terme de collecte se dégrade rapidement à partir du début de l'année 1983. En février, ajouté à un état des routes délabré, un éclairage urbain défaillant et un manque chronique d'approvisionnement en eau, la collecte des ordures disparaît. Ainsi, la collecte est désormais réalisée en moyenne une fois par mois dans la cité ; les déchets sont jetés

⁹¹¹ *Nairobi Times*, February 7, 1983.

⁹¹² *Weekly Review*, November 5, 1982.

n'importe où, dans le moindre terrain libre ou bien directement dans les rues ; surtout, l'unique importateur de poubelles et bennes des autorités locales ne fournit plus la ville en raison de problèmes dans l'allocation des aides au commerce extérieur. Cette période voit alors fleurir le slogan qui va être repris dans la presse kenyane tout au long des années 1980 et ce jusqu'au début des années 1990 : « *The city in the sun becomes a city in the dump* » (« La ville au soleil devient la ville-poubelle »)⁹¹³. De plus, le service en charge de la collecte des déchets connaît une grave crise. En effet, le responsable de la section *Cleansing*, G. J. Wainaina, et son adjoint, John Kibunja, sont démis de leur fonction par le pouvoir municipal⁹¹⁴. Ces derniers, proches du ministère du gouvernement local, auraient laissé la situation se dégrader pour affaiblir le maire. N. Kahara, appuyé par plusieurs personnalités politiques, dont le député de Lurambi South (Western province) et le représentant du syndicat *Kenya Local Government Worker's Union*, Wasike Ndombi⁹¹⁵, dénoncent le sabotage mené par les fonctionnaires du conseil. Plusieurs autres fonctionnaires du NCC sont accusés de participer à cette entreprise, à l'image du responsable du Département *Parks and Highways* qui inciterait les employés de son service à ne pas mettre en œuvre les directives du conseil. Le maire tente alors de mettre en avant l'idée que le gouvernement central cherche sciemment à maintenir les services publics dans la précarité.

Cependant, la tentative du conseil municipal de rejeter la faute sur le gouvernement central se fait dans un contexte en évolution. Tout d'abord, l'opinion publique sensibilisée depuis peu à la thématique des déchets s'irrite de plus en plus de la piètre qualité des services municipaux. Ainsi, une étude de presse révèle une multiplication d'actions ponctuelles dans différents quartiers où des résidents prennent eux-mêmes

⁹¹³ « Neglect in the Capital City », *Weekly Review*, February 18, 1983. Voir annexe texte 8 : « *Weekly Review* du 18 février 1983 – 'Neglect in the Capital City' » (p. 139 du cahier d'annexes).

⁹¹⁴ « Nairobi City Council : Clean up », *Weekly Review*, March 4, 1983.

⁹¹⁵ Le maire profite du soutien de W. Ndombi, car le syndicat est alors mis à mal par de nombreuses démissions après une reprise en main progressive par des proches de Moi mais aussi par plusieurs départs d'adhérents employés du *City Council*.

en charge la collecte des déchets⁹¹⁶. Surtout, l'étude des courriers des lecteurs du *Daily Nation* portant sur la période de septembre 1982 à avril 1983 montre une nette augmentation des doléances concernant la collecte des déchets. Si d'avril 1984 à août 1989 on compte près d'une cinquantaine de courriers des lecteurs relatifs aux services et équipements urbains, 37 courriers des lecteurs dénoncent les carences en matière de gestion des déchets à Nairobi sur la seule période allant de septembre 1982 à avril 1983. Ensuite, le gouvernement trouve parmi les chefs d'entreprises du secteur privé un allié de circonstance. La *National Chamber of Commerce and Industry* demande au ministère du gouvernement local, dès février 1983, de dissoudre le conseil en raison de la non-collecte persistante des ordures. Enfin, le ministère en charge des autorités locales est désormais occupé par Moses Mudavadi, un proche du Président Moi et peu enclin à s'allier avec l'équipe de N. Kahara. Une commission d'enquête sur la gestion du NCC est nommée par le ministre du gouvernement local en mars 1983.

2. La dissolution du NCC

Début mars 1983, après une campagne médiatique intense contre la politique menée dans la capitale, le ministre M. Mudavadi annonce dans un premier temps la suspension du NCC, pour insuffisance de résultats en terme de services municipaux⁹¹⁷. Cela se traduit par la suspension immédiate des conseillers, des comités, du maire et de son adjoint. Le ministre annonce également la création d'un groupe d'enquête sur le NCC conduit par Stanley Mbugua (un ancien trésorier de la municipalité alors membre du cabinet du Président). Pour les besoins de l'enquête, les bureaux sont mis sous scellés et les différents dossiers de la cité saisis. Le secrétaire général de la municipalité et son adjoint mais aussi l'ensemble des

⁹¹⁶ *East African Standard*, November 18, 1982 ; *East African Standard*, December 8, 1982 ; *Daily Nation*, January 17, 1983.

⁹¹⁷ « Government suspends NCC », *Weekly Review*, March 11, 1983. Voir annexe texte 9 : « *Weekly Review* du 11 mars 1983 – 'City Hall's mess' » (p. 142 du cahier d'annexes).

responsables des Départements sont relevés de leurs fonctions. Le nouvel intendant intérimaire de la ville est un membre du ministère du gouvernement local, D. S. Rihal, un Kenyan d'origine indienne⁹¹⁸.

Le ministère justifie cette suspension par la seule insuffisance des services fournis, notamment en matière de collecte des déchets. Ainsi, la veille de la suspension du NCC, le ministre s'est rendu aux garages municipaux pour inspecter l'état des camions-poubelle⁹¹⁹. Aucune allusion n'est faite aux problèmes financiers municipaux alors même que le ministère vient de recevoir un rapport mettant en exergue l'impasse financière municipale. En fait, ce rapport, réalisé par le professeur Samson Ongeri, souligne la responsabilité directe du gouvernement central dans les difficultés financières de la mairie⁹²⁰. La nomination d'une nouvelle commission d'enquête sur la question financière en ce début mars confirme la nécessité pour les autorités centrales d'aboutir à de nouvelles conclusions moins compromettantes. D'ailleurs, les conclusions du rapport Ongeri ne seront pas valorisées par le ministère de tutelle qui s'appuiera uniquement sur celles du rapport Mbugua du mois d'avril 1983 pour dissoudre le NCC et le remplacer par un groupe de fonctionnaires chargé de gérer la ville, la *City Commission*⁹²¹.

L'arme de la dissolution n'est pas une nouveauté dans le paysage politique kenyan. Le gouvernement central a déjà utilisé cette procédure juridique à plusieurs reprises. Cependant, « l'étude chronologique est révélatrice de l'évolution du gouvernement local. Toute la première phase, jusqu'au début des années 1970, ne concerne que des

⁹¹⁸ La nomination d'un non-Kikuyu à ce poste n'est pas anodine. Le ministère veut en effet investir une personne qui n'a aucun intérêt dans la capitale afin d'apaiser les luttes factionnelles. D. S. Rihal est néanmoins un proche de Charles Rubia.

⁹¹⁹ *Weekly Review*, April 8, 1983.

⁹²⁰ Ce rapport a pour objectif de formuler des propositions visant à améliorer la gestion des finances du *City Council*.

⁹²¹ Voir annexe organigramme 5 : « Organigramme de la Nairobi *City Commission* » (p. 69 du cahier d'annexes).

county councils. Par contre, la deuxième phase des dissolutions ne s'applique qu'à des *municipal councils*. L'explication réside sans doute dans le fait que, jusqu'à la réforme de 1969, les *county councils* ont constitué un défi au pouvoir central, alors que les municipalités vivaient encore à l'époque largement sur la lancée de la colonisation, avec notamment un fort encadrement d'experts expatriés »⁹²². Ainsi, depuis 1976, les dissolutions concernent uniquement des municipalités urbaines, dont les trois plus grandes villes du pays : Mombasa en 1976, Kisumu en 1979 et Nairobi en 1983.

Cette dissolution du NCC tient une place centrale dans la genèse du problème public des déchets.

Tout d'abord, si la défaillance de la collecte est présente dans le débat public depuis 1976 environ et a suscité des actions administratives et politiques, faisant émerger la collecte comme problème public, cette dissolution traduit l'accession des déchets au rang de problème public suscitant une intervention publique ostensible.

Ensuite, c'est un problème social qui était quelques années encore auparavant secondaire qui fait chuter N. Kahara et l'organe élu de la capitale. Après avoir résisté depuis 1980 à de nombreuses crises telles que les différentes affaires de détournements de fonds, les projets immobiliers douteux, l'emprisonnement de plusieurs de ses proches conseillers, une épidémie de choléra, les nombreuses défaillances du système d'approvisionnement en eau, etc., mais également aux nombreux conflits avec C. Rubia et son clan, le maire ne doit officiellement sa chute qu'à la mauvaise gestion des déchets⁹²³. Mais cette problématisation publique des déchets, arme de la dissolution, reste étroitement liée au contexte :

- l'impossibilité croissante de se servir des autres thématiques ;
- les changements au ministère du gouvernement local et plus largement à *State House* ont conduit à une reprise en main de nombreuses sphères d'influences

⁹²² Bourmaud, D., *op. cit.*, p. 251-252.

⁹²³ « A major blow », *Weekly Review*, March 11, 1983.

- par le Président Moi, notamment l'ensemble des associations⁹²⁴, affaiblissant l'influence de nombreux *leaders* kikuyu dans la capitale ;
- enfin, l'introduction des déchets sur la scène publique s'est progressivement accompagnée d'une problématisation sociale de cette thématique, qui rend légitime une intervention du gouvernement central au titre de la défaillance de la collecte. Les résidents ne semblent désormais plus disposés à excuser la non-collecte des déchets et plusieurs d'entre eux se font l'écho d'une demande de dissolution durant la fin de l'année 1982⁹²⁵.

II L'AVÈNEMENT DE LA PROBLÉMATISATION : UN INSTRUMENT GLOBAL DE GESTION DES RAPPORTS ENTRE ACTEURS

La gestion défaillante des déchets est devenue un problème public sous impulsion politique. Cette publicisation du problème des déchets est au départ la conséquence d'une stratégie visant à affaiblir l'équipe municipale élue. Elle est tout d'abord conduite par certains acteurs locaux, puis reprise ensuite par le gouvernement central. Elle reste néanmoins, jusqu'à la dissolution du NCC, un instrument restreint à la lutte contre l'équipe municipale.

Motivée officiellement par la piètre qualité des services publics fournis aux résidents nairobiens, dont la collecte des ordures, la dissolution du NCC est avant tout politique, démonstratrice de la volonté du gouvernement central d'asseoir son contrôle sur la capitale. Le passage de la ville sous tutelle administrative aurait pu

⁹²⁴ Katumanga, M., « Moi, professeur de politique ou enseignant égaré en politique », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 94-111.

⁹²⁵ Courriers des lecteurs du *Daily Nation* du 10 septembre 1982 et du 10 décembre 1982.

conduire la gestion des déchets à perdre de sa médiatisation, d'autant plus que la problématisation sociale est encore partielle.

Pourtant, c'est sous la période de la *City Commission* que la problématisation des déchets s'ancre définitivement sur la scène publique. Elle devient un instrument de gestion des rapports entre l'ensemble des acteurs politiques, et non plus seulement un outil de lutte dirigé contre un seul acteur.

Ainsi, la crise des déchets devient un moyen pour le gouvernement de s'immiscer dans la gestion de Nairobi conduite par la *City Commission* (A). Cette thématique des déchets est surtout utilisée par l'ensemble des acteurs, centraux comme locaux, pour réguler leurs rapports (B).

A. La persistance de la crise des déchets comme moyen pour le gouvernement central de contrôler la ville

Les autorités centrales se servent à nouveau de la problématique des déchets pour asseoir leur autorité sur Nairobi. Elles vont développer une double stratégie envers la *City Commission*, fondée sur la gestion des déchets. D'un côté, le gouvernement central prolonge la commission à la tête de la cité durant presque dix ans dans le but de contenir la Périphérie (1). De l'autre, le gouvernement cherche ostensiblement à limiter les capacités de cette commission à améliorer la collecte des déchets, maintenant la ville en état de crise permanente (2).

1. Le maintien de *City Commission* à la tête de la cité : le moyen de contenir la Périphérie

Dans un premier temps, les opposants du maire N. Kahara sont satisfaits de la suspension puis de la dissolution du NCC. Parmi eux, on compte une vingtaine de

conseillers, avec à leur tête S. M. Maina et Richard Kimani, qui obtiennent rapidement le soutien de deux ministres, C. Rubia (ministre du travail et du logement et député de Stahere) et J. Kamotho (ministre de l'éducation supérieure). La dissolution symbolisant la fin prochaine de l'ère Kahara, ce groupe entrevoit la possibilité que soit élu un maire issu de Murang'a. Ces conseillers sont d'ailleurs soutenus par une majorité des députés élus dans la cité désireux de revenir à une période plus calme sur le plan politique en vue des élections générales de juillet 1983. Par ailleurs, les anciens alliés du maire se rangent aussi du côté du gouvernement à l'image de la *National Chamber of Commerce and Industry* ou encore de l'*Association of Nairobi Street Hawkers*.

Ainsi, l'ensemble des acteurs politiques locaux réclament rapidement, et ce de manière récurrente, la tenue d'élections à Nairobi, à l'image de l'ancien maire et ministre, C. Rubia⁹²⁶. Or, le ministre du gouvernement local, M. Mudavadi, refuse systématiquement. En effet, le pouvoir central s'oppose au retour d'un organe élu, basé à l'autonomisation de la Périphérie, non-souhaitée depuis la tentative de coup d'État en 1982. Surtout, dans le contexte de rivalités kikuyu exacerbées à Nairobi, la crainte de les voir déborder sur la scène nationale est accentuée par la « déchéance programmée » de Charles Njonjo à partir de 1984. Dès lors, le maintien de la *City Commission* va devenir l'instrument privilégié par le Centre pour contenir pendant une décennie la vie politique nairobiennne.

Nommée au départ pour deux ans, et prolongée d'une année par le ministère de tutelle, la commission est reconduite régulièrement à la tête de Nairobi jusqu'aux élections générales multipartites de décembre 1992. En effet, depuis 1986, le gouvernement fait voter, tous les deux ans, par le Parlement le prolongement de son

⁹²⁶ Entre fin mars et mi-juillet 1983, C. Rubia intervient à 14 reprises dans la presse écrite nationale afin de demander l'organisation d'élections dans la capitale kenyane. Voir notamment le « NCC : change of heart », *Weekly Review*, March 23, 1983 et *Sunday Nation*, July 17, 1983.

mandat⁹²⁷. Malgré certains débats houleux, les députés apportent toujours satisfaction aux demandes du ministère du gouvernement local sur ce point⁹²⁸. Entre mars 1983 et décembre 1992, 6 commissions se succèdent à Nairobi avec autant de présidents (Cf. Tableau 27). Au départ composée de seulement 3 membres⁹²⁹, la commission est rapidement élargie à 9 personnes et en comptera jusqu'à 41 dans sa sixième version, soit quasiment un membre par *ward*. Les membres de la commission sont au départ essentiellement des hauts fonctionnaires, non-Kikuyu et relativement jeunes⁹³⁰.

Tableau 27 : Mandatures et présidences de la Nairobi City Commission 1983-1992

Mandature	Président de la commission
mars 1983 – juin 1983	Patrick Joe Mngola
juin 1983 – avril 1986	Timothy Ramtu
avril 1986 – février 1988	Eliud Ngala Mwendwa
février 1988 – octobre 1989	Reic Mngola
octobre 1989 – janvier 1992	Fred Gumo
janvier 1992 – décembre 1992	Daniel Gathumbi Kongo

Cette gestion administrative de la capitale kenyane permet aux autorités centrales d'éloigner les acteurs locaux des leviers du pouvoir, et de ses ressources, et de sabrer

⁹²⁷ Selon le *Local Government Act cap 252*, une commission nommée peut être mise en place, en remplacement du conseil élu, pour deux ans sur simple décision du ministère du gouvernement local. Elle peut ensuite être reconduite pour un an seulement. Tout prolongement supplémentaire, et d'une période maximale de deux ans, doit être voté par le parlement.

⁹²⁸ Prolongée après un vote du parlement en mars 1986 (voir *Weekly Review*, March 14, 1986), en février 1988 (Voir « Minister names new city commissioners », *Kenya Times*, February 4, 1988) et enfin en avril 1990 (Voir *Weekly Review*, April 6, 1990), les débats parlementaires sur cette question sont à chaque fois intenses, notamment en 1986. Le ministre, M. Mudavadi, rencontre alors l'opposition des parlementaires de la capitale, à l'exception des députés de Parklands et Kamukunji, et de certains élus de la région Centrale comme Martin Shikuku (député de Butere, région de l'Ouest).

⁹²⁹ Patrick Joe Mngola est le président et Fred Waiganjo son adjoint, par ailleurs *provincial commissioner*.

⁹³⁰ Cette composition traduit la volonté de l'État Moi de s'appuyer sur une technocratie montante, de jeunes hauts fonctionnaires issus du monde universitaire occidental, au détriment des élus. Daniel Bourmaud souligne que Moi s'est tourné vers eux « au moment de réorganiser la gestion de l'espace politique de la Périphérie ». Cela a été particulièrement visible avec la réforme dite du *District Focus* en 1983 pour les autorités locales en milieu rural. Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 271-272.

leur influence sur la ville voire leur carrière politique future. Les anciens dirigeants de la mairie, N. Kahara dans un premier temps puis les équipes municipales précédentes ensuite, sont au fur et à mesure affaiblis politiquement *via* des campagnes de discrédit public ou bien en raison de poursuites judiciaires. Parallèlement, les autres acteurs locaux, qui seraient susceptibles de vouloir prendre la tête de la mairie, notamment ceux de Murang'a, sont eux aussi affaiblis par leur relégation à « la périphérie de la Périphérie ».

Les équipes municipales antérieures sont tout d'abord discréditées. Les détournements caractéristiques de la gestion municipale sous la mandature de N. Kahara sont régulièrement rendus publics et judiciairement poursuivies durant les premières années de mandature de la commission. Dès la suspension du NCC en mars 1983, la commission d'enquête présidée par S. Mbugua a mis en lumière, en seulement trois semaines de travail, la mauvaise gestion des fonds publics et les nombreux dysfonctionnements des services publics. L'équipe de T. Ramtu, l'ancien secrétaire général, révèle au début de l'année 1984 l'existence de 1 721 emplois fictifs au *City Hall* sous l'ère N. Kahara⁹³¹. L'ancien secrétaire général adjoint, Maxwell Ombogo, un proche du maire de l'époque, est poursuivi par le ministère du gouvernement local et la *City Commission* pour escroquerie à la facturation d'eau⁹³². N. Kahara, sur lequel rejaillit également l'affaire C. Njonjo⁹³³, fera ainsi face à de

⁹³¹ Le NCC a déclaré 17 600 employés au ministère du gouvernement local avant sa dissolution. Or un état des lieux des effectifs mené par la commission en établit seulement 15 879. Le décompte est : 4 394 pour le *Public Health Department*, 791 pour le *Town Clerk Department*, 401 pour le *City Treasurer's Department*, 191 pour le *Housing Development*, 97 pour le *City Planning*, 3 223 pour le *City Engineer*, 1 103 pour le *Social Services*, 1 315 pour le *Water and Sewerage* et 4 364 pour le *City Education Department*. *Sunday Nation*, January 15, 1984.

⁹³² *East African Standard*, August 30, 1984.

⁹³³ La commission d'enquête, qui travaille sur le passé de l'ancien ministre de l'intérieur et des affaires constitutionnelles, accusé de trahison peu après le coup d'État avorté d'août 1982, a révélé le fonctionnement des relations clientélistes, et la façon dont certaines municipalités s'y insèrent, que ce soit Mombasa du temps de Rajab Sumba ou Nairobi à l'époque de Nathan Kahara. Les deux maires sont en effet liés au ministre du gouvernement local, Stanley Oloitipiti, un proche de C. Njonjo.

nombreuses accusations et poursuites de la part de la commission⁹³⁴. N. Kahara sera d'ailleurs emprisonné sans charge précise puis relâché.

Les critiques envers le conseil élu de Nairobi débordent rapidement sur les équipes précédentes à celle de N. Kahara. Ainsi, lorsque C. Rubia et A. Ngumba, députés respectifs de Stahere et Mathare, pourtant appuyés par le vice-président M. Kibaki, critiquent les agissements de la *City Commission*, ses échecs et son manque de légitimité⁹³⁵, le ministère du gouvernement local, *via* certains de ses collaborateurs, dénoncent l'échec des services publics depuis le milieu des années 1970, notamment celui de la collecte des déchets⁹³⁶. En fait, la thématique des déchets est largement reprise pour isoler les *leaders* Kikuyu de la capitale⁹³⁷. Ainsi, la commission apparaît de manière sous-jacente comme le moyen de mettre à jour l'ensemble des irrégularités et dysfonctionnements passés et comme l'instrument le plus adéquat pour y remédier. Des interventions publiques cherchent à ancrer ce positionnement de la commission en tant qu'instrument de fond et non simple palliatif. Lors du renouvellement du mandat de la *City Commission* en 1986, M. Mudavadi met en avant les progrès réalisés en matière de collecte des ordures (dans le centre-ville) mais surtout l'avancement des projets d'approvisionnement en eau à partir des nouvelles sources de Chania-Kimakia et du Sasumua *dam*.

Instrument de discrédit des équipes municipales élues, le maintien de la *City Commission* permet également au gouvernement central d'affaiblir l'ensemble des acteurs politiques locaux en supprimant l'acteur central de la vie politique nairobiennne, à savoir les conseillers municipaux. Aussi, la plupart des luttes politiques vont se déplacer dans le seul espace politique consenti par le Centre, la

⁹³⁴ Voir à ce sujet *The East African Standard*, March 6, 1986.

⁹³⁵ « Rubia opposes commission », *Daily Nation*, March 20, 1986.

⁹³⁶ « Cash crisis strangling Nairobi », *Sunday Nation*, July 27, 1986.

⁹³⁷ Voir *Daily Nation*, October 22, 1984 ; « Community Spirit Lacking », *Weekly Review*, January 5, 1985 et *Weekly Review*, March 29, 1985.

scène parlementaire. Mais il s'agit d'un espace faiblement autonome. En milieu urbain, les députés sont plus facilement contrôlables par le gouvernement central. Dépourvu de véritables réseaux d'accumulation, un député à Nairobi espère surtout avoir l'opportunité d'intégrer un poste gouvernemental (ministre, vice-ministre ou encore secrétaire d'État). La compétition entre personnalités politiques pour l'obtention de responsabilités dans les différentes sous-branches de la KANU Nairobi⁹³⁸ et pour l'investiture aux mandats de députés va s'accroître mais également permettre de renouveler la scène politique locale, en mettant un terme aux carrières politiques de personnalités locales centrales. Dès juin 1985, les élections à la tête de la KANU Nairobi laissent entrevoir des changements d'équilibres importants, bien que Njoroje Mungai⁹³⁹ soit réélu président. Les élections de février 1987 excluent définitivement des postes à responsabilité les deux anciens maires de Nairobi, C. Rubia et A. Ngumba⁹⁴⁰. Surtout ces élections sont caractérisées par la montée en puissance du groupe de Kiambu, dont 5 *leaders* sur 8 sont originaires, fait assez rare dans l'histoire politique de la capitale⁹⁴¹. Preuve de l'importance des élections internes de la KANU comme instrument du gouvernement central pour asseoir son contrôle sur la capitale, C. Rubia perd son poste de député aux élections parlementaires de 1988.

Le maintien de la *City Commission* assure donc au gouvernement l'affaiblissement des *leaders* locaux kikuyu dissidents et la reprise en main de la scène politique locale *via* la sélection des députés. Néanmoins, le gouvernement cherche à consolider sa

⁹³⁸ La KANU est organisée en branches au niveau de chaque district. Ces dernières sont divisées en sous-branches, au niveau des *wards*.

⁹³⁹ Ancien député de Dagoretti, ancien ministre des affaires étrangères et neveu de Jomo Kenyatta, N. Mungai, du clan de Kiambu, est un personnage clef de la scène politique nairobiennne. Il dirige la branche KANU Nairobi depuis les années 1960.

⁹⁴⁰ A. Ngumba est obligé de quitter le pays en 1987 pour se réfugier en Suède en raison de son implication dans une affaire de malversations dans la gestion du *Rural Urban Credit Finance Company*. Il est alors exclu de la KANU. Il ne reviendra au Kenya qu'en 1989 après une amnistie présidentielle.

⁹⁴¹ « KANU Nairobi : tranquility ends », *Weekly Review*, February 27, 1987.

mainmise sur la gestion de la capitale, en s'assurant que la *City Commission* ne puisse pas véritablement améliorer la fourniture des services urbains, ce qui redonnerait une légitimité au retour d'un organe élu. Dès lors, alors que la mise en place de la commission a été motivée par la nécessité d'améliorer la situation des services publics, le maintien de la mauvaise gestion des déchets est un axe privilégié par le gouvernement central.

2. Le maintien de la crise des déchets dans la capitale

Après la dissolution du NCC, le gouvernement ne donne pas les moyens à la *City Commission* d'améliorer son service de collecte et maintient ainsi la ville dans une crise permanente. Cette crise des déchets est doublement utilisée par le gouvernement comme un instrument de gestion de la capitale. D'une part, la persistance de cette crise sert à éloigner la perspective du retour d'un organe municipal élu, présenté par le gouvernement central comme la source des dysfonctionnements. D'autre part, elle permet de conserver un contrôle sur la *City Commission*. En limitant les inflexions que la *City Commission* envisage, le gouvernement jugule les risques potentiels de voir cet organe, certes administratif, s'émanciper.

Les années de gestion de la cité par la commission révèlent donc une période aussi critique en terme de gestion des déchets que sous la mandature de Nathan Kahara. La situation s'est certes améliorée temporairement après la nomination des nouveaux administrateurs. La presse se fait alors l'écho d'une *City Commission* qui « avait remis les employés de la mairie au travail »⁹⁴², d'espaces verts entretenus, de passages piétons repeints et d'une collecte régulière des déchets.

⁹⁴² *Sunday Nation*, July 17, 1983.

Cependant, dès le début de 1984, soit un peu moins d'un an après la nomination de la commission, les quartiers résidentiels mais aussi le centre-ville sont caractérisés de nouveau par des tas d'ordures non-ramassées durant plusieurs jours. À Kilimani, Woodley et Mathare, la situation est encore plus critique puisque les déchets n'ont pas été ramassés depuis la fin 1983⁹⁴³. En janvier 1985, la presse dans son ensemble s'accorde pour décrire une des crises les plus aiguës en terme de collecte à Nairobi. L'hebdomadaire *Weekly Review* titre « *City in a mess* » (la ville dans le bordel)⁹⁴⁴. De gigantesques tas d'ordures sont alors présents dans toute la ville et la fréquence de la collecte a chuté dramatiquement, particulièrement dans les zones d'habitat pauvres. Si à Eastlands les collectes sont espacées de plusieurs semaines, les ordures stagnent plusieurs mois à Kibera, Kangemi et Mathare avant d'être évacuées par les éboueurs municipaux. Dans le quartier de Soko Mjinga à Kariobangi, les déchets se sont installés entre les maisons sur plus d'un kilomètre. À Satellite et Riruta, quartiers qui dépendent du district de Dagoretti pour la gestion des déchets, certains résidents se plaignent de ne pas avoir vu de camions-poubelle depuis six ans. Les zones commerçantes sont également concernées, y compris le centre-ville dans lequel les moyens de collecte municipaux sont pourtant traditionnellement concentrés. Le *City market*, en centre-ville, symbolisera, tout au long de la mandature de la commission, l'échec de cette dernière en matière de collecte. Les abords du marché, notamment sur *Mbingu street*, sont en effet devenus le dépotoir des fleuristes, restaurants, kiosks, vendeurs de fruits et légumes en raison d'une collecte des déchets souvent espacée de plusieurs semaines⁹⁴⁵.

La seconde moitié des années 1980 et le début des années 1990 révèlent le même constat. La presse se fait alors l'écho de l'élément désormais incontournable du

⁹⁴³ *Daily Nation*, January 3, 1984.

⁹⁴⁴ « No longer green city in the sun », *Weekly Review*, January 25, 1985. Voir annexe texte 10 : « Weekly Review du 25 janvier 1985 – 'City in a mess' » (p. 150 du cahier d'annexes).

⁹⁴⁵ « Food or garbage ? », *Kenya Times*, April 8, 1988.

paysage de la ville : les tas d'ordures⁹⁴⁶. Surtout, l'ensemble des commerces de la ville semblent touchés par cet accroissement des déchets non-ramassés. On ne compte plus les images de kiosks alimentaires et petits centres commerciaux voisins de tas d'ordures. À Dandora Estate phase II, les ordures recouvrent la totalité des espaces libres, y compris les routes⁹⁴⁷. Dans la zone d'Eastlands, un tas d'ordures est recensé dans chaque quartier. À Buruburu, les employés municipaux ne sont pas venus depuis plusieurs mois et un tas d'ordures déborde sur une école primaire. Dans le quartier d'Eastleigh, la mairie n'est pas intervenue depuis plusieurs années⁹⁴⁸. À la suspension de la *City Commission* en 1992, tous les quartiers de Nairobi sont concernés par la défaillance de la collecte municipale, même les plus riches, à l'image de Nairobi West ou encore Muthaiga.

Les équipes successives de la *City Commission* ont pourtant proposé des réformes mais il est clairement perceptible que le gouvernement central ne leur a pas donné les moyens de les engager ou de les mettre en œuvre. Cela est perceptible à travers deux éléments principaux. Le ministère de tutelle opère tout d'abord régulièrement des changements parmi les membres de la *City Commission* et le personnel administratif et technique de la ville, notamment leur chef, le secrétaire général. Certes, l'échec de l'organe municipal dans le domaine des déchets pourrait laisser à penser que ce *turn over* en est une conséquence nécessaire. Cependant, et deuxième aspect de cette stratégie gouvernementale, la commission ne recevra à aucun moment les moyens financiers nécessaires au bon fonctionnement des services collectifs et plus particulièrement celui de la collecte des déchets, et se verra souvent contrariée dans la mise en œuvre des réformes qu'elle envisage.

⁹⁴⁶ « Focus on Kijabe street », *East African Standard*, January 15, 1987.

⁹⁴⁷ « Stinking garbage heaps choking city residents », *Daily Nation*, July 7, 1989.

⁹⁴⁸ Véritablement laissé à l'abandon par les autorités municipales, ce quartier, habité majoritairement par des Somali, pourtant formel et très commerçant, n'a pas connu de collecte des déchets de fin 1989 à début de 1991. « Garbage still chokes Nairobi », *Daily Nation*, January 25, 1991.

Élément le plus visible, six équipes se succèdent à la tête de la *City Commission*, avec à chaque fois un renouvellement de son président, soit une durée moyenne de direction d'un an et demi. Également, de nombreux bouleversements des organigrammes sont opérés. Ils concernent essentiellement les postes de responsables du personnel administratif et technique et de commissaires.

S'agissant du personnel administratif et technique, entre janvier 1987 et le début de 1988, la ville connaît trois secrétaires généraux différents. L'arrivée d'un nouveau ministre du gouvernement local, William Ole Ntimama, en 1989 n'infléchit pas la stratégie des autorités centrales envers Nairobi. Le responsable du personnel administratif de la ville est à nouveau changé en août de la même année⁹⁴⁹. Les responsables des différents services sont également touchés. En juin 1984, 16 personnes sont renvoyées du *City Hall*. En janvier 1987, cinq responsables des services municipaux sont remplacés, dont celui en charge du Département de la santé et celui de l'eau. Également, plusieurs changements ont lieu parmi les responsables du Département en charge du développement communautaire⁹⁵⁰.

Concernant les commissaires, dès mars 1985, M. Mudavadi renvoie trois d'entre eux, officiellement pour incompétence⁹⁵¹. En fait, les équipes de la *City Commission* ont été la cible de critiques continues du ministère du gouvernement local pour leurs faibles résultats en matière de collecte. Le ministre n'hésite pas à crier au complot fomenté par des membres qu'il a lui-même nommés. Ces mouvements s'intensifient en période électorale. Entre janvier 1987 et février 1988, date de l'arrivée de Reic Mngola à la tête de la cité, la quasi-totalité des membres de la commission sont remerciés. Ces départs forcés se poursuivront à échéance régulière⁹⁵².

⁹⁴⁹ Il est intéressant de noter qu'entre mars 1983 et décembre 1992 la ville a compté presque autant de secrétaires généraux que de *City Commission*, soit cinq: Simon Getonga, Johnson Ng'anga Mbugua, Musyoka Annan, Samuel Kinyanjui Karuiki et Zapporah Wandere.

⁹⁵⁰ « Service: an elusive goal », *Weekly Review*, January 10, 1987.

⁹⁵¹ Les trois membres exclus étaient I. Omondi, G. M. Maloyi et S. Mwangi.

⁹⁵² Notamment, en janvier 1989, la commission connaît huit départs forcés. *Daily Nation*, January 18, 1989.

Ces changements de personnel concernent ainsi essentiellement les postes par lesquels l'accès aux ressources est le plus important. En fait, les postes stratégiques dans la fourniture de services publics mais ayant des budgets peu conséquents ne sont pas l'objet de rotations de personnels. Ainsi, seules deux personnes se succéderont à la tête de la section *Cleansing* durant la mandature de la *City Commission*. Plus que la volonté de remédier à l'inefficacité, c'est l'objectif de freiner systématiquement les personnes allocataires des charges les plus sensibles sur le plan financier qui expliquent que certains personnels de direction sont remerciés à intervalles réguliers.

D'ailleurs la rotation des équipes n'a que peu de chance d'infléchir la donne sur le terrain puisque les réformes financières indispensables, y compris celles envisagées par la *City Commission*, sont bloquées. L'amélioration des services urbains, notamment en matière de collecte des déchets, nécessite, à l'arrivée de la *City Commission*, des réformes financières. En effet, les ressources budgétaires sont insuffisantes en l'état pour permettre une inflexion significative de la situation. Depuis la suppression de la GPT, la municipalité connaît de graves difficultés budgétaires, bien que le gouvernement ait promis 250 millions Kes pour l'amélioration des services urbains, notamment la collecte des déchets, lors de la mise en place de la commission⁹⁵³. En 1983, S. Mbugua demande d'urgence 80 millions de Kes, alors que la mairie est créancière de plus de 360 millions de Kes, dont 200 millions sont dus par le gouvernement et autres institutions publiques.

Deux phénomènes principaux, présents depuis la fin des années 1960, alimentent cette insuffisance des fonds municipaux disponibles :

- une faible rentrée de la fiscalité locale, à la fois en raison d'une mauvaise collecte des dûs et des limites légales posées à l'accroissement des impôts locaux ;

⁹⁵³ « City in a mess », *Weekly Review*, January 25, 1985.

- un détournement important des sommes allouées au développement des services urbains, notamment pour les investissements en capital.

La *City Commission* propose des réformes, essentiellement suivant le premier axe, à savoir la refonte de la fiscalité locale, mais elles sont systématiquement freinées par le gouvernement.

S'agissant de la nécessaire réforme de la fiscalité locale, la commission va essentiellement rechercher un accroissement des taux d'imposition ou la création de nouvelles taxes.

Certaines taxes sur les services sont accrues, comme celles pour les marchés, bibliothèques et services religieux en 1985⁹⁵⁴. Mais elles permettent des apports financiers limités, notamment les deux dernières. La proposition d'accroissement de la taxation de l'eau, le service urbain potentiellement le plus rémunérateur, est rejetée lors de la proposition du budget 1985⁹⁵⁵. La commission cherche lors de cette proposition de budget à accroître la plupart des taxes. L'argument est que tout résident profitant d'un service, quelque qu'il soit, doit accroître son effort fiscal. L'augmentation des taxes sur le bâti ayant profité d'une amélioration d'infrastructures était également sollicitée ; de même pour les non-résidents nairobiens qui profitent des hôpitaux ou écoles de la municipalité. Ces réformes sont rejetées, à la fois par les parlementaires nairobiens mais également par le Président Moi⁹⁵⁶.

Dès lors, la principale réforme proposée par la *City Commission* reste la création d'une nouvelle taxe destinée à financer l'amélioration des services urbains. L'objectif est la mise en place d'un impôt local sur le revenu, la *local income tax*. La

⁹⁵⁴ « City in a mess », *Weekly Review*, January 25, 1985.

⁹⁵⁵ « City in a mess », *Weekly Review*, January 25, 1985. La commission proposait une augmentation des taxes allant jusqu'à 48% dans certaines zones de la ville.

⁹⁵⁶ « City in a mess », *Weekly Review*, January 25, 1985. Sur les enjeux sous-jacents à une réforme de la fiscalité, voir : Fjeldstad, O-H., « La décentralisation fiscale en Tanzanie : pour le meilleur ou pour le pire ? », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 129-141.

motivation est double. Tout d'abord, cette taxe permettrait à la municipalité de capter une partie de la fiscalité sur le revenu, jusque là monopolisée exclusivement par le gouvernement à travers la *personal income tax*. De plus, cette taxe, par une base élargie et des seuils d'imposition abaissés, permettrait d'obtenir des ressources plus importantes que l'impôt personnel sur le revenu, toutes choses étant égales par ailleurs. Devant la concurrence qu'elle occasionnerait à l'impôt d'État sur le revenu, la commission est contrainte de construire un projet alternatif. Lors de sa présentation du budget pour l'exercice 1985, la commission sollicite l'abaissement des seuils d'imposition pour l'impôt d'État sur le revenu, de 25 000 à 10 000 Kes. L'argumentation en faveur de cette mesure repose sur un double élément : tout d'abord, la non-imposition de plusieurs catégories de résidents abaisse la rentabilité de cet impôt et, le seuil d'imposition actuel est trop élevé pour que soient assujetties les personnes ayant des revenus issus du secteur informel. Créateur d'un surcroît d'assiette, l'abaissement des seuils d'imposition permettrait une élévation de la rentabilité de l'impôt sur le revenu. La commission sollicite que le surplus de recettes lié à cet accroissement lui soit reversé mais sans succès.

La commission doit attendre trois années pour que soit créée une nouvelle taxe destinée au financement des services urbains. La *Local authorities service charge* est votée par le Parlement en août 1988 et appliquée dès novembre. Impôt progressif sur les revenus salariés et indépendants⁹⁵⁷, le rendement escompté est estimé entre 300 et 400 millions de Kes.

Néanmoins, l'augmentation des taxes est insuffisante car elle n'a pas été couplée à l'amélioration du recouvrement des créances. Ainsi, à la mi-1987, la commission sollicite auprès du gouvernement 417 millions de Kes, n'ayant plus que trois mois d'autonomie financière⁹⁵⁸. Fin 1988, plus de 1,6 milliards de Kes lui sont dûs, soit

⁹⁵⁷ Les employeurs doivent opérer une retenue sur salaire de 10 Kes mensuels pour les revenus compris entre 700 et 1 000 Kes, 20 Kes pour les revenus compris entre 1 000 et 1 500 Kes, 100 Kes pour les revenus supérieurs à 6 000 Kes, etc.

⁹⁵⁸ « Service : an elusive goal », *Weekly Review*, January 30, 1987.

une fois et demi le budget de 1989⁹⁵⁹. En fait, la commission se heurte à l'exercice complexe qu'est le recouvrement des créances. En effet, il nécessite à la fois une réforme de la facturation, particulièrement pour l'eau, une vaste entreprise de réactualisation des assiettes et des bases, notamment en matière foncière, ainsi que le recrutement de personnel au Département de collecte des loyers et taxes. Deux entreprises de recouvrement sont engagées en 1987 mais ces prestations sont coûteuses pour une rentabilité limitée. De plus, le recouvrement des dûs implique de se confronter au gouvernement, le premier débiteur de la municipalité mais également tuteur de la *commission*. Le gouvernement, historiquement débiteur, profitera d'ailleurs de la période de la *City Commission* pour quasiment stopper tout versement au titre des prestations diverses qui lui sont servies par l'organe municipal (eau et collecte des déchets notamment). En 1987, 266 millions sont dus par le gouvernement, dont 41,4 millions pour les seules factures d'eau auxquels s'ajoutent 375 millions dûs par les organismes parapublics⁹⁶⁰. Bien qu'elle l'en menace régulièrement, la commission ne coupera jamais l'approvisionnement en eau des institutions publiques débitrices. Le gouvernement reste d'ailleurs intransigeant : en 1988, M. Mudavadi lance un ultimatum, donnant 90 jours aux principaux responsables locaux pour équilibrer leurs budgets et récupérer leurs dus⁹⁶¹.

La nouvelle taxe pour les services fera les frais de cette insuffisante capacité à collecter les dus, bien qu'une unité spéciale de recouvrement soit mise en place en 1989⁹⁶². Elle s'avère notablement moins rentable qu'escompté, en partie car le système repose sur une auto-déclaration des revenus du secteur informel qui dans les faits n'est pas réalisée. Surtout, les fonds collectés sont régulièrement ponctionnés pour faire face à d'autres charges, notamment de personnel.

⁹⁵⁹ « CCM : another deficit budget », *Weekly Review*, November 17, 1989.

⁹⁶⁰ *Weekly Review*, January 30, 1987.

⁹⁶¹ *Sunday Standard*, June 11, 1988.

⁹⁶² « New levy is the solution », *Daily Nation*, January 13, 1989.

Dans ce contexte, une nouvelle augmentation des taxes est décidée, en 1992, de 40 à 100% sur les frais scolaires, les licences commerciales, les services de maternité, réunions politiques et religieuses, etc.⁹⁶³ Mais cette orientation a de moins en moins de légitimité après une décennie d'accroissement systématique des impôts sans contrepartie d'amélioration des services. En fait, seuls les services urbains capteurs de fonds internationaux ont connu des actions. C'est le cas, presque unique, de l'approvisionnement en eau. Le projet de construction du barrage, sur la *Thika river*, financé à hauteur de 85% par la Banque Mondiale, est effectivement lancé⁹⁶⁴. De nouvelles sources d'approvisionnement en eau sont également projetées, à travers le *1989 Nairobi Third Water Supply Project*, sur financements internationaux également.

B. La problématique des déchets comme instrument de régulation des relations entre l'ensemble des acteurs politiques

La qualité du service municipal dans son ensemble ou l'organisation des différents moyens municipaux afférents à la gestion des ordures vont devenir des thématiques récurrentes qui structurent les relations entre les différents acteurs politiques, aussi bien entre acteurs gouvernementaux (1) qu'à l'échelle de la sphère politique locale en mutation (2).

1. La thématique des déchets, révélatrice des relations entre acteurs gouvernementaux

La thématique des déchets nourrit les oppositions entre acteurs gouvernementaux, qu'ils soient locaux (commission municipale) ou centraux (ministère du

⁹⁶³ « CCM : higher charges, worses services », *Weekly Review*, August 14, 1992.

⁹⁶⁴ *East African Standard*, March 11, 1986.

gouvernement local, services présidentiels). Les relations entre le gouvernement central et la *City Commission* s'articulent particulièrement autour de cette thématique. Les prises de position du gouvernement sur le sujet traduisent l'instrumentalisation par ce dernier du discours sur les déchets pour conserver la commission dans une situation précaire, comme cela a déjà été illustré par les importantes rotations de personnel municipal décidées par le Centre et ses oppositions aux réformes financières. S'agissant de la gestion des déchets, le gouvernement s'emploie à privilégier des orientations contraires aux propositions formulées par la commission ou à retarder ces dernières, lui permettant ainsi de s'immiscer directement dans la gestion concrète des déchets à partir de 1986. La thématique des déchets permet également de comprendre les luttes existantes entre acteurs politico-administratifs centraux, notamment entre les services présidentiels et le ministère du gouvernement local.

La commission construit au départ l'amélioration de la gestion municipale des déchets autour de deux axes successifs : l'accroissement de la collecte municipale, notamment dans les zones à forte densité, puis une rationalisation des moyens à travers la privatisation de la collecte.

S'agissant de l'amélioration de la collecte des zones à faibles revenus, un plan ambitieux annoncé dès 1983 prévoit la multiplication des bennes et poubelles ainsi que l'ouverture d'une dizaine de décharges intermédiaires dans la ville⁹⁶⁵. Même si des poubelles sont distribuées à Eastlands en 1984, le manque de camions reste récurrent (une quarantaine de camions seulement pour toute la cité⁹⁶⁶) par manque de moyens financiers. De plus, une seule décharge intermédiaire parvient à être mise en place, près d'Otiendo *estate* (Langata), faute de terrains. Afin d'améliorer la collecte, la commission sollicite également des accroissements de personnel qui lui sont

⁹⁶⁵ *Weekly Review*, January 8, 1984.

⁹⁶⁶ Quatre camions ont néanmoins été acquis en 1984 via une entreprise locale, *Cooper Motors Company*. « City receives 4 garbage tippers », *Kenya Times*, February 26, 1984.

refusés par le gouvernement. Cette question du personnel devient un sujet récurrent d'opposition entre la commission et le gouvernement. Elle permet en effet au gouvernement de distiller régulièrement des critiques envers la commission, permettant d'éviter d'aborder les problèmes financiers de cette dernière et dans lesquels il a une part certaine de responsabilité. Le gouvernement argumente que la volonté de la commission d'accroître ses employés traduit sa mauvaise gestion du personnel existant présenté comme déjà pléthorique⁹⁶⁷. Le gouvernement refuse les embauches sollicitées en 1986⁹⁶⁸, dans la lignée de la politique du ministre de la fonction publique nommé en 1984, S. Nyachae, dont l'objectif est la réduction du personnel à hauteur de 20%, notamment au niveau des 67 000 fonctionnaires de Nairobi⁹⁶⁹. Le personnel de la *City Commission* est de plus en plus directement mis en cause dans la défaillance prolongée que connaissent les services urbains, en tête desquels les commissaires accusés de manière récurrente de laxisme⁹⁷⁰, notamment dans la collecte des dus. De nombreux articles de presse, dont ceux de Moses Thenge, également adjoint d'un responsable de section du Département de l'eau et de l'assainissement et membre de la *City Commission*, mettent en avant les insuffisantes capacités professionnelles du personnel, notamment des responsables de section⁹⁷¹, présentés comme corruptibles⁹⁷², l'insuffisante autonomie des chefs de Département et l'absence de compétences gestionnaires des commissaires chargés de décider de la majorité des orientations municipales⁹⁷³.

⁹⁶⁷ En 1988, la *Cleansing section* compte 2 400 employés. *Weekly Review*, April 15, 1988.

⁹⁶⁸ *Daily Nation*, February 13, 1987.

⁹⁶⁹ Le nombre de fonctionnaires au Kenya a quasiment été multiplié par 20 entre 1945 et 1984. De 14 000 en 1945, on compte 80 000 fonctionnaires en 1969, 170 000 en 1980 et 251 000 en 1984. *Daily Nation*, October 12, 1984. Le *Sunday Nation* du 9 novembre 1984 avance le chiffre de 371 000 fonctionnaires en 1984.

⁹⁷⁰ C'est le cas pour M. Kibaki, vice-président, en 1986. *Daily Nation*, March 20, 1986.

⁹⁷¹ « Kenya's Local authorities : what should be done? », *East African Standard*, February 2, 1987.

⁹⁷² « Professional ethics versus powerful individuals », *East African Standard*, February 4, 1987.

⁹⁷³ « Local authorities should have performance review committee », *East African Standard*, February 3, 1987.

Cette défaillance prolongée de la *City Commission*, aboutissant à la crise la plus aigüe en matière de déchets en 1986, oblige le gouvernement central à s'engager, directement cette fois, dans la gestion des déchets. En novembre 1986, en visite à Eastlands, Daniel arap Moi dénonce les insuffisances de la commission en matière de services publics et menace cette dernière d'être reprise en main par lui personnellement⁹⁷⁴. En 1986, un nouveau poste est créé, celui de directeur des services urbains et responsable des activités civiques (*director of city services and chief of civic operations*), qui devient le secrétaire général en exercice⁹⁷⁵ (*acting town clerk*), attribué au brigadier Wilson Shigoli, symbolisant la volonté de contrôle présidentiel sur les services dont la commission a la charge. Il est pourvu d'une mission transversale sur les services, neutralisant ainsi les pouvoirs de nombreux chefs de Département, comme celui de l'eau et de l'assainissement ou de l'environnement (dont la gestion des déchets est une des sections)⁹⁷⁶. Ancien militaire, proche de D. arap Moi, W. Shigoli a la tâche de reprendre en main la section *Cleansing* afin d'améliorer la collecte et le dépôt des ordures, la maintenance des routes et d'améliorer le réseau d'eau et la facturation. Le Président Moi nomme également une commission d'enquête interministérielle chargée d'inspecter la gestion de la ville par la commission⁹⁷⁷ alors que le ministère du gouvernement local change de manière régulière le personnel administratif et technique de la commission. Cette réforme institutionnelle crée de profondes tensions entre le gouvernement central et les commissaires accusés de refuser de coopérer. Ainsi, le secrétaire général est changé à trois reprises en l'espace d'une année.

Le discrédit de la commission s'accroît en raison de la multiplication des opérations coups-de-poing menées par W. Shigoli en matière de propreté de la ville à l'approche

⁹⁷⁴ *Weekly Review*, November 21, 1986.

⁹⁷⁵ Le secrétaire général de la commission se retrouve donc neutralisé.

⁹⁷⁶ Voir annexe organigramme 5 : « Organigramme de la *Nairobi City Commission* » (p. 69 du cahier d'annexes).

⁹⁷⁷ *Weekly Review*, January 30, 1987.

des Jeux panafricains. Le marché de Gikomba est nettoyé au bulldozer en janvier 1987⁹⁷⁸ et des campagnes de nettoyage sont menées par des jeunes de la KANU tout au long de l'année 1987, par des jeunes scouts comme à Buruburu en mars ou par des jeunes du parti dans des bidonvilles près de South B (Langata)⁹⁷⁹.

La période précédant les Jeux panafricains est révélatrice des oppositions entre la commission et le gouvernement central. Ainsi, lorsque la commission annonce en juillet 1987 la destruction de nombreux kiosks d'artisans au nom de la propreté, c'est avant tout la contradiction avec les prises de position du gouvernement qui est perceptible. En effet, depuis 1985, le Président Moi a pris position en faveur du développement du secteur informel et son discours est relayé par différents ministres tout au long de l'année 1987⁹⁸⁰. Le problème des *hawkers* est un sujet d'opposition récurrent depuis le milieu des années 1980. Les *askaris*⁹⁸¹ municipaux ont régulièrement reçu l'ordre de les chasser du centre-ville, avec des incidents parfois très violents, à l'instar en 1985 de l'affaire Muoroto, un bidonville près de la *Machakos bus station* dont les habitants sont chassés par la municipalité. D. arap Moi interviendra directement pour qu'ils soient réinstallés⁹⁸². Le Président intervient à nouveau début 1989 pour dénoncer le manque d'engagement des commissaires et le nepotisme de la commission dans les recrutements officieux qu'elle opère⁹⁸³, accusations reprises par le ministre du gouvernement local nouvellement nommé en 1989, William Ole Ntimama. Ce dernier s'insurge des libéralités prises par les commissaires, accusés d'être corrompus et tribalistes, et de ne pas remplir leurs

⁹⁷⁸ *Daily Nation*, January 9, 1987.

⁹⁷⁹ « CCM : privatising waste collection », *Weekly Review*, April 15, 1988 et *Daily Nation*, 12/06/1987.

⁹⁸⁰ Macharia, K., « The State and the Informal Sector in Nairobi », *IFRA Working Papers*, N°10, 1993, p. 30-32.

⁹⁸¹ *Askari* signifie soldat en Swahili. Ce mot est employé pour désigner les gardes de sécurité, emplois très nombreux au Kenya.

⁹⁸² « City Hall has failed », *Kenya Times*, September 30, 1990.

⁹⁸³ *Daily Nation*, January 12, 1989.

obligations envers le gouvernement : dépenses et contrats non-soumis à approbation du ministère, non-paiement des charges sociales, non-remboursement des intérêts et des emprunts dus à l'organisme gouvernemental de prêt (*Local Government Loans Authority*), etc.⁹⁸⁴ En juin 1989, neuf commissaires sont renvoyés pour fraude et corruption tandis qu'est accordé à l'administration provinciale un droit de *veto* sur toutes les décisions municipales qu'elle juge irrégulières en attendant l'arbitrage du ministère du gouvernement local. En 1991, D. arap Moi s'en prend ouvertement à Fred Gumo, le président de la commission, en raison de l'état déliquescents des routes et de la collecte des déchets⁹⁸⁵.

La position du gouvernement s'agissant d'une possible privatisation de la collecte, soit le second axe que la commission souhaite développer, illustre encore la volonté de ce dernier de conserver le contrôle de la gestion de Nairobi et, dans cette stratégie, de circonscrire les améliorations concrètes en matière de collecte des déchets.

Depuis 1988, une privatisation informelle de la collecte s'est opérée dans certains quartiers aisés de la capitale : Parklands, Westlands, Lavington et Hurlingham⁹⁸⁶. Les compagnies opèrent alors sur un marché restreint. Dans le cas de la DRDS, apparue en 1987, sa clientèle est composée de 300 foyers de Parklands. Les résidents concernés paient 120 Kes par mois pour une collecte bihebdomadaire, réalisée à l'aide d'un camion et de cinq employés⁹⁸⁷. Bien que ces sociétés opèrent sans autorisation officielle, il semble néanmoins qu'elles aient un accord tacite des autorités, même si ces dernières ne le reconnaissent pas⁹⁸⁸. À partir de 1988, la commission envisage progressivement la perspective d'une privatisation de la

⁹⁸⁴ *Sunday Nation*, June 18, 1989.

⁹⁸⁵ « Filthy, Ailing city in the sun », *Weekly Review*, July 12, 1991.

⁹⁸⁶ *Sunday Nation*, June 5, 1988.

⁹⁸⁷ « City Hall and the garbage heaps », *Daily Nation*, March 16, 1988.

⁹⁸⁸ La DRDS a vraisemblablement pu se développer grâce au soutien officieux de l'ancien président de la commission, N. Mwendwa. Voir « Refuse collection : look at all options », *Sunday Nation*, April 10, 1988 et « CCM : Privatising waste collection », *Weekly Review*, April 15, 1988.

collecte des déchets. L'immixtion directe de la sphère présidentielle dans la gestion des déchets est probablement une des raisons poussant la commission à envisager une option qui *in fine* la privera de certaines prérogatives. En avril 1988, une étude sur la possible délégation de la collecte sur le centre-ville est lancée par la commission⁹⁸⁹ et est rapidement mis en place un comité chargé d'analyser les perspectives de privatisation dont W. Shigoli est membre⁹⁹⁰. Cette promotion de la privatisation est de courte durée, probablement par censure gouvernementale. La privatisation suscite une relative hostilité de la part de ce dernier : elle symbolise, outre une moindre mainmise sur certains services, une baisse des revenus. La branche de la KANU dénonce également cette possibilité⁹⁹¹. Dès 1989, la privatisation devient un axe d'amélioration possible effacé des tablettes médiatiques. Elle ne se voit plus présentée comme une alternative envisageable. Le gouvernement se recentre sur des axes plus traditionnels, tels que l'accroissement du nombre de camions. Le ministre du gouvernement local annonce l'arrivée prochaine de 100 camions-poubelles venus du Japon et d'Italie⁹⁹². Très rapidement, c'est la perspective de la création de nouvelles municipalités au sein de Nairobi qui évince définitivement la problématique de la privatisation des services publics. Le Président Moi présente cette division comme un moyen d'assurer enfin une répartition équivalente des services entre zones, adaptés aux besoins des résidents, induisant l'idée que la commission se concentre actuellement sur les quartiers aisés, notamment en matière de collecte des déchets⁹⁹³.

⁹⁸⁹ « Refuse collection : look at all options », *Sunday Nation*, April 10, 1988.

⁹⁹⁰ On y retrouve également Joe Akech, J. B. Havelock et M. L. Oduori. « CCM : Privatising waste collection », *Weekly Review*, April 15, 1988.

⁹⁹¹ La branche KANU de Nairobi dénonce la possible privatisation et rappelle que sa jeunesse peut s'en occuper. Le secrétaire des jeunes KANU, Andriaes Abierce, rappelle pour cela leur investissement volontaire dans une campagne de nettoyage de la ville en août 1987. « CCM: Privatising waste collection », *Weekly Review*, April 15, 1988.

⁹⁹² « New refuse trucks », *Weekly Review*, May 20, 1988.

⁹⁹³ *East African Standard*, November 22, 1990 et « Nairobi : decentralisation of management », *Weekly Review*, November 30, 1990.

La gestion des déchets illustre également les luttes de pouvoir qui prévalent au sein des acteurs gouvernementaux centraux. La *City Commission*, et donc indirectement le ministère du gouvernement local, subissent les critiques des acteurs gouvernementaux. Mwai Kibaki, alors ministre de la santé, s'insurge notamment en 1988 contre la non-publication des budgets de la commission par le ministère du gouvernement local⁹⁹⁴. Ce sont surtout les tensions entre services présidentiels et ministère du gouvernement local qui se montrent autour de la question des déchets. La nomination d'un proche de Moi, W. Shigoli, pour reprendre en main les services publics de Nairobi en 1986 est un désaveu pour le ministère du gouvernement local. D'ailleurs le poste de Shigoli s'est vu supprimé de facto par le ministère en 1989, au nom d'une simplification du fonctionnement de la commission, mais sans publication et sans que cela soit notifié à l'intéressé⁹⁹⁵. En même temps, la volonté de contrôle présidentielle revient par d'autres détours puisqu'en 1989 est accordé un droit de veto sur les décisions municipales suspectées d'irrégularités aux fonctionnaires de l'administration provinciale (qui dépendent directement du Président), alors qu'il s'agit en théorie de la seule prérogative du ministère du gouvernement local⁹⁹⁶.

2. L'utilisation de la thématique de la propreté dans les luttes entre acteurs locaux : la nécessité pour les parlementaires de territorialiser leur assise

Bien qu'alimentée par le gouvernement central, la question de la propreté de la ville nourrit également les luttes entre acteurs locaux, particulièrement entre la commission et les parlementaires de Nairobi (Cf. Tableau 28). À la fin de la décennie 1980, la thématique des déchets est devenue un véritable instrument de gestion des

⁹⁹⁴ « Kibaki calls for a city budget », *Weekly Review*, April 22, 1988.

⁹⁹⁵ « Impossible City », *Weekly Review*, August 11, 1989.

⁹⁹⁶ « Impossible City », *Weekly Review*, August 11, 1989.

rapports entre les acteurs politiques, utilisée à la fois sur la scène locale ainsi que dans les relations entre acteurs locaux et centraux.

Tableau 28 : Les députés des différentes circonscriptions de Nairobi de 1969 à 1988

	1969	1974	1979	1983	1988
Dagoretti	N. Mungai	J. Muthiora	N. Mungai	C. Gachanja	C. Kamuyu
Parklands (puis Westlands)	S. Kivuitu	I. Wachira	K. Goutama	S. Kivuitu	N. Mungai
Langata	Y. Ali	M. Mathai	P. Leakey	P. Leakey	P. Leakey
Bahati (puis Madakara)	M. Kibaki	J. Muriuki	F. Omido	F. Omido	F. Omido
Mathare (puis Kasarani)	M. Waiyaki	M. Waiyaki	M. Waiyaki	A. Ngumba puis J. Karanja*	J. Karanja puis Z. Maina**
Kamukunji	M. Wanjigi	M. Wanjigi	N. Gok	M. Wanjigi	M. Wanjigi
Embakasi	B. Karungaru	G. Muhuru	E. Njoka	G. Muchiri	G. Muchiri puis D. Mwenje**
Stahere	C. Rubia	C. Rubia	C. Rubia	C. Rubia	K. Kimondo puis G. Kirima**

* 1986 – élection partielle

**1989 – élection partielle

Les critiques des parlementaires envers la commission émergent véritablement à partir de l'année 1986. Antérieurement, les critiques sur les prestations de la commission sont peu présentes, en tout cas absentes des articles de presse. L'année 1986 symbolise à la fois le premier renouvellement du mandat de la commission mais également les élections pour les postes de direction de la KANU-Nairobi (tenues en juin 1985).

À partir du premier renouvellement du mandat de la commission en 1986, sa disparition est ouvertement souhaitée par une frange de parlementaires qui aspirent au retour rapide d'élections à Nairobi. Cela est particulièrement le cas des Kikuyu tels que A. Ngumba, secrétaire d'État mais aussi député de Mathare ou encore

C. Rubia, élu de Stahere⁹⁹⁷. Est notamment dénoncée la politique de l'emploi par la commission, notamment le recrutement par affinités ethniques de 600 personnes au Département de la santé⁹⁹⁸.

La préparation des *All-African Games* d'août 1987 cristallise les critiques de cette frange de parlementaires contre la commission quant à sa politique de nettoyage de la cité. Elles traduisent surtout les luttes qui règnent au sein de la KANU-Nairobi dans un contexte d'échéances électorales proches.

La commission décide à l'été 1987 un vaste plan de déplacements, et donc de destructions, de kiosks du centre-ville ainsi que l'interdiction stricte pour les *hawkers* de commercer dans cette partie de la ville. Ces actions sont présentées comme parties intégrantes du plan de nettoyage de la cité à l'approche des Jeux panafricains. Cette décision est légitimée par des arguments sanitaires, en l'occurrence la saleté des zones sur lesquelles ils opèrent ainsi que l'occupation non-autorisée de terrains publics, phénomènes qui suscitent des plaintes des résidents et commerçants⁹⁹⁹. La commission est en quelque sorte tenue d'intervenir dans ce domaine sensible qu'est la propreté de cité dans un contexte où elle ne peut plus agir sur la section *cleansing*, désormais sous le contrôle direct de W. Shigoli. Or, ce dernier mène une politique visiblement efficace grâce à la multiplication des opérations de nettoyage coup-de-poing menées dans certaines parties sensibles de la ville.

Ce plan attire les critiques d'une partie des parlementaires de la cité, en tête desquels le Dr. Njoroge Mungai, le président de la KANU-Nairobi, ancien parlementaire de Dagoretti. Il dénonce tout d'abord l'inutilité de telles mesures. Nairobi a déjà accueilli des rassemblements plus importants qui n'ont pas donné lieu, selon lui, à

⁹⁹⁷ « Rubia opposes commission », *Daily Nation*, March 20, 1986.

⁹⁹⁸ *Daily Nation*, February 3, 1986.

⁹⁹⁹ « Cleaning-up the streets », *Weekly Review*, June 19, 1987.

des actions aussi radicales, tel que le congrès eucharistique et la venue de Jean-Paul II en août 1985 (même si en 1985 des déplacements de *hawkers* du centre-ville vers Kariokor ont été entrepris par la *City Commission* mais avec peu de résultats). Ensuite, ce mode de décision unilatéral est critiqué, N. Mungai sollicitant dès lors que le commissaire provincial de Nairobi lance une concertation avec l'ensemble des politiciens locaux. N. Mungai est soutenu par plusieurs parlementaires nairobiens, dont C. Rubia, député de Stahere et Clement Gachanja, élu de Dagoretti. Néanmoins, l'entreprise décidée par la *City Commission* est lancée, débutant avec la destruction d'une vingtaine de kiosks près du centre commercial de Kilimani, *ward* dans lequel Mungai a par ailleurs une forte influence.

La politique municipale envers les *hawkers* et les kiosks est également un sujet récurrent d'opposition entre acteurs locaux et ressurgit particulièrement en cette période d'échéances électorales. Comme le souligne le journaliste du *Weekly Review*, « chaque politicien de la cité sait que l'expression de sympathie envers les *hawkers* dans leur luttes récurrentes de territoires avec l'organe municipal est une thématique classique de campagne »¹⁰⁰⁰. Les prises de position en faveur des *hawkers* sont plus particulièrement choisies par les politiciens ayant un nombre important de *hawkers* ou de classes défavorisées dans leur circonscription. C'est ce qui explique en partie la posture de N. Mungai. Souhaitant retrouver un mandat de député, N. Mungai est menacé par un changement de limites des circonscriptions de Nairobi pour les prochaines élections. Le *ward* dans lequel il est implanté, Kilimani, allant être transféré de la circonscription de Parklands à celle de Dagoretti, il est nécessaire pour N. Mungai d'axer sa politique sur la prise en considération des préoccupations des plus pauvres. De plus, circonscription quasi-exclusivement Kikuyu, les élections à Dagoretti y sont présentées comme une des rares à Nairobi à se jouer sur la capacité des politiciens à proposer des améliorations concrètes des conditions de vie plus que

¹⁰⁰⁰ « Split in the ranks », *Weekly Review*, November 2, 1990.

sur un vote ethnique¹⁰⁰¹. Les politiciens sont également tenus de prendre en compte les intérêts de la puissante communauté d'affaires qui existe derrière les milliers de *hawkers* et de kiosks à Nairobi, qu'il s'agit de ne pas s'aliéner. Depuis le début des années 1980, les *hawkers* s'associent en effet de plus en plus sur une base territoriale pour asseoir leurs revendications¹⁰⁰².

Il semble que la territorialisation soit devenue une tendance plus large du sous-système politique de Nairobi : les parlementaires semblent vouloir résolument s'ancrer dans un territoire, celui de leur circonscription. Kenneth King démontre d'ailleurs cet investissement croissant des parlementaires ou des ministres dans les zones artisanales de Nairobi, même s'il rappelle l'ancienneté de cette posture¹⁰⁰³. À partir de la prise de position de D. arap Moi en faveur de l'aide au secteur informel, qui sollicite d'ailleurs en 1985 qu'on leur alloue des abris et des titres de propriété, la territorialisation devient de plus en plus indispensable pour le député s'il veut pouvoir s'affirmer dans les luttes politiques locales.

Cette défense des *hawkers*, et donc la territorialisation du parlementaire qu'elle traduit, est nécessaire également parce que le pouvoir administratif se territorialise, comme l'illustre l'évolution de la composition et du fonctionnement de la commission. Suite au renouvellement de la commission en 1988, des résidents nairobiens des différentes circonscriptions de la ville sont désormais nommés commissaires. Surtout, chaque commissaire se voit alloué un territoire, en l'occurrence un *ward*, sur lequel il a la charge de s'assurer du bon fonctionnement des services. En fait, dans un contexte où le clientélisme urbain tourne de plus en

¹⁰⁰¹ *Weekly Review*, September 11, 1987.

¹⁰⁰² Cette association par lieu et non pas par type de commerces est présentée par K. King comme originale. King, K., *Jua Kali Kenya. Change and Development in an Informal Economy (1970-1995)*, Londres, James Currey, 1996, p. 22.

¹⁰⁰³ Kenneth King rappelle que Gikomba a été donné pour presque rien, par un ancien maire, aux artisans du *jua kali* au début des années 1970. King, K., *op. cit.*, p. 25.

plus à vide en raison des mutations urbaines, l'ancrage dans un territoire est une ressource pour des députés qui ne semblent plus aussi bien assis qu'auparavant, notamment en raison de l'affaiblissement des grandes figures nationales et la menace de nouveaux prétendants, notamment les anciens conseillers qui reviennent progressivement sur le devant de la scène.

On assiste ainsi à des divergences profondes entre politiciens nairobiens quant à la question des *hawkers*. Elles traduisent les différences de stratégies des parlementaires, notamment quant à leur relation avec le gouvernement central. Se structure notamment une opposition entre le groupe de N. Mungai et celui de M. Wanjigi. Lors de la préparation des Jeux panafricains, Maina Wanjigi, député de Kamunjunji et ministre du développement partagé ainsi que le Dr. Josephat Karanja, alors vice-ministre de la recherche, des sciences et de la technologie et élu de Mathare¹⁰⁰⁴ ne s'associent pas aux critiques contre la commission. Ils présentent d'ailleurs ces critiques comme des démonstrations de non-respect au Président Moi lui-même, présenté comme le seul à connaître cette problématique et donc seul apte à la traiter.

La sphère politique de Nairobi est plus largement bouleversée, et donc les luttes attisées, par la montée en puissance des politiciens de Murang'a, la plupart des parlementaires en étant désormais originaires. Après les élections de 1988, il ne reste que quelques politiciens de l'ère Kenyatta. M. Kibaki n'est plus vice-président, remplacé par J. Karanja, traduisant la fin de l'un des derniers bastions kikuyu traditionnels associés au pouvoir, ceux de Nyeri. N. Mungai (originaire de Kiambu) dénonce constamment la volonté de M. Wanjigi de prendre sa place à la tête de la KANU-Nairobi, avec l'appui discret de Joseph Kamotho¹⁰⁰⁵. Ce processus est achevé

¹⁰⁰⁴ J. Karanja prend le mandat de parlementaire de A. Ngumba après des élections partielles à Mathare en 1986 suite à la fuite de ce dernier en Suède.

¹⁰⁰⁵ Président de la KANU de Murang'a, également secrétaire général national de la KANU et ministre des transports et des communications.

par les purges opérées dans la KANU en 1989 des dernières grandes personnalités kikuyu, notamment de Kiambu, dont le vice-président, député de Mathare, Josephat Karanja, contraint de démissionner après un vote de défiance de la KANU. En 1989, il ne reste plus que deux parlementaires nairobiens originaires de Kiambu : N. Mungai, député de Westlands depuis 1988, et Chris Kamuyu récemment élu à Dagoretti.

À partir de 1988, l'utilisation par les parlementaires de la thématique de la gestion de la cité par la commission sera néanmoins sérieusement limitée. La réforme électorale et la stratégie développée par D. arap Moi envers les parlementaires parviennent à clore pour un temps toutes critiques de la part des parlementaires. Dans sa stratégie de reprise en main autoritaire de la sphère politique, une réforme électorale est initiée lors des élections législatives de 1988. Elle introduit un système de vote à deux degrés : tout d'abord des primaires au sein du parti sélectionnant deux candidats qui pourront ensuite se présenter aux élections législatives. S'agissant des primaires, le vote secret est remplacé par un système d'alignement physique derrière le candidat de son choix (*queuing*). Cette introduction de primaires met les concurrents sous la coupe directe du parti puisque ce dernier peut largement influencer, par diverses techniques, les résultats de l'alignement. Les candidats cherchent d'autant plus les faveurs du parti que s'ils parviennent à obtenir 70% des voix lors des primaires, ils sont réputés directement élus. La fin de la dissidence de certains parlementaires est accrue par la stratégie du Président Moi qui s'attelle à nommer à des postes ministériels plus de la moitié des députés¹⁰⁰⁶.

Cette reprise autoritaire se traduit par un relatif silence parlementaire sur l'entreprise municipale de destruction de Kibagare et Kangemi fin 1990 et qui concernent près de 30 000 personnes¹⁰⁰⁷. Le silence est obligé pour la plupart des députés, suite à

¹⁰⁰⁶ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 271.

¹⁰⁰⁷ King, K., *op. cit.*, p. 33.

l'arrestation de plusieurs politiciens accusés d'avoir infiltré les rangs des *hawkers* pour les tourner contre le gouvernement, et l'exclusion de la KANU au mois de juin et pour un an de M. Wanjigi suite à sa dénonciation du nettoyage de Muoroto dans sa circonscription de Kamukunji¹⁰⁰⁸. Néanmoins, la problématique de la propreté reste un sujet sensible, y compris pour le Président Moi. Ce dernier est contraint de légitimer publiquement cette politique en rappelant qu'elle est assortie de relocations. Il rassemblera ainsi en août 1990 un million de Kes pour construire des abris de *hawkers* à Kariobangi¹⁰⁰⁹. D. arap Moi intimera également aux parlementaires d'expliquer à la population cette politique, mais peu s'exprimeront. N. Mungai prendra une position nuancée : étant donné sa position au sein du parti, récemment promu au cabinet à la place de M. Wanjigi, il ne peut s'opposer à ces démolitions et aux opérations présentées comme une exigence sanitaire ; il rappelle néanmoins son opposition aux destructions faites dans des zones qui sont en fait assez éloignées du centre-ville¹⁰¹⁰.

Cette difficulté pour les politiciens de s'enraciner dans leur territoire, dans un contexte où le gouvernement central empêche tout débat, profite aux anciens conseillers pour qui une territorialisation s'est déjà opérée. Ainsi, en 1989, ce sont quatre anciens conseillers qui deviennent parlementaires de Nairobi, situation peu imaginable cinq ans auparavant : Gerishon Kirima à Stahere, Z. Maina à Mathare, David Mwenje à Emabakasi et Chris Kamuyu à Dagoretti. Ils profitent des réseaux qu'ils ont su construire lorsqu'ils étaient à la mairie et qu'ils ont su entretenir, notamment par les postes au sein de la KANU qu'ils ont gagnés au niveau des *ward* en 1985. Aussi restreint soient leurs réseaux, ils restent plus étendus que ceux des nombreux candidats dans les différentes circonscriptions, maintenant que les grandes figures politiques ne peuvent plus les appuyer.

¹⁰⁰⁸ « Split in the ranks », *Weekly Review*, November 2, 1990.

¹⁰⁰⁹ King, K., *op. cit.*, p. 26.

¹⁰¹⁰ « Mungai and the oppressed », *Weekly Review*, November 30, 1990.

La problématique de la qualité des services municipaux nourrit également les luttes au sein de la commission dont la composition, au fur et à mesure qu'elle a été élargie, est devenue très hétéroclite. Également, la commission est un organe dual, avec d'une part les commissaires, ayant un pouvoir exécutif, et d'autre part l'équipe du secrétaire général, sphère exécutante. Or les commissaires n'ont pas de pouvoir hiérarchique sur les Départements sous autorité du secrétaire général. Une non-coopération de la part des Départements a souvent été dénoncée par les commissaires, notamment par F. Gumo¹⁰¹¹. Des tensions existent au sein même des commissaires, particulièrement entre le président et son adjoint. Cela a été très perceptible entre F. Gumo, également *leader* de l'AFC Leopards¹⁰¹², et J. Kiano, l'épouse du directeur de la *Kenya Broadcasting Corporation* et président de la branche KANU du district de Murang'a.

Les autorités publiques ont construit de manière monopolistique le problème public des déchets, saisissant par le même la ressource politique que constitue la problématisation d'une thématique et les récits afférents. La publicisation du problème des déchets est ainsi née de son positionnement comme la thématique la plus à même de servir les luttes politiques. Le problème public des déchets est ainsi

¹⁰¹¹ « Filthy, Ailing city in the sun », *Weekly Review*, July 12, 1991.

¹⁰¹² Créée en 1964 sous le nom d'*Abaluhya Football Club*, cette association sportive a pour objectif de promouvoir les Luhya dans le milieu du football et concurrencer notamment la *Luo Union Football Club*. Devenu *All Footballers club Leopards* en 1981, ce club, parmi les plus titrés du pays, est basé à Nairobi. Pour plus de détails sur les relations entre football et politique au Kenya, voir Maupeu, H., « Chronique du Kenya », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 39-42.

devenu l'outil central d'une stratégie présidentielle visant à asseoir autoritairement son pouvoir sur la cité dans les années 1980.

Cette instrumentalisation du problème public des déchets apporte également un éclairage différent sur le gouvernement des villes. La déliquescence de la collecte des déchets est de prime abord lue comme l'illustration des défaillances des autorités publiques à organiser des services urbains satisfaisants, et souvent perçue comme le symbole de l'échec des autorités à intervenir efficacement en améliorant les services. Or l'efficacité d'une action ne peut se lire qu'à l'aune des objectifs qui lui sont fixés. S'agissant de la gestion des déchets, les interventions, qu'elles soient discursives ou concrètes, servent des objectifs complexes, étroitement politiques, où se joue la construction autoritaire du régime Moi. De ce point de vue, les interventions dans le domaine des déchets ont atteint leur objectif : développer le contrôle du gouvernement central sur une cité historiquement périphérique et rétive. L'analyse de la construction du problème public des déchets et les interventions corollaires des autorités publiques dans le domaine des déchets rappellent la circularité qu'il convient d'opérer entre les objectifs et les moyens. Que les autorités publiques ne remédient pas à la déliquescence du service municipal des déchets ne traduit pas un gouvernement impuissant ou démissionnaire. Il s'agit bien davantage de la traduction d'une stratégie globale visant à utiliser la crise des déchets comme instrument de contrôle du Centre sur la Périphérie.

Les mutations sociétales des années 1990 interrogent néanmoins la permanence de ce type de régulation, qui repose sur un maniement du problème public des déchets par les seules autorités publiques et une posture autoritaire du régime. En effet, l'investissement croissant des résidents et des organismes de développement dans la gestion des déchets va progressivement mettre un terme au monopole acquis par les autorités publiques sur la définition du problème. Or l'évolution du contexte politique, notamment le retour au multipartisme, va mettre un terme au régime autoritaire *Nyayo*, contraint à l'ouverture. Ces transformations vont opérer une

profonde mutation du problème public des déchets, qui va se traduire par l'abandon par les autorités publiques des armes qu'elles avaient privilégié dans les années 1980, en l'occurrence un discours centré sur les déchets et des interventions directes répétées dans ce domaine. Pour autant, cette évolution traduit davantage une adaptation des modalités de régulation de la ville au nouveaux contexte et objectifs des autorités dans les années 1990 qu'un processus de retrait de ces mêmes autorités.

Troisième partie

**L’AFFIRMATION D’UNE CO-CONSTRUCTION
DE L’ACTION PUBLIQUE :
UNE RÉGULATION RÉNOUVELÉE
DE L’ACTION PUBLIQUE
(1992-2002)**

La récurrence et l'intensité de la crise ainsi que la publicisation du problème public des déchets ont conduit à l'investissement, dans les années 1990, d'une multitude d'acteurs privés qui assurent une gestion quotidienne des déchets sur des territoires de plus en plus nombreux.

À la différence des décennies 1980, les autorités ne sont plus les seuls médiateurs du problème public, aboutissant à un phénomène de co-construction de l'action publique. Comme le souligne Patrice Duran, « aujourd'hui, on est manifestement sorti d'une logique d'action publique seulement définie en termes de production. Il s'agit moins de produire que de répondre à des problèmes complexes difficilement cernables dans des savoirs d'experts... De manière significative, les domaines d'action actuellement prioritaires tels que l'eau, l'environnement et l'aménagement se sont eux-mêmes révélés faussement clairs. En effet, ils représentent des secteurs qui recouvrent des enjeux multiformes, engagent des acteurs multiples et mobilisent des savoir-faire nombreux, déterminant de ce fait des champs faiblement balisés car leurs frontières ne peuvent guère être fixes dans une nomenclature administrative parfaitement codifiée... L'horizontalité des enjeux ne s'accommode guère de l'absence prolongée des partenaires économiques et sociaux. De plus en plus de groupes ou organismes se manifestent en tant que propriétaires de problèmes publics. L'action publique est non seulement co-produite, elle est co-construite collectivement »¹⁰¹³. Dans le cas qui nous intéresse, les multiples actions sociétales développées marquent une empreinte nouvelle au problème public des déchets, que les autorités publiques ne sont plus à elles seules en mesure de définir et d'instrumentaliser.

Dans un contexte de multipartisme et d'ouverture afférente du régime, l'inefficacité de la gestion des déchets, arme politique privilégiée par le régime dans les années 1980, est battue en brèche par la prise en charge par les résidents, souvent appuyés

¹⁰¹³ Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 115-116.

par des organismes de développement, de ce problème social. Les autorités publiques apparaissent contraintes d'abandonner leur stratégie antérieure, confrontée à une évolution importante de contexte. La gestion des déchets n'apparaît plus comme l'arme discursive privilégiée dans les luttes politiques entre acteurs, tandis que les interventions directes des autorités publiques dans les déchets s'amenuisent. Le gouvernement de la ville, défini comme l'élaboration et l'imposition de principes d'action, de dispositions par une autorité publique centrale, apparaît érodé par ce polycentrisme, laissant place à une gestion urbaine caractérisée, en apparence en tout cas, par la contingence. Les acteurs privés semblent ainsi évoluer en toute autonomie, sans véritable encadrement des autorités qui, de manière contrainte ou volontaire, n'utilise plus le problème public des déchets comme un instrument de contrôle des relations entre acteurs urbains (Chapitre 5).

Pour autant, à l'épreuve d'un terrain plus approfondi, les autorités publiques réussissent largement encore, par un renouvellement de la diffusion de représentations et de la manière d'intervenir, à réguler c'est-à-dire à développer une influence directrice¹⁰¹⁴ sur les acteurs de la gestion des déchets, bien loin alors d'un processus de désengagement souvent présenté comme le lot des autorités publiques en Afrique. Durant les années 1990, les autorités publiques sont parvenues à encadrer, en accord avec leurs objectifs respectifs, les actions dans le secteur des

¹⁰¹⁴ La définition de la régulation politique a été successivement reconstruite. À ce sujet, voir : Commaille, J., Jobert, B. (dirs), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999. Il est ici préféré une définition stabilisée où « réguler » consiste à « assurer l'équilibre d'un processus à l'œuvre ou à rétablir cet équilibre quand la structure normale est troublée » (Encyclopédie Universalis). Le concept de régulation est ici privilégié à celui de gouvernance, bien que cette dernière soit présentée comme le successeur du mode gouvernemental lorsqu'il s'agit de caractériser l'ordre politique. La gouvernance se définit comme « la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux et d'autre part (...) la capacité à les représenter à l'extérieur » in Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, 1995, p. 57-95. Ce concept de gouvernance repose sur une vision très volontariste de la construction de l'ordre politique. Comme le soulignent Jacques Commaille et Bruno Jobert, « entre le gouvernement et la gouvernance, il y a simplement une complexification et un enrichissement des acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs collectifs. On reste dans une conception où les équilibres et les ajustements sont fondés sur l'action délibérée d'un système de pilotage, c'est-à-dire une conception somme toute assez éloignée d'une conception plus sociologique de la régulation », Commaille, J., Jobert, B., *op. cit.*, p. 30.

déchets, particulièrement les activités les plus lucratives. Cet encadrement est certes indirect et souvent opaque, se déroulant dans l'ombre des filiales de groupes indo-kenyans ou dans une simple discussion entre un petit recycleur et un conseiller municipal. La gestion des déchets devient, dans les années 1990, un secteur extrêmement bien contrôlé, aussi bien par le « haut », s'agissant des grands projets de nouvelle décharge ou de privatisation de la collecte, que par le « bas », par la capacité des *leaders* urbains à s'insérer dans les actions quotidiennes conduites par les résidents dans un jeu souvent informel. Ce contrôle traduit la capacité des autorités publiques à adapter les modalités de régulation aux nouvelles caractéristiques de leur environnement et là encore avec un succès indéniable : ces modalités offrent au pouvoir d'État, d'une part, le contrôle de toutes les activités les plus lucratives des déchets et aux *leaders* urbains, d'autre part, la capacité de s'insérer dans le nouveau champs multipartiste grâce à la constitution de ressources indépendantes des positions institutionnelles de pouvoir (Chapitre 6).

Chapitre 5

LA CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE : LA REMISE EN CAUSE DU GOUVERNEMENT DE LA VILLE

L'investissement populaire dans la gestion des déchets conduit à ancrer définitivement l'action publique en matière de gestion des déchets dans un modèle de co-production. Cette dynamique porte en germe une remise en cause radicale du mode de gouvernement de la capitale jusqu'alors privilégié par les autorités publiques.

Ce processus de remise en cause ne se présente pourtant pas comme une évidence. Certes la gestion des déchets est désormais principalement assurée par des acteurs autres que les autorités publiques, ce qui rompt avec la posture précédente (dans cette dernière, la non-gestion est privilégiée par l'ensemble des acteurs). Pour autant, l'expérience des décennies précédentes témoigne de la capacité des autorités publiques à orienter en leur faveur les situations. La quasi-absence de service public de collecte pendant la décennie 1980 n'a ainsi pas conduit à une modification du mode de gouvernement de la ville. Détenant le monopole de construction du problème public des déchets, les autorités ont utilisé cet instrument pour perpétuer un certain mode de gouvernement. Ce dernier ne nécessite pas, comme nous l'avons vu, d'interventions concrètes et efficaces sur le terrain des services publics mais repose essentiellement sur la communication politique. L'amélioration de la gestion des déchets, permise par les interventions populaires, ne rendrait *a priori* pas cette posture caduque.

Pourtant, la remise en cause du mode de gouvernement urbain dans les années 1990 est générée par deux processus inhérents à l'investissement populaire dans la gestion des déchets :

- la co-production de l'action publique induit également une co-construction de cette action. En effet, les investissements populaires enrichissent la définition même du problème des déchets, monopole jusque là détenu par les autorités publiques. Or cet enrichissement de la définition du problème public des déchets se réalise de manière complexe, parfois paradoxale, ce qui limite *de facto* la

capacité des autorités publiques à orienter cette définition selon leurs intérêts propres (Section 1) ;

- par ailleurs, l'intérêt des autorités publiques à renouveler le discours portant sur la gestion des déchets évolue également. Les autorités se retrouvent en effet confrontées à un changement significatif du système politique local, avec l'introduction du multipartisme notamment, qui les oblige à renouveler leurs instruments de lutte, au détriment d'un discours auparavant exclusivement centré sur les déchets et des interventions directes dans le domaine des ordures (Section 2).

UNE DÉFINITION DÉSORMAIS CONCURRENTIELLE DU PROBLÈME PUBLIC DES DÉCHETS

L'investissement populaire marque par sa capacité à infléchir sensiblement, sur la base de moyens limités, la situation des quartiers, en matière de propreté bien sûr mais également par sa capacité à structurer de nouvelles sociabilités et territoires au sein de la ville (I). Cet enracinement d'une dynamique gestionnaire collective et fédérative conduit à une évolution de la définition du problème public des déchets. Néanmoins, cette évolution est, à l'image de la ville qui se remodèle, complexe, voire paradoxale (II).

I UNE GESTION COLLECTIVE ET FÉDÉRATIVE

L'investissement collectif est caractéristique des nouvelles pratiques de gestion des déchets qui se développent au début des années 1990.

Cet investissement collectif revêt une double dimension :

- il participe à l'ancrage progressif de la co-production, par un ensemble croissant d'acteurs, de la gestion des déchets ; la diffusion des initiatives collectives à l'échelle de la ville, le caractère de plus en plus structuré de certaines d'entre elles, voire les liens qu'elles peuvent progressivement établir avec d'autres acteurs (secteur privé) attestent de la pérennisation de cet investissement et de sa capacité à s'auto-développer ;

- il engendre une modification significative des rapports sociaux au sein des groupes et des territoires dans lesquels ces pratiques s'ancrent. Il fédère notamment les individus du groupe autour d'un objectif commun nouveau : gérer les déchets.

Cette capacité autonomisante et fédérative des initiatives collectives de gestion des déchets se traduit concrètement par le développement de groupes de quartier structurés (A) et l'émergence de professions spécialisées (B), prémices à la structuration possible de véritables territoires non-institutionnalisés de gestion des déchets (C).

A. Un investissement collectif dans les différents quartiers, créateur de liens sociaux renouvelés au sein des groupes

À partir du début des années 1990, des initiatives collectives de gestion des déchets se développent, dans l'ensemble des quartiers pauvres de la capitale, et dans les (quelques) quartiers de classe moyenne ne bénéficiant pas d'intervention municipale. Cette dynamique collective tranche avec les pratiques antérieures, essentiellement fondées sur des initiatives individuelles. Ces initiatives collectives vont de l'investissement ponctuel dans une campagne de nettoyage d'un quartier à un investissement régulier dans le recyclage, la réutilisation ou le compostage¹⁰¹⁵.

Cette dynamique collective s'est au départ essentiellement assise sur des actions de nettoyage par certains habitants de la rue adjacente à leur habitation. Les différents terrains que j'ai réalisés entre 2000 et 2003 ont mis en lumière la permanence de ses initiatives, dix ans après leur apparition, et ce malgré les mutations opérées,

¹⁰¹⁵ Ces pratiques sont répertoriées dans Klundert, A., Lardinois, I., *Community and Private (Formal and Informal) Sector Involvement in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries*, UMP Workshop, Ittingen, April 10-12 1995.

notamment l'arrivée des compagnies et des petits entrepreneurs de collecte et le renouvellement des membres des groupes. Dans le quartier de Buruburu, une soixantaine de voisins se réunissent ainsi une fois par mois, depuis 1993, pour nettoyer la *Kanga road* en collectant puis brûlant les déchets. Progressivement, des collectes spatialement plus ambitieuses ont été mises en place, souvent sur une base associative, dépassant la simple rue pour s'inscrire dans un territoire plus grand, celui du quartier. Ainsi, dans le lotissement de Soweto, quartier de Komorock, une soixantaine de femmes et leurs enfants se regroupent chaque samedi depuis février 1992, afin de nettoyer l'ensemble du lotissement des déchets envahissants. De même, à *Magiwa estate*, adjacent au quartier de Golf Course, une association d'habitants s'est constituée en 1991 afin de collecter chaque semaine les déchets dans l'ensemble du quartier, complètement abandonné par la mairie depuis plusieurs années. Ces déchets sont ensuite déposés dans la benne centrale, installée par la *City Commission* au milieu des années 1980 près de la route *Mbagathi way* mais très rarement vidée.

Ces initiatives de nettoyage ont été plus tardivement complétées par des activités de recyclage ou de compostage désormais en plein essor, que j'ai retrouvées dans la plupart des quartiers populaires visités en 2001 et 2002. Certaines d'entre elles aboutissent à des actions organisées de recyclage et de compostage. Depuis 1992, l'*Uvumbuzi Club*, une organisation pionnière dans le domaine des déchets, ciblant les jeunes et centrée sur la conservation de l'environnement urbain, a mis en place à Dandora une petite structure de compost, toujours présente en 2002 et sur laquelle s'active un groupe d'une dizaine de femmes et d'adolescents. Cette association a par la suite initié des actions similaires à Kibera, Kasarani ou encore Langata. Le *Kasarani Urban Farmers Group*, dont j'ai rencontré un des membres en 2003¹⁰¹⁶, a été constitué avec le soutien de l'*Uvumbuzi Club*. Cette organisation communautaire de base, d'une trentaine de personnes, est spécialisée dans la vente de fruits et

¹⁰¹⁶ Entretien avec Peter Adongo, membre du *Kasarani Urban Farmers Group*, le 3 juillet 2003 à Nairobi.

légumes issus de l'agriculture urbaine. Elle réalise une collecte de déchets dans certaines rues de Kasarani, à deux reprises par mois. Une fois les déchets organiques récupérés, un compost est produit, destiné à alimenter les cultures de la communauté d'une part, et à la vente du surplus d'autre part. Pour rappel, plus de 50% des déchets produits dans la capitale peuvent potentiellement servir au compost. Également, dans les quartiers très commerçants d'Eastleigh et de Parklands, des collectes ciblées naissent à l'initiative de petits groupes, au départ essentiellement pour le papier¹⁰¹⁷, puis le plastique¹⁰¹⁸.

Ces initiatives caractéristiques des années 1990 sont le plus souvent collectives, multipliant dès lors les acteurs sociaux investis. S'activent désormais de nombreuses associations¹⁰¹⁹, des Organisations Communautaires de Base (OCB)¹⁰²⁰ ou bien des ONG¹⁰²¹. Les OCB occupent une place croissante : une centaine s'active dans la gestion des déchets début 2000, dont une quinzaine ont une activité exclusivement dédiée à la valorisation des ordures. Souvent sans ressources financières initiales, elles ont profité d'un important soutien technique, financier ou opérationnel des très nombreuses ONG et églises¹⁰²² présentes à Nairobi. Les ONG *Foundation of*

¹⁰¹⁷ *East African Standard*, November 17, 1994.

¹⁰¹⁸ *East African Standard*, April 11, 1994.

¹⁰¹⁹ Près de 200 associations communautaires officiellement enregistrées sont investies dans des activités liées à l'amélioration des services urbains. Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of Social Studies, 2005, p. 93. La *Mathare Youth Sports Association* (avec plus de 10 000 membres) est la plus importante d'entre elles.

¹⁰²⁰ Les Organisations Communautaires de Base sont relativement nombreuses au Kenya, environ 700 fin 1995, dont 314 à Nairobi parmi lesquelles 112 déclarent avoir une activité liée aux déchets, à l'instar de *Kibera Siranga* et *Mukuru Project*. Mbugua, K.C., *Urban community-based organisations in Nairobi (Kenya) : understanding and strengthening their strategies to cope with poverty*, Nairobi, Bernard van Leer Foundation, 1996, p. 2.

¹⁰²¹ Sur l'investissement des ONG dans les services urbains, voir notamment Ng'ethe, N., Kanyinga, K., « The Politics of Development Space : The State and NGOs in the Delivery of Basic Services in Kenya », *Working Paper*, N°486, Institute for Development Studies, Nairobi, June 1992. Voir annexe tableau 24 : « Liste des principales ONG investies dans la gestion des déchets à Nairobi » (p. 120 du cahier d'annexes).

¹⁰²² La capitale kenyane compte en 1997 environ 400 églises ou groupes religieux dont une cinquantaine déclare avoir une activité liée aux déchets. L'organisation *Mukuru Project* par exemple, qui a débuté ses activités en 1990, est soutenue par la *Kariobangi Catholic Church*. Cette dernière

Sustainable Development in Africa (FSDA) et *Ungudu Society of Kenya* soutiennent, par exemple, plusieurs OCB de compostage pour la première¹⁰²³ et des projets de recyclage, dans la partie Est de la ville notamment, pour la seconde. Créée par le père Arnold Grol, un prêtre catholique hollandais, dans les années 1970, la *Ungudu Society of Kenya* travaille au départ uniquement avec les enfants des rues. Un de ses représentants, rencontré en 2003¹⁰²⁴, m'explique que l'investissement dans la gestion des déchets est intervenu au début des années 1990. Actuellement, l'ONG offre la possibilité à 300 enfants de suivre un enseignement à la *Machuma School*, dans le quartier de Mathare, en échange d'une collecte des déchets un jour par semaine. On recense ainsi à Nairobi, début 2000, plus de 11 000 personnes investies dans des groupes formalisés de gestion des déchets.

Ces nouvelles pratiques collectives renouvellent également les sociabilités¹⁰²⁵. La création d'associations, d'organisations communautaires, d'ONG et de petites entreprises (formelles ou informelles) de collecte impliquent une évolution de ces liens sociaux. La *Makina Umoja Usafi na Maendeleo* (MUUM), une OCB du quartier de Kibera, dont j'ai rencontré les membres à trois reprises à l'hiver 2002, en est très caractéristique. Cette organisation a mis en place dès le début des années 1990, sans aucun lien avec le NCC, une campagne régulière de collecte des déchets dans le « village » de Makina¹⁰²⁶. Sur la base des opérations régulières organisées par

assure notamment le paiement des salaires de la quinzaine d'employés permanents. International Labour Office, *Employment creation through privatized waste collection in Kenya*, Nairobi, ILO, 2001, p. 36.

¹⁰²³ L'OCB *Kawangware Afya Bora Group* profite, par exemple, de l'aide matérielle et financière de l'ONG FSDA. Voir annexe tableau 19 : « Liste des principales initiatives communautaires en matière de gestion des déchets » (p. 111 du cahier d'annexes).

¹⁰²⁴ Entretien avec George Odette, représentant de la *Ungudu Society of Kenya*, le 3 juillet 2003 à Nairobi.

¹⁰²⁵ La sociabilité s'entend ici comme « l'ensemble des relations sociales effectives, vécues, qui relie l'individu à d'autres individus par des liens interpersonnels et/ou de groupe ». La sociabilité peut notamment être formelle (organisée) ou informelle (spontanée), collective ou interindividuelle, intense ou légère, au travail ou de quartier. Bidart, C. « Sociabilités : quelques variables », *Revue française de sociologie*, vol.29, N°4, 1988, p. 621-648.

¹⁰²⁶ Voir annexe carte 26 : « Le quartier de Kibera » (p. 53 du cahier d'annexes).

la MUUM telles que les réunions, les actions de collecte, les campagnes d'information, une relation enrichie s'établit entre les habitants, qui n'est pas uniquement fondée sur les solidarités classiques (ethniques et de genre). L'investissement des habitants dans cette association consolide progressivement, tout en le modifiant, le lien établi entre eux et permet l'émergence de nouveaux rapports sociaux. Par exemple, l'association, au départ constituée essentiellement de femmes, a progressivement intégré de plus en plus d'hommes (deux hommes pour trois femmes selon le « recensement » que nous avons brièvement réalisé). Elle réussit également à fédérer les attentes des résidents autour de projets communs tels que la construction de toilettes et de douches communautaires, qui ont fait l'objet de nombreuses réunions. Le cas des organisations investies dans le compostage est aussi caractéristique de l'évolution des sociabilités. Certes, l'engagement des hommes et des femmes¹⁰²⁷ dans les pratiques collectives de compostage s'articule au départ autour de préoccupations économiques : le gain financier (même s'il est encore limité) est une des clefs de compréhension du développement des groupes de compostage. Cependant, lorsque j'ai interrogé une dizaine de membres du *Compost Recycling Group*¹⁰²⁸, les bénéfices pour l'environnement communautaire, notamment l'amélioration des relations à l'intérieur de la communauté, sont classés parmi les facteurs explicatifs de leur participation à la collecte des déchets à des fins de compostage. On rejoint ici les conclusions de l'étude de Kim Adam-Peters qui souligne la diversité des motivations à l'engagement communautaire dans la gestion des déchets au-delà du gain monétaire¹⁰²⁹. Rester occupé, améliorer l'échange avec les autres membres de la communauté, s'intégrer dans le groupe et être reconnu en

¹⁰²⁷ À la différence des secteurs du recyclage, quasi-exclusivement masculins, les activités de compostage sont caractérisées par une réelle mixité. Lorsque l'on croise des piles de compost dans Nairobi, ce sont le plus souvent des femmes et des hommes jeunes qui s'affèrent à tamiser et retourner.

¹⁰²⁸ Entretiens à Ofafa Maringo le 9 juin 2002.

¹⁰²⁹ Peters, K.A., *Community-Based Waste Management for Environmental Management and Income Generation in Low-Income Areas : A Case Study of Nairobi (Kenya)*, Toronto, York University, 1996. p. 47-94.

dehors de la communauté au travers des actions de cette dernière sont présentés comme autant de facteurs explicatifs.

Illustrateur du caractère fédérateur des initiatives collectives de gestion des déchets, de nombreuses associations, dont l'activité première est la sécurité, le sport ou l'éducation, s'investissent progressivement dans le nettoyage des rues. À Eastleigh par exemple, il existe un groupe communautaire dont la principale activité est d'assurer la sécurité des logements de ses membres. Rencontré en 2001¹⁰³⁰, l'adjoint de bureau au *Eastleigh Business Community Policing Office* s'enorgueillit de rassembler 3 000 membres, qui s'acquittent par ailleurs d'une cotisation mensuelle de 20 Kes (soit 1 €). En plus de ses activités initiales de sécurité, la communauté a élargi ses services à la mise en place d'une collecte des ordures au début de l'année 2000. Pour cela, elle a négocié avec la mairie la location d'un camion, au prix de 1 500 Kes (soit 21,3 €) par jour d'emprunt du véhicule, à raison d'une fois par semaine. Ils acheminent ensuite leurs déchets jusqu'à la décharge de Dandora. Également, beaucoup d'initiatives de collecte à Nairobi sont le fait d'associations et d'OCB liées au sport et à l'encadrement des jeunes. Que ce soit le football à Mathare ou Kibera, la boxe ou le cricket à Eastleigh¹⁰³¹ ou encore le judo à Kawangware, l'ensemble de ces associations sportives destinées aux jeunes allient à leurs activités initiales un investissement dans la gestion environnementale, notamment la collecte des déchets. Ainsi, la *Mathare Youth Sport Association* (MYSA), au départ club de football, s'est rapidement tournée vers l'amélioration de l'environnement du quartier. Fin 1998, l'association possédait deux camions-poubelle pour transférer les déchets collectés à l'aide des dizaines de petites charrettes¹⁰³². Bob Munro, membre fondateur, explique :

¹⁰³⁰ Entretien avec Ali Hussein, adjoint de bureau au *Eastleigh Business Community Policing Office*, le 29 mai 2001 à Nairobi.

¹⁰³¹ Le *Catskill Youth Club*, basé à Eastleigh, regroupe deux activités sportives principales : la boxe et le cricket. Régulièrement depuis 1999, le club assure des campagnes de nettoyage des rues du quartier.

¹⁰³² *The East African*, October 19-25, 1998.

« Les immenses piles de déchets non-collectés et les canaux de drainage bouchés restent des vecteurs majeurs de maladies, d'infirmités et de décès. (...) La saison des pluies véhicule la plus forte menace lorsque les eaux contaminées par les rejets et les déchets se répandent jusque dans les habitations. C'est pour faire face à ce problème que l'environnement a été étroitement associé aux activités sportives. Depuis 1988, les jeunes conduisent ainsi chaque semaine des campagnes de collecte à l'aide de petites charrettes, de râteliers et de pelles. Les piles de déchets ont été considérablement réduites »¹⁰³³.

Le quartier de Mathare compte désormais 36 projets distincts de collecte des déchets conduits par plus de 10 000 membres¹⁰³⁴. La MYSA s'est aujourd'hui diversifiée dans de nouveaux programmes comme celui de la prévention et la lutte contre le sida. Association plus modeste en nombre mais fonctionnant sur le même principe, le *Kashoto Youth Club* de Kawangware connaît lui aussi une diversification de son action¹⁰³⁵. Club de karaté créé en 1997, ses 60 membres, jeunes pour la plupart, sont désormais investis dans le ramassage des ordures du quartier à raison d'une fois par semaine. Les déchets ainsi collectés sont alors déposés le long de la *Gitanga road*. Le président du club, rencontré en avril 2001, insiste sur la participation des jeunes aux opérations de nettoyage, condition *sine qua none*, pour lui, de toute participation aux compétitions sportives auxquelles le club est convié¹⁰³⁶.

¹⁰³³ « The huge piles of uncollected garbage and blocked drainage ditches were and still are major causes of diseases, disability and death. (...) The greatest threat is during the seasonal rains when water contaminated by human waste and garbage floods around and even finds its way into their homes... It is in responses to this that the environment was tightly linked to sports. Since 1988, youths have carried out weekly garbage clean-up projects using wheelbarrows, rakes and shovels. The levels of these garbage heaps was reduced considerably ». « The experience that worked », *East African Standard*, April 29, 2000.

¹⁰³⁴ Le club de football rattaché à MYSA, le *Mathare United*, joue aujourd'hui en première ligue kenyane (montée en 1997). Chaque membre de l'association, même les joueurs professionnels, doit faire 80 heures de service communautaire chaque mois.

¹⁰³⁵ Voir annexe texte 11 : « Documents de présentation des activités du *Kashoto Youth club* » (p. 156 du cahier d'annexes).

¹⁰³⁶ Entretien avec le président du *Kashoto Youth Club*, Joseph Omondi, le 18 avril 2001.

B. L'émergence de professions

Dans les années 1990, de véritables professions émergent dans le domaine des déchets. Cette dynamique rompt là encore avec celle des deux décennies précédentes où les actions en matière de déchets se « limitent » à des activités à but lucratif. Si la distinction entre l'action à but lucratif et l'activité professionnelle peut de prime abord apparaître ténue (mêmes pratiques, même but), elle s'appuie pourtant sur un ensemble d'évolutions, qui transforment radicalement l'appréhension des actions dans le domaine des déchets.

Depuis la fin des années 1970, des activités liées aux ordures se sont, en effet, déjà développées : la fouille réalisée par les *scavengers*, qui est la principale d'entre elles, la production de compost sur de petits lopins de terre ou encore la collecte puis la vente des multiples déchets recyclables à des négociants divers. Trois caractéristiques principales permettent d'esquisser une première définition de ces activités : il s'agit d'actions essentiellement ponctuelles, d'une ou plusieurs personnes, dans le domaine des déchets, dont l'objectif est un gain financier.

Leur caractère ponctuel se mesure différemment selon les activités :

- en ce qui concerne la collecte/vente de déchets recyclables ou la production de compost, ces actions sont le plus souvent réalisées en complément d'un emploi, qui se révèle insuffisamment rémunérateur, et surtout de manière très irrégulière dans le temps ;
- la fouille est en revanche l'activité principale des *scavengers*. La ponctualité de cette activité réside alors essentiellement dans son caractère faiblement organisé, qui se traduit par une fouille le plus souvent parcellaire, sans itinéraire déterminé par exemple. Cette ponctualité s'explique en grande partie par la faiblesse physique qui caractérise les *scavengers*, confrontés à

une extrême pauvreté, et la « chasse » qui est souvent conduite à leur rencontre par la population¹⁰³⁷ ou la police¹⁰³⁸.

La seconde caractéristique structurante de ces activités est leur caractère strictement individuel. Ces activités se réalisent seul et lorsqu'elles induisent la rencontre de l'autre (l'acheteur notamment), la relation s'avère aléatoire. Les activités étant pour la plupart irrégulières et sur de petits volumes de déchets, elles ne permettent pas de créer des relations établies avec les acheteurs. Malgré la plus grande régularité de l'activité, les *scavengers* ne sont pas non plus en mesure de s'assurer d'une vente fluide de leurs produits, l'acheteur potentiel demeurant à trouver quotidiennement. Ce ressort individuel des activités réside ainsi également en grande partie dans la relative rareté de l'acheteur en déchets. Les négociants ne sont en effet présents que dans certains quartiers et leur marché demeure encore réduit à un nombre limité de firmes de recyclage.

Le gain financier induit par ces activités est, à l'aune des dynamiques précédentes, extrêmement limité. Il n'est pas en mesure d'assurer à lui seul la subsistance des acteurs. Le produit des déchets n'assure aux *scavengers* qu'une possibilité de survie extrêmement précaire¹⁰³⁹. Pour les autres, il apporte un complément certes faible

¹⁰³⁷ La fouille a été essentiellement assurée par les enfants des rues jusqu'au début des années 1990. Elle a ainsi été longtemps assimilée à une nuisance, créée par des groupes d'enfants porteurs d'une image plus ou moins criminelle (Hacke, A., *op. cit.*, p. 179-183). En effet, nombre d'enfants des rues sont investis à la fois dans des activités informelles et illégales, le vol notamment. Or Nairobi est caractérisé depuis les années 1990 par une justice expéditive (*mob justice*) qui consiste à battre à mort tout voleur repéré par les passants. Au milieu des années 1990, trois lynchages étaient en moyenne quotidiennement recensés dans l'agglomération. Rodriguez-Torres, D., « De la marginalité à la délinquance : les enfants de la rue à Nairobi (Kenya) », *Les cahiers de Marjuvia*, N°5, 2nd semestre 1997, Paris, p. 63.

¹⁰³⁸ Les enfants des rues sont souvent persécutés par la police, particulièrement dans le centre-ville. « Gettings Kids off the Streets », *Weekly Review*, March 27, 1998 et « The making of street children », *The People*, January 10, 2001.

¹⁰³⁹ Pendant longtemps, la fouille a été une activité très peu rémunératrice (on ne pouvait guère espérer plus de 300 Kes mensuels). Cette évaluation chiffrée reste soumise à caution, le volume de collecte et le prix de vente étant aléatoires. Kilbride, P., Suda, C., Njeru, E., *Street Children in Kenya : voices of children in search of a childhood*, Londres, Bergin & Garvey, 2000, p. 74.

mais indispensable dans une stratégie de subsistance qui se construit le plus souvent sur l'accumulation d'une multitude de « petites » activités. À partir des données limitées dont nous disposons sur ces acteurs à cette période, il apparaît en effet que les activités en matière de déchets restent pratiquées par des citoyens qui n'ont pas d'emploi formel.

Les années 1990 se caractérisent dès lors par un processus hybride, où se perpétue ce type d'activités, et émerge aussi, soit au sein des activités préexistantes, soit sur la base de nouvelles pratiques, des professions, c'est-à-dire « des activités régulières exercées pour gagner de l'argent »¹⁰⁴⁰. Cette professionnalisation caractérise, pour les activités existantes, les *scavengers* et les négociants, et, pour les activités nouvelles, les petits entrepreneurs de la collecte des déchets ménagers.

La régularité, critère distinctif entre les activités précédentes et celles des années 1990, se traduit à la fois dans le temps mais également dans l'espace. Cette régularité induit des effets sur l'organisation même des activités et les relations entre acteurs, qui transforment ces activités en véritables professions. D'une part, ces activités sont désormais pratiquées quotidiennement par des acteurs qui exercent ici leur activité principale et y trouvent leur seule source de revenus, la principale le cas échéant. D'autre part, ces activités se développent à l'échelle de la ville entière. Elles quadrillent progressivement chaque quartier, de manière de plus en plus organisée.

Ce processus de professionnalisation des activités existantes est particulièrement visible pour la fouille. Cette dernière s'est ouverte à de « nouveaux » *scavengers*, des hommes plus âgés qu'auparavant, souvent chefs de famille, qui construisent une collecte organisée dans la ville. Une étude menée par Casper Odegi-Awuondo montre un accroissement significatif de la moyenne d'âge des fouilleurs : de 18 ans en 1986 à 27 ans en 1994. Sur les 256 fouilleurs rencontrés, la moitié est mariée, a

¹⁰⁴⁰ Dictionnaire Larousse, 2007.

une famille et habite dans un *slum*¹⁰⁴¹. Ces fouilleurs réalisent, désormais souvent à plusieurs, un parcours de collecte prédéfini (horaires réguliers et lieux précis) et non plus au hasard des « découvertes », avec des sources de matière privilégiées telles que les poubelles des hôtels ou des immeubles de bureaux du centre-ville mais aussi les bennes des entreprises installées dans la zone industrielle. Les « nouveaux » *scavengers*, en privilégiant une collecte à la source, c'est-à-dire directement dans les poubelles/bennes, assurent une collecte par essence plus rentable que celle menée par les enfants des rues sur les décharges. Ainsi, l'hôtel *Regency* et l'immeuble de bureaux *Maendeleo House*, tous deux situés dans le centre, ont été visités trois fois par semaine sur la période 2001-2003 par deux fouilleurs, Moses et Beneah, que j'ai rencontrés. Ces deux jeunes hommes d'une trentaine d'années ont négocié, avec les gardiens des deux sites, contre rémunération de ces derniers, un accès privilégié aux poubelles, depuis 1998 pour le *Regency* et 1999 pour *Maendeleo House*¹⁰⁴². À la mesure des moyens du petit groupe qu'ils constituent, ils possèdent parfois du matériel de travail plus « sophistiqué » que le traditionnel sac de toile : des sacs de jutes, des petites charrettes, des piques pour réaliser une collecte plus rapide des détritiques à même le sol. Il s'agit également d'une activité à temps plein : peu rémunératrice, elle oblige souvent les fouilleurs à pratiquer des journées longues, souvent plus de 12 heures par jour¹⁰⁴³.

Un sentiment d'appartenance au groupe, caractéristique de l'activité professionnelle, s'est également développé. En 1999, l'agression de deux gardiens d'un immeuble de bureaux du centre-ville menée par une vingtaine de fouilleurs visait à punir ces gardiens pour avoir battu à mort un fouilleur refusant de payer davantage pour avoir

¹⁰⁴¹ Odegi-Awuondo, C., Namai, H., Mutsotso, B. (dirs), *Nairobi. Masters of survival*, Nairobi, Basic Books, 1994.

¹⁰⁴² Entretiens avec Moses et Beneah, fouilleurs dans le centre-ville de Nairobi, réalisés les 8 décembre 2001 et 11 janvier 2003.

¹⁰⁴³ Bien que plus élevé que celui des enfants des rues, le revenu moyen de ces « nouveaux » fouilleurs reste au demeurant faible au regard de la tâche accomplie : environ 72 Kes par jour. Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. K/19.

accès aux poubelles des lieux¹⁰⁴⁴. Les relations entre les groupes sont également structurées autour d'une règle, que la violence permet la plupart du temps de rétablir lorsqu'elle est bafouée : chaque groupe possède un parcours « sanctuarisé » de fouille, qu'un autre groupe ne peut investir sans accord préalable, sous peine de représailles. Le centre-ville mais aussi les quartiers commerçants d'Eastleigh ou Westlands sont ainsi régulièrement le théâtre de bagarres entre les groupes de fouilleurs établis et ceux plus récents à propos des itinéraires de tournées¹⁰⁴⁵.

À la différence des fouilleurs des rues, ceux localisés directement sur les décharges demeurent essentiellement des enfants des rues organisés en bandes¹⁰⁴⁶. Ces derniers ont développé un ensemble de règles qui encadrent l'activité de fouille, règles professionnelles d'autant plus structurantes qu'elles se confondent avec les règles sociales, le groupe vivant constamment ensemble. La sociabilité à l'intérieur du groupe est importante : la hiérarchie et l'entraide en sont caractéristiques. Par exemple, les très jeunes enfants sont le plus souvent accompagnés d'un enfant plus âgé, c'est-à-dire plus expérimenté, chargé de veiller sur eux. Dans le quartier d'Umoja, les trois principales décharges informelles, sur lesquelles j'ai été entre mars et juin 2001, ont chacune été investies par un groupe d'enfants, là aussi de manière exclusive. Sur celle la plus proche de la *Moi drive*, le groupe se compose d'une quarantaine de jeunes, allant d'enfants de moins d'une dizaine d'années à des jeunes de 20-25 ans. Ils y ont construit plusieurs camps de fortune avec divers matériaux de récupération (tôles, carton, plastique)¹⁰⁴⁷. L'abri le plus robuste est réservé au chef, le

¹⁰⁴⁴ *Daily Nation*, October 16, 1999.

¹⁰⁴⁵ *Daily Nation*, June 23, 1998.

¹⁰⁴⁶ Au moins 80% des enfants des rues pratiquent occasionnellement une fouille des déchets, soit 60 000 enfants selon le *Daily Nation* du 14 mars 1998. Dans une situation de misère et d'abandon, ces enfants y recherchent nourriture et déchets à valoriser. Voir notamment les différents travaux de Deyssi Rodriguez-Torres sur les enfants des rues au Kenya dont « Le gang Serena : origine et production d'une contre-société de la rue à Nairobi », *Politique Africaine*, N°63, octobre 1996, p. 61-71. Également, voir Mugo, J.K., *Rehabilitation of street children in Kenya : approaches, quality and challenges*, Frankfurt, IKO, 2004.

¹⁰⁴⁷ Voir annexe photo 22 : « Habitations d'enfants des rues aux abords de la décharge informelle d'Umoja » (p. 91 du cahier d'annexes).

fouilleur le plus âgé, illustration de la hiérarchie qui structure le groupe. Une véritable répartition des tâches structure leur vie quotidienne, distincte selon les classes d'âges : les plus jeunes collectent, le produit qu'ils recherchent en partie étant le papier¹⁰⁴⁸, les « *juniors* » acheminent les déchets aux négociants et les « *seniors* » restent généralement au camp¹⁰⁴⁹.

En parallèle à la fouille, un véritable entrepreneuriat fondé sur la collecte de déchets à la source est également présent. Les petites entreprises de collecte se sont véritablement développées à partir du début des années 1990 et se sont progressivement professionnalisées. Ces petites entreprises de collecte révèlent alors deux secteurs d'activité distincts. Tout d'abord, certaines sont spécialisées dans la collecte d'un type unique de déchets auprès le plus souvent de commerces, bureaux ou bien d'industries. Dans le cas du papier, les rues de Kirinyaga et de Kijabe comptent près de 80 micro-entreprises (avec en moyenne 3 employés) dont l'activité est de collecter le papier auprès des très nombreux commerces à des fins de recyclage¹⁰⁵⁰. Ensuite, des entreprises de collecte ramassent tous types de déchets auprès des ménages. Implantées dans les quartiers de classes moyennes et de plus en plus dans les zones pauvres de la cité, plusieurs centaines de ces petites structures se retrouvent désormais à travers tout Nairobi¹⁰⁵¹. Au début des années 1990, ces collectes ne concernaient généralement qu'une rue ou deux et étaient principalement réalisées à dos d'homme ; les tournées étaient par ailleurs le plus souvent irrégulières. Les entretiens que j'ai conduits en 2000-2001 auprès de quatorze petits entrepreneurs de collecte d'Eastlands font ressortir une structuration progressive

¹⁰⁴⁸ Le papier est le produit le plus recherché, en règle générale, par les fouilleurs.

¹⁰⁴⁹ Les groupes d'enfants des rues rassemblent trois classes d'âges : les *children*, âgés de 6 à 13 ans ; les *juniors*, de 13 à 25 ans et les *seniors*, plus de 25 ans. Rodriguez-Torres, D., « Le gang Serena : origine et production d'une contre-société de la rue à Nairobi », *Politique Africaine*, N°63, octobre 1996, p. 64.

¹⁰⁵⁰ Ces 80 micro-entreprises dégagent près de 320 tonnes de papier par mois. « Rubbish dumps potential untapped », *Daily Nation*, October 12, 2000.

¹⁰⁵¹ La plupart de ces petites structures sont à la frontière entre le formel et l'informel. Certaines payent une taxe au NCC et sont inscrites au registre officiel.

mais nette de leur activité¹⁰⁵². Aujourd'hui, la plupart de ces entrepreneurs ont investi le quartier dans son ensemble, avec des tournées hebdomadaires fixes et un investissement significatif en matériel. Les exemples des *Kayole Refuse Handlers* (KaRH) et du *Dandora Garbage Group* (DGG) sont caractéristiques. Dans les deux cas, les sociétés opèrent désormais de façon régulière à l'échelle du quartier tout entier (Kayole et Dandora phase I) après avoir commencé par une seule rue. Le DGG projetait par ailleurs, fin 2002, d'élargir ses activités aux quartiers adjacents de Buruburu et Kariobangi. Les deux sociétés, KaRH et DGG, emploient respectivement cinq et onze personnes. Également, toutes deux ont récemment investi dans de petites charrettes à traction humaine ou *pushcar* (deux pour KaRH et quatre pour DGG) et des jeux des sacs poubelles réutilisables distribués à leurs clients (20 000 sacs pour KaRH). Enfin, ces petites entreprises cherchent à diversifier leur canaux de revenus : plusieurs réalisent désormais elles-mêmes le tri des matières réutilisables afin de les revendre directement aux firmes de recyclage, sans passer par les négociants.

Cette professionnalisation des activités de fouille et de collecte est véritablement permise par la structuration d'un solide négoce du déchet, articulé autour d'un ensemble d'entrepreneurs ayant tissé des liens étroits avec les firmes de recyclage. La plupart des déchets fouillés ou collectés sont en effet dirigés vers les multiples sites de « dépôt sélectif » créés par les négociants. Dans le quartier de Dandora, les points de dépôt sélectif mis en place au milieu des années 1980 étaient déjà au nombre de 18 fin 1995¹⁰⁵³, 27 en 2002¹⁰⁵⁴. Au moins un point de collecte sélective est désormais présent dans chaque quartier de la capitale. Surtout, l'organisation et les infrastructures de ces sites se sont considérablement renforcées. Quatre des sept

¹⁰⁵² Le questionnaire ayant guidé ses entretiens est présenté en annexe texte 27 : « Questionnaire-type destiné aux petits entrepreneurs de collecte » (p. 198 du cahier d'annexes).

¹⁰⁵³ *East African Standard*, November 15, 1995.

¹⁰⁵⁴ Évaluation réalisée en mai 2002 avec les services de coopération et d'actions culturelles de l'ambassade de France à Nairobi.

sites visités entre 2001 et 2002 à Kayole, Umoja et Dandora bénéficient de plusieurs constructions en dur, chacune permettant l'entrepôt séparé des différents types de déchets. Parallèlement, la professionnalisation du négoce permet de conserver un volume d'employés stable (deux ou trois personnes pour les plus petites structures à une quinzaine pour les plus grandes), aux horaires de travail définis (en moyenne de 6 heure à 18 heure), tous les jours de la semaine, et de plus en plus souvent payés au mois (et non plus à la journée ou la semaine). Chaque site possède, en outre, sa propre équipe de gardiens de nuit¹⁰⁵⁵. Le salaire moyen d'un négociant est de 13 000 Kes (soit 164 €) par mois mais peut varier de 2 500 à 40 000 Kes mensuels (de 31,5 à 504 €)¹⁰⁵⁶. Une étude menée au premier trimestre 2002 sur cinq sites d'Umoja et de Kayole m'a permis de conclure à un revenu moyen assez similaire d'environ 10 000 Kes mensuels (126 €). Certains négoce parviennent à atteindre des échelles significatives. En mai 2002, le site de dépôt sélectif du *Goodwill Atfer Care Services Project* (GASP) à Dandora (parmi les plus importants de la capitale) a récolté entre 70 à 150 tonnes de déchets métalliques et 50 à 100 tonnes de plastique, acheminés quotidiennement par plus de 500 fouilleurs, selon le responsable du site¹⁰⁵⁷. Par comparaison, le point de collecte sélective de Siméon M., rencontré en janvier 2002 à Kayole, n'emploie qu'une seule personne et recense sept tonnes de métal et deux tonnes de plastique par mois. Le site de dépôt du GASP emploie ainsi plus de 15 personnes de façon régulière pour la réception, le tri et la revente des déchets amenés par les fouilleurs et les habitants. Son ascension a permis au négociant de s'équiper d'un *pick-up* en 2001, en complément des trois petites

¹⁰⁵⁵ À Umoja par exemple, les gérants d'un site de collecte sélective emploient deux gardiens de nuit d'origine masai. Ils reçoivent une rémunération, sur une base mensualisée, de 2 000 Kes (28 €). Entretiens réalisés les 4 et 11 avril 2002 avec Margaret et Moses, négociants en déchets à Umoja. Un autre site à Kayole fonctionne lui aussi avec deux gardiens de nuit, dont le salaire mensuel est de 3 000 Kes (42 €) depuis leur embauche en 1996. Entretien avec Siméon M., négociant en déchets à Kayole, le 18 janvier 2002.

¹⁰⁵⁶ Karanja, A., *op. cit.*, p. 228.

¹⁰⁵⁷ Entretiens avec Wilson G. Kihui, responsable du point de collecte des déchets du GASP à Dandora, les 7 mai 2002 et 9 janvier 2003.

charrettes déjà utilisées, et d'investir fin 2002 dans l'achat d'un terrain adjacent afin d'agrandir le site.

C. Des territoires non-institutionnalisés de gestion

Les nouvelles activités liées aux déchets s'ancrent dans l'ensemble du territoire de la cité, qu'ils s'agissent des quartiers résidentiels, du centre-ville ou des quartiers commerçants. Cette large diffusion ne doit pas occulter la base territoriale de prédilection de ces activités, à savoir des parties de quartier. C'est en effet au sein des quartiers que les pratiques trouvent les ressources nécessaires : la matière tout d'abord (les déchets), l'espace parfois (s'il faut entreposer), les associés également lorsque la pratique est groupée, les clients enfin lorsque la collecte est réalisée dans le cadre d'un service marchand.

Certains territoires, dont la taille varie, parviennent ainsi désormais à prendre en charge leurs déchets, de manière diversifiée et plus ou moins efficace, sans intervention de la mairie. Leur originalité réside dans leur caractère auto-gestionnaire dans un cadre non-institutionnel. Ces territoires ne recouvrent la plupart du temps pas les territoires administratifs qui structurent la collecte publique (1). Or ces territoires, bien que non-institutionnalisés et de taille parfois réduite, développent de plus en plus une capacité revendicative vis-à-vis des autorités publiques (2).

1. Des territoires autogestionnaires

Fruit de la détérioration générale des services urbains à Nairobi, la multiplication des OCB et ONG s'accompagne d'un accroissement du nombre d'associations de voisins, de résidents et de commerçants. Largement investies dans la délivrance de services urbains de base comme la collecte des déchets, ces associations laissent

apparaître des territoires non-institutionnalisés de gestion des déchets de tailles assez variées.

Ce phénomène caractérise, au départ, essentiellement les quartiers de classes aisée et moyenne, stimulés notamment par le succès de l'une des associations de résidents pionnière à Nairobi, la *Karen and Lang'ata District Association* (Karengata)¹⁰⁵⁸. Cette dernière s'est investie dans les activités afférentes au maintien de l'ordre sur la voie publique dans les deux quartiers : signalisation routière, gestion des kiosques des marchands, organisation de la collecte des déchets. Karen et Langata ont particulièrement souffert de l'absence de ramassage des déchets à la fin des années 1980 (en 1991, la collecte n'était assurée par le NCC que deux fois par mois). En partenariat avec une société privée depuis le début des années 1990, la collecte est organisée de façon indépendante des autorités publiques, le NCC ne passant plus qu'une seule fois par mois durant l'année 1996¹⁰⁵⁹. D'autres quartiers aisés ont développé une autonomie de gestion de leurs déchets. Ainsi, des associations de résidents à Lavington, Muthaiga et Gigiri ont contracté avec des compagnies privées, n'attendant plus rien de la mairie¹⁰⁶⁰. Cette dernière a depuis longtemps abandonné la collecte dans ces quartiers ; aucun camion-poubelle du NCC ne circule par exemple à Lavington de 1990 à 1994.

¹⁰⁵⁸ Karengata a pour origine la forte tradition associative propre au quartier de Karen des années 1940, alors municipalité autonome. Karen était autrefois partie intégrante du *County Council* de Ngong et ne fut intégrée à la municipalité de Nairobi qu'en 1963. Depuis lors, les habitants de Karen et ceux de Langata organisent, via l'association, la vie de leur communauté et, depuis plus récemment, gèrent certaines infrastructures. L'association entre les deux quartiers s'explique par la proximité des classes sociales y résidant. Si Karen est un quartier de classe aisée, Langata est un quartier de classe moyenne favorisée et qui « possède une tradition de bien-être élitaire. (...) Des expatriés récents s'y mêlent en assez grand nombre dans des villas spacieuses. Langata abrite aussi les loisirs des classes aisées ». De Lame, D., « Gris Nairobi. Esquisses de sociabilités urbaines », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 231-238.

¹⁰⁵⁹ Karanja, A, *op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁶⁰ *Daily Nation*, April 24, 1993.

Dans les quartiers moins favorisés de la capitale, le phénomène d'endogestion se développe rapidement. Bien que leurs moyens et leurs actions sur le terrain soient différents, les lotissements, ou une partie d'entre eux, révèlent une prise en charge des déchets sans intervention de la mairie. Dans le lotissement de Ngumo, entre les quartiers de Kibera et Golf Course, la gestion des déchets et des espaces verts est assurée par les habitants eux-mêmes dès 1991. Centralisées par les habitants, les ordures sont ensuite évacuées par une société privée, engagée par l'association du lotissement¹⁰⁶¹. Ces pratiques se retrouvent dans certaines parties des lotissements de Loresho Crescent et Loresho Rise¹⁰⁶². Des associations de commerçants assurent également le ramassage des ordures des marchés ou des rues commerçantes en raison de l'inaction prolongée du NCC. Sur la *First avenue* d'Eastleigh ou la *Kirinyaga road* du centre-ville, une centaine de commerçants pour la première, et plus de 350 pour la seconde, organisent une collecte des déchets, assurée au départ par les commerçants eux-mêmes, puis par des entreprises privées¹⁰⁶³.

Ces parties de quartiers, rues et marchés se présentent comme des îlots auto-gérés, accroissant ainsi la fragmentation de la cité.

2. Des territoires revendicatifs

Les associations de résidents et de commerçants investissent de manière croissante la scène publique afin d'énoncer l'ensemble des lacunes caractéristiques de l'action des autorités publiques. Cette dynamique revendicative prend deux formes principales dans les années 1990 : une fonction critique, relayée par la presse quotidienne, et des actions visant à remettre en cause directement l'autorité municipale.

¹⁰⁶¹ « Garbage still chokes Nairobi », *Daily Nation*, January 25, 1991.

¹⁰⁶² *East African Standard*, February 14, 1994.

¹⁰⁶³ « A Service Charge Mystery », *East African Standard*, November 18, 1994.

Les associations multiplient tout d'abord les critiques sur l'inefficacité municipale. Au *Wakulima market*, en octobre et novembre 1994, l'association des vendeurs dénonce chaque vendredi l'insalubrité des lieux, en fermant les portes du marché pendant environ deux heures. Les toilettes publiques sont en effet inutilisables depuis deux ans, l'eau courante coupée, les routes d'accès non-entretenues et surtout les ordures n'y sont plus collectées depuis 1989¹⁰⁶⁴. De même, l'association des commerçants de Kirinyaga coupe à trois reprises la circulation de la rue en novembre 1994, invitant les journalistes de plusieurs quotidiens à venir constater l'absence de collecte municipale et la prise en charge forcée de ce problème par les commerçants eux-mêmes¹⁰⁶⁵. Pour ces derniers, la présence de déchets menace directement la fréquentation de leur rue, et donc leur activité économique, qui représente alors près de 2 000 emplois. Les associations plus influentes parviennent quant à elles à interpeller directement les autorités publiques. C'est l'objectif assigné de la *Nairobi Central Business District Association* (NCBDA). Cette association a été créée en 1997 par des hommes d'affaires de Nairobi¹⁰⁶⁶ en raison de la passivité du NCC malgré les multiples mécontentements manifestés par la communauté des affaires à son encontre en 1996 et 1997. Ce groupe, constitué par l'ensemble des entrepreneurs du secteur privé opérant dans le centre-ville de Nairobi, vise donc dès le départ à conduire un lobbying auprès des autorités publiques afin d'améliorer la situation du *Central Business District*. Son président Philip Kisia, que j'ai rencontré en avril 2001, explique les raisons présidant à la fondation du groupe :

« Nous avons eu une discussion début 1997 sur la manière d'améliorer l'environnement des activités commerciales. Il y a avait tellement de problèmes qui portaient préjudice au commerce à Nairobi : des infrastructures insuffisantes, telles que le mauvais état des routes, l'absence

¹⁰⁶⁴ *East African Standard*, November 17, 1994.

¹⁰⁶⁵ *East African Standard*, December 4, 1994 ; *Daily Nation*, December 5, 1994 ; *The People*, December 5, 1994 et *The People*, December 6, 1994.

¹⁰⁶⁶ Parmi les principaux fondateurs, on retrouve : Sandy Vohra (*Savora Hotels*), Manu Chandaria (*Uchumi*), Chris Kirubi (dirigeant de la *Kenya Manufacturers Association*), M. Chelashaw, Gareth George, Evelyn Mungai et Hassan Rantasi. Voir annexe texte 12 : « *East African Standard* du 11 décembre 2002 – 'Quest for city's lost glory' » (p. 160 du cahier d'annexes).

de collecte des déchets, la criminalité croissante, les nombreuses personnes vivant dans la rue et l'insuffisance générale de propreté »¹⁰⁶⁷.

Des actions visant à saper plus ou moins frontalement l'autorité du NCC sont également conduites, selon deux axes.

Le premier se traduit par le refus des associations de verser leurs dus au NCC. Les commerçants du *Wakulima market* et ceux de *Kirinyaga road* ne paient plus leur taxe professionnelle au NCC en 1994, privant ainsi la mairie d'un produit fiscal équivalent, pour les seuls commerçants de Kirinyaga, à 5 millions Kes par mois. L'association de Karengata a également décidé, depuis 1996, de diriger le produit des différentes taxes, dont celles de l'enlèvement des ordures et des factures d'eau, normalement versé au NCC, vers un compte bancaire commun, manifestant ainsi leur mécontentement quant à la gestion de leur quartier. Ce type de pratique manifeste aussi la volonté des quartiers de Karen et Langata de conserver un statut urbain privilégié et de ne pas voir les subsides versés par ses résidents alimenter le développement des autres quartiers. Les propos d'un résident de Karen, recueilli par Danielle De Lame, illustre ce phénomène : « Pourquoi les gens de Karen et de Langata devraient-ils suppléer à la pauvreté du bidonville de Kibera ? Nous souhaitons que nos impôts soient utilisés pour l'aménagement et la gestion de notre propre quartier »¹⁰⁶⁸. En 2002, le maire de Nairobi estime qu'un milliard de Kes sont alors dus par les résidents de Karen et de Langata¹⁰⁶⁹. Depuis 2000, les résidents de Muthaiga, rassemblés au sein de la *Kenya Alliance Residents Association*, ont développé une initiative similaire.

¹⁰⁶⁷ « We had a discussion at the beginning of 1997 on what could be done to improve the environment for doing business. (...) There were so many problems impacting negatively on Nairobi business : poor infrastructures, such as the bad state of the roads, the non-collection of garbage, escalating crime, the many people living on the streets and the general lack of cleanliness ». Entretien avec Philip Kisia, président de la NCBDA, le 14 avril 2001 à Nairobi.

¹⁰⁶⁸ De Lame, D., *op. cit.*, p. 234-235.

¹⁰⁶⁹ « Mayor : Pay up or leave », *Sunday Standard*, January 6, 2002. Cette initiative de Karengata génère des tensions, alimentées par le maire Dick Waweru qui ordonne en 2002 aux « Caucasiens » de payer leurs taxes, rappelant que « nous pouvons nous aussi inciter les gens pauvres de Mathare à envahir leurs maisons et à prendre leurs terres ».

Le second vise à saisir directement le gouvernement central de leur mécontentement. Ainsi, la NCBDA est une association constituée pour formuler des revendications directement auprès du gouvernement central, sans plus s'adresser à la mairie. Le poids des acteurs qui constitue ce groupe, et les ressources qu'il véhicule¹⁰⁷⁰, permet à ce dernier d'envisager une telle posture. Karengata essaie également d'insérer le gouvernement central dans le conflit qui l'oppose à la mairie. Cette tentative se traduit par exemple par la demande formulée par l'association de voir conduire un audit des comptes de la mairie¹⁰⁷¹, ce type d'étude étant commandité par le ministre du gouvernement local.

Cette multiplicité d'actions génère des flux démultipliés de sens, parfois contradictoires, qui complexifient la définition du problème public des déchets.

II UNE CONSTRUCTION POURTANT DIVERGENTE DU PROBLÈME PUBLIC

La complexification de la définition du problème public, et les constructions de sens paradoxales qui vont se faire jour, naissent en fait de l'opacité des pratiques de gestion des déchets et plus largement de celles de la ville. Des dynamiques convergentes et structurantes offrent de prime abord un sentiment rassurant de clarté : l'autonomisation des initiatives vis-à-vis des autorités publiques et la coordination de ces initiatives sur les territoires seraient l'essence de cet investissement populaire. Ces dynamiques n'épuisent pour autant pas la complexité des processus à l'œuvre, qui témoignent certes de l'unification mais également de la

¹⁰⁷⁰ Voir annexe texte 13 : « Bulletin d'informations de la *Nairobi Central Business District Association* » (p. 161 du cahier d'annexes).

¹⁰⁷¹ *Daily Nation*, June 16, 1996.

fragmentation de l'action, que l'on retrouve dans le processus de construction du problème public de gestion des déchets dans les années 1990.

Cette dualité se retrouve dans la définition du problème public des déchets qui évolue de manière relativement paradoxale :

- la représentation du déchet s'infléchit significativement. La dimension encombrante du déchet est complétée par celle de la ressource qu'il véhicule. Cette évolution conduit dès lors à transformer l'investissement populaire en une pratique « logique » (A) ;
- pour autant, la revendication d'une intervention publique se développe alors même que la prise en charge n'a jamais été aussi importante (B) ;
- néanmoins, la responsabilité du « problème » n'est plus imputée aux seules autorités mais également aux résidents, qu'on stigmatise paradoxalement de plus en plus pour leur mauvaise conduite (C).

A. Les déchets non-collectés : une ressource valorisable

Une prise de conscience de la valeur économique des déchets s'est indéniablement opérée. La gestion des déchets est devenue une ressource au même titre que l'agriculture urbaine par exemple. Face à la forte marginalisation économique rencontrée par nombre d'urbains, l'investissement dans les déchets représente une alternative ou un complément à l'emploi occupé. Les déchets ne sont dès lors plus réduits à de simples immondices dont il faut se débarrasser. La campagne « *Garbage is money* »¹⁰⁷² menée au début des années 1990 par les ONG FSDA et *Uvumbuzi Club* illustre cette évolution. La presse vante les opportunités économiques liées à la gestion des déchets, notamment dans les décharges : « *Dumps : a gold mine for*

¹⁰⁷² « Le déchet, c'est de l'argent ».

others »¹⁰⁷³, « *Rubbish dumps potential untapped* »¹⁰⁷⁴, « *The Treasure buried in Nairobi's Dump* »¹⁰⁷⁵, « *Wealth from garbage* »¹⁰⁷⁶, « *Where plastic waste is a source of money* »¹⁰⁷⁷, « *Turning Nairobi's waste into gold* »¹⁰⁷⁸. Une valorisation marchande se développe donc, qui prend des aspects diversifiés, allant des activités de fouille, encore cependant largement caractérisées comme un moyen basique de subsistance, à l'entrepreneuriat lucratif des acheteurs itinérants ou fixes, en passant par les activités de recyclage et de transformation des matériaux, à l'image du *jua kali* du métal dans le quartier de Kamukunji ou des petites structures de production de compost.

La dynamique initiée par la prise en charge collective des ordures dans certaines zones de la ville et la professionnalisation des activités qui y sont liées créent des opportunités de revenus, et parfois d'emploi, significatives, même si elles restent le plus souvent irrégulières¹⁰⁷⁹. Les employés de Kamukunji par exemple gagnent en moyenne de 120 à 200 Kes (soit de 1,2 à 2,1 €) par jour d'activité (paiement à la journée ou à la pièce)¹⁰⁸⁰. De même pour le compost, le salaire moyen quotidien s'établit à 150 Kes (soit 1,6 €)¹⁰⁸¹. Les initiatives les plus lucratives, particulièrement dans le domaine du recyclage, se retrouvent médiatisées. Ainsi, au travers de réussites telles que la production de piquets de clôture à Korogocho¹⁰⁸² ou d'articles

¹⁰⁷³ « Décharges : une mine d'or pour certains », *The People*, May 13, 1999.

¹⁰⁷⁴ « Le potentiel méconnu des décharges », *Daily Nation*, October 12, 2000.

¹⁰⁷⁵ « Le trésor enfoui dans les décharges de Nairobi », *East African Standard*, December 11, 2000.

¹⁰⁷⁶ « La richesse venue des déchets », *East African Standard*, June 5, 2002.

¹⁰⁷⁷ « Lorsque le plastique est une source d'argent », *East African Standard*, September 4, 2002.

¹⁰⁷⁸ « Transformer les déchets de Nairobi en or », *Daily Nation*, August 15, 2002.

¹⁰⁷⁹ Très souvent, succèdent aux journées d'activité des jours sans matière première ou commande sur lesquelles travailler.

¹⁰⁸⁰ Karanja, A., *op. cit.*, p. 245.

¹⁰⁸¹ Dans le quartier de Korogocho au milieu des années 1990 (environ 85 000 habitants), le salaire moyen est de seulement 1 200 Kes par mois (soit 20,8 US\$ – UNICEF, 1994).

¹⁰⁸² *Daily Nation*, August 13, 2002.

ménagers et de décoration à partir de sacs plastiques à Kayole¹⁰⁸³, le potentiel économique des déchets est largement mis en avant. Une évolution intervient également à la source, c'est-à-dire auprès des ménages. Certes un tri préalable des emballages plastiques, métalliques ou en verre, a toujours existé pour être réutilisés au sein du foyer. Désormais une revente de ces matériaux se développe, de surcroît en dehors des seuls quartiers défavorisés. L'enquête que j'ai réalisée en juillet 2002 auprès de 150 ménages de trois quartiers (Buruburu, Uhuru et Dandora¹⁰⁸⁴) témoignent de la diffusion du tri comme pratique quotidienne des résidents (Cf. Tableau 29). Les trois-quarts des ménages disent opérer un tri quotidien, et cette proportion se retrouve aussi dans les quartiers de classes moyennes de Buruburu et Uhuru où la totalité des sondés recoure pourtant à une société privée de collecte. Parmi les ménages opérant un tri, 18% le réalisent à des fins de revente (Cf. Tableau 30).

Tableau 29 : Nombre de sondés qui trient leurs déchets dans les trois quartiers d'enquête

	Dandora	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Je trie	41	42	30	75
Je ne trie pas	9	8	20	25

Source : Mérino, M., 2002.

Tableau 30 : Objectif principal du tri dans les trois quartiers d'enquête

	Dandora	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Usage personnel	27	42	24	82,3
Vente	13		7	17,7

Source : Mérino, M., 2002.

¹⁰⁸³ Entretien avec Simon Munywe, président de la *Kayole Environmental Management Association*, le 25 juin 2002 à Nairobi. La *Kayole Environmental Management Association*, originellement spécialisée dans la production de compost, a développé le recyclage du plastique afin de produire des abat-jour, tapis, sacs à main, chapeaux mais aussi bracelets ou colliers.

¹⁰⁸⁴ Le questionnaire et une présentation des quartiers d'enquête sont proposés en annexe texte 14 : « Enquête réalisée à Buruburu, Uhuru et Dandora en juillet 2002 » (p. 165 du cahier d'annexes).

Ces résultats convergent avec les données rassemblées par Anne Karanja en 2004. Selon son enquête, réalisée dans quatre quartiers de classe moyenne, 70% des ménages interrogés déclarent trier leurs déchets pour une réutilisation ou une revente¹⁰⁸⁵. Parmi eux, 15% indiquaient être investis de manière systématique dans une revente de leurs déchets, pour assurer un complément de revenu au ménage. Les prix de vente varient de 2 à 4 Kes le kilogramme pour les déchets les plus courants (de 0,02 à 0,04 €).

Cependant, l'investissement grandissant dans la sphère des déchets fait également jour à une concurrence inexpérimentée dans ce domaine. La professionnalisation de la gestion des déchets a relégué à la périphérie de la ville les fouilleurs traditionnels, qui ne sont pas en mesure de se confronter aux règles de l'entrepreneuriat se constituant autour des déchets. Certaines des micro-entreprises de collecte sont confrontées à de nombreuses faillites, souvent par manque d'équipements adaptés (sacs plastique, moyens de transport, etc.), en raison d'une concurrence importante (dans la zone d'Eastlands, on peut compter jusqu'à 4 petites entreprises de collecte par quartier) ou par manque de rentabilité. Ce dernier point s'explique par le défaut de paiement de certains clients, pour qui, dans ces zones pauvres, payer 20 Kes (soit 0,21 €) au titre de la collecte des déchets nécessite un effort financier élevé. De plus, un nombre croissant de ménages demande désormais de l'argent en échange de leurs déchets. À Umoja par exemple, plusieurs riverains de la décharge informelle refusent de donner leurs déchets aux enfants des rues sans une contrepartie financière, y compris lorsqu'il s'agit de déchets organiques. Nombre de citoyens ont compris que le compostage est devenu une activité commerciale, notamment avec la surmédiation et la multiplication des initiatives dans le compostage à Nairobi à la fin des années 1990. Cependant, la faible valeur du compost et les ventes limitées ne génèrent pas un revenu suffisant pour payer les gens afin qu'ils séparent leurs déchets organiques et les apportent. La ville ne compte finalement que 16 lieux de

¹⁰⁸⁵ Karanja, A., *op. cit.*, p. 245.

production véritablement actifs, produisant environ 10 tonnes de compost par mois en 2000. Enfin, il existe toujours une certaine résistance symbolique de la communauté aux activités liées aux déchets. Cela s'explique notamment par la peur du ridicule qui entoure toutes les activités liées à l'univers des déchets. Une étude conduite en 2000 par le *Shelter Forum* explique le faible développement de l'exploitation économique des déchets relativement à leur immense potentiel¹⁰⁸⁶ par le caractère majoritairement dégradant de ces activités dans les représentations sociales. L'amalgame entre la fouille des déchets et la saleté reste courant, marquant l'ambivalence qui structure l'appréhension de ces matières. Les éboueurs du NCC que j'ai rencontrés en juin 2002 avouent ne jamais s'étendre sur leur métier dans leur milieu social respectif. Ils préfèrent agir dans « *l'invisibilité* », selon leur expression¹⁰⁸⁷. D'ailleurs, lors de mes différents terrains de recherche, peu de gens acceptaient d'être pris en photo sur leur lieu ou à côté de leur outil de travail (un tas de déchets ou un camion-poubelle).

B. La permanence d'une attente d'intervention publique

La prise en charge par la population de la gestion des déchets ne semble pas être appréhendée comme un phénomène irrémédiablement conduit à se développer sans intervention publique. Certes l'évacuation du déchet des rues adjacentes aux habitations est désormais devenue une responsabilité de chacun. Au quotidien, l'intervention du NCC ne semble plus attendue. L'enquête que j'ai réalisée en juillet 2002 sur trois quartiers de Nairobi témoigne, d'une part, du recours désormais systématique à des opérateurs privés de collecte dans les deux quartiers de classes

¹⁰⁸⁶ Ce potentiel est estimé à 30 000 emplois et plusieurs dizaines milliards Kes de revenus. *Daily Nation*, December 10, 2000.

¹⁰⁸⁷ Entretien avec C.K., K.N., O.T., trois éboueurs rattachés à la division de *Dagoretti Corner*, le 27 juin 2002 à Nairobi.

moyennes, Buruburu et Uhuru, et, d'autre part, d'un souhait exprimé de pouvoir y recourir à Dandora.

S'agissant de Buruburu et Uhuru, où 50 personnes ont été interrogées dans chaque quartier¹⁰⁸⁸, la totalité des sondés (à l'exception d'un à Uhuru) recourent à un opérateur privé. Ce dernier collecte leurs déchets plus de trois fois par semaines, devant leur habitation. La motivation principale a été l'insuffisance de la collecte conduite par la municipalité (Cf. Tableau 31).

Tableau 31 : Motivation principale du recours à un opérateur privé à Uhuru et Buruburu

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Absence de collecte publique	11	28	39,4
Insuffisances de la collecte publique	37	18	55,6
Autre	2	3	5,1

Source : Mérino, M., 2002.

Le type d'opérateur sélectionné et le coût mensuel de la prestation révèlent les réalités socio-économiques différentes qui caractérisent ces deux quartiers de classes moyennes. À Buruburu, le recours aux privés est plus ancien qu'à Uhuru : les deux-tiers des sondés ont passé un contrat de collecte depuis plus de deux ans à Buruburu, contre un quart à Uhuru (Cf. Tableau 32). À Buruburu, où la plupart des résidents sont propriétaires de leurs logements, les opérateurs privés sont des compagnies de collecte établies, dont la prestation coûte mensuellement entre 80 et 200 Kes (entre 1 et 2,5 €). À Uhuru, quartiers mêlant propriétaires et locataires, où résident essentiellement des fonctionnaires, les opérateurs privés sont essentiellement des associations ou groupes de quartiers investis dans la collecte, dont le coût est structurellement plus bas que celui pratiqué par une compagnie privée : entre 50 et 100 Kes (entre 0,6 et 1,3 €) (Cf. Tableaux 33 et 34). Le prix n'est pour autant pas le

¹⁰⁸⁸ Le questionnaire et une présentation des quartiers d'enquête sont proposés en annexe texte 14 : « Enquête réalisée à Buruburu, Uhuru et Dandora en juillet 2002 » (p. 165 du cahier d'annexes).

facteur essentiel ayant guidé la sélection de l'opérateur : pour 40% des sondés, l'opérateur a été choisi car il était le seul connu par eux (Cf. Tableau 35).

Tableau 32 : Date du premier contrat avec un opérateur privé

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Moins de 6 mois	3		3
Entre 6 mois et un an	1	13	14,1
Entre un et deux ans	11	16	27,3
Entre deux et trois ans	20	11	31,3
Plus de trois ans	15	9	24,2

Source : Mérino, M., 2002.

Tableau 33 : Type d'opérateurs sélectionnés à Buruburu et Uhuru

	Buruburu	Uhuru
Compagnies privées :		
<i>Greenfuse</i>	17	
<i>Kenya Refuse Handlers</i>	6	
<i>Pick a can</i>	27	
Associations/groupes du quartier:		
<i>Sakataka Youth Club</i>		14
<i>Uhuru Youth Self-help Group</i>		10
<i>Uniquers Youth Group</i>		25

Source : Mérino, M., 2002.

Tableau 34 : Coût mensuel du contrat de collecte à Buruburu et Uhuru

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Moins de 80 Kes		25	25,3
Entre 80 et 100 Kes	27	24	51,5
Entre 100 et 150 Kes	17		17,2
Entre 150 et 200 Kes	6		6,1

Source : Mérino, M., 2002.

Tableau 35 : Raison principale ayant présidé à la sélection de l'opérateur

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Le seul connu	20	20	40,4
Le moins cher	5	12	17,2
Le seul qui opère dans la zone	6	5	11,1
Le meilleur	19	11	30,3

Source : Mérino, M., 2002.

S'agissant de Dandora, où aucune des 50 personnes sondées ne recoure à un opérateur privé, toutes se présentent en revanche prêtes à payer pour bénéficier d'un service particulier de collecte. L'effort financier pouvant être consenti à ce titre oscille entre 30 et 50 Kes par mois (0,38 à 0,64 €) (Cf. tableau 36).

Tableau 36 : Effort financier mensuel prêt à être consenti par les sondés à Dandora pour bénéficier d'un service privé de collecte (en Kes)

Effort financier mensuel (en Kes)	En % des sondés
20	8
30	22
40	18
50	42
60	6
70	2
100	2

Source : Mérino, M., 2002.

Pour autant, l'attente d'une intervention publique demeure prégnante et illustre la complexité de l'action publique. Les quartiers de classe moyenne et ceux défavorisés demeurent demandeurs d'une collecte municipale, y compris lorsqu'ils ont contractés avec une compagnie privée.

À Buruburu et Uhuru, où de nombreuses micro-entreprises interviennent, les sondés sont majoritairement insatisfaits du service fourni par les opérateurs privés (Cf. Tableau 37). Le motif premier d'insatisfaction invoqué n'est pas le caractère imparfait de la collecte ou l'insuffisance des tournées de collecte (cités

respectivement par 8 et 19 personnes sur les 56 personnes se disant insatisfaites), mais bien le coût élevé d'un tel service (pour 26 personnes sur 56) (Cf. Tableau 38).

Tableau 37 : Évaluation de la qualité du service à Buruburu et Uhuru

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Pas satisfait	29	27	56
Assez satisfait	13	8	21
Entièrement satisfait	8	14	22

Source : Mérino, M., 2002.

Tableau 38 : Raison principale de l'insatisfaction quant au service fourni à Buruburu et Uhuru

	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Nombre insuffisant de tournées	9	10	33,9
Saleté persistante des routes	4	4	14,3
Service trop cher	15	11	46,4
Autre	1	2	5,4
<i>Total</i>	29	27	100

Source : Mérino, M., 2002.

En outre, le recours aux opérateurs privés ne règle pas le problème de la situation d'ensemble du quartier. En effet, la collecte privée ne concerne que certains pans de quartiers et laisse certaines zones envahies par les détritrus. Ainsi, sur les 100 foyers interrogés à Buruburu et Uhuru, 82 considèrent toujours leur quartier comme sale.

Ainsi, au-delà du recours aux opérateurs privés par les résidents, l'intervention de la municipalité dans la collecte des déchets reste attendue. À la question ouverte « Qui doit gérer les déchets », 42% des sondés de Buruburu, Uhuru et Dandora incluent le NCC (44% l'excluent) (Cf. Tableau 39).

Tableau 39 : « Qui doit gérer les déchets ? ». Synthèse des réponses par quartier

	Dandora	Buruburu	Uhuru	En % des sondés
Le NCC	7	11	15	22,3
Le NCC et le MLG	4	9	1	9,5
Le NCC et les acteurs privés	8	4	3	10,1
Les seuls acteurs privés	22	20	23	43,9
Sans opinion	8	6	7	14,2

Source : Mérino, M., 2002.

En sus de la collecte, la demande d'intervention publique se retrouve au niveau du stockage des déchets. Le problème du lieu de dépôt n'est pas nouveau à Nairobi, mais les autorités publiques se sont toujours astreintes à l'empêcher d'émerger sur la scène publique. Cependant, les nombreuses actions de ramassage menées par les différentes associations multiplient les besoins en points de stockage. Au-delà des gênes classiques (obstruction, odeurs, insectes, etc.), l'espace commence à manquer pour les déchets collectés. Les lieux choisis par les habitants pour les centraliser, le plus souvent près d'une benne de la mairie ou à proximité d'une route principale, sont rapidement saturés. Dans les années 1990, la ville se pare ainsi de tas de déchets, nombreux et ostensibles. Cette dernière évolution enrichit tout naturellement la définition du problème public des déchets d'une dimension portant sur le stockage des déchets.

Dans plusieurs endroits de Nairobi, les ordures ainsi ramassées finissent par déborder sur les habitations, à l'image de Dandora¹⁰⁸⁹. Le quartier de la grande décharge officielle se retrouve paradoxalement envahi par des décharges informelles sous l'impulsion des initiatives de collectes associatives. Ce phénomène y est particulièrement accentué par les nouvelles pratiques issues de la gestion des déchets et gourmandes en terme d'espace. En effet, le quartier voit se multiplier les points de recyclage où l'on entrepose les ordures selon leur type (plastique, métal, verre, papier) et les points de compostage, réduisant ainsi les espaces libres. Également, les

¹⁰⁸⁹ *East African Standard*, November 15, 1995.

ordures ramassées débordent généralement sur les routes, empêchant par endroit toute circulation, comme dans une partie d'Eastleigh en janvier 1995¹⁰⁹⁰. Déjà, en 1993, dans ce quartier très commerçant qui souffre de son image de « décharge au soleil », une opération de nettoyage avait été conduite par une association locale de commerçants. Malgré l'action de ces derniers, les tas d'ordures collectés, n'ayant pas été ramassés par la mairie durant plus de six mois, ont alors débordé sur les voies de circulation¹⁰⁹¹. Cette situation se retrouve à l'échelle de toute la cité : en 1996, dans la zone Est de la capitale, *Digo road*, *Pumwani road* ou encore *Juja road* sont particulièrement touchées ; des quartiers aisés souffrent également d'un problème de stockage des déchets collectés, comme l'illustre l'encombrement par les déchets de *Riverside road* et de *Racecourse road*¹⁰⁹².

Cette immixtion du thème du stockage dans le problème public des déchets se retranscrit clairement dans la presse écrite du pays. *Le Daily Nation*, qui durant l'année 1996 réalise une fois par semaine un dossier dédié aux déchets, titre 37 fois (sur 48 dossiers) sur le problème du stockage à Nairobi¹⁰⁹³ : « *Solid waste : The problem number one is the discharge point* »¹⁰⁹⁴.

De nombreuses associations et citoyens réclament ainsi, à partir du milieu des années 1990, la création de points de collecte intermédiaires officiels et en dur, perçus comme un préalable indispensable au transfert définitif des ordures à la décharge de Dandora. À Kibera, dès 1993, la MUUM réclame la création d'une décharge intermédiaire en bordure de la route *Kibera drive*¹⁰⁹⁵. Des demandes identiques

¹⁰⁹⁰ *Kenya Times*, January 22, 1995.

¹⁰⁹¹ *Daily Nation*, January 16, 1993.

¹⁰⁹² *Kenya Times*, June 12, 1996.

¹⁰⁹³ Étude réalisée sur le *Daily Nation* pour l'année 1996 à l'exception du mois de juin.

¹⁰⁹⁴ « La décharge est le problème numéro un pour les déchets solides ». *Daily Nation*, January 10, 1996.

¹⁰⁹⁵ *Daily Nation*, April 24, 1993.

émergent à Buruburu en 1994¹⁰⁹⁶ et Mathare en 1996 à l'initiative de la très active MYSA¹⁰⁹⁷. Initialement limitée aux quartiers populaires, cette demande de décharges intermédiaires se diffuse à partir de 1997 dans les différents types de quartiers. Eastleigh mais aussi South B, Kilimani ou Kileleshwa s'ajoutent à la liste des quartiers recensés par la JICA où une association d'habitants a demandé la création d'un point de stockage spécifique¹⁰⁹⁸.

C. La stigmatisation de la responsabilité des résidents

Paradoxalement, alors que la participation des résidents se développe à grande échelle, les critiques sur leur présumé incivisme¹⁰⁹⁹ se multiplient également. Le maire de Nairobi, Steve Mwangi, en mars 1993, appelle à « *responsabiliser les citoyens sur la propreté de la ville* »¹¹⁰⁰. Durant l'année 1994, plusieurs quotidiens ont régulièrement privilégié cette posture et souligné la trop faible utilisation des poubelles par les résidents¹¹⁰¹. Le *Daily Nation* titre en mars 1994 : « Ordures ménagères à Nairobi : problème d'incivisme ? » et revient sur le fait que « beaucoup de citoyens n'utilisent pas systématiquement les bennes et autres réceptacles installés par la mairie au détriment des moindres espaces libres »¹¹⁰².

¹⁰⁹⁶ *Daily Nation*, August 1, 1994.

¹⁰⁹⁷ *Daily Nation*, November 15, 1996.

¹⁰⁹⁸ Japanese International Cooperation Agency, *op. cit.*, vol.4, p. H/9.

¹⁰⁹⁹ On entend ici par incivisme un acte ou un comportement qui se manifeste par l'ignorance ou le rejet des règles dites « élémentaires » de la vie sociale.

¹¹⁰⁰ « The Challenges of City Hall », *Weekly Review*, March 5, 1993.

¹¹⁰¹ Dès le milieu de l'année 1994 et durant près d'un an et demi, le quotidien *East African Standard* lance une campagne de soutien à la campagne « *Clean-up Nairobi* » (CUN). Des informations quotidiennes sur les « bons gestes en matière de déchets » sont répétées. En novembre, un dossier quotidien est spécialement consacré à la sensibilisation au problème des déchets, avec des titres chocs et des photos alarmantes sur l'état de certains quartiers et rues.

¹¹⁰² *Daily Nation*, March 18, 1994.

Apparue clairement dans les rapports de l'importante convention « *The Nairobi we want* » de l'été 1993¹¹⁰³, cette stigmatisation de l'incivisme est encore d'actualité au début des années 2000. En septembre 2001, le maire Dick Waweru lance un appel aux médias kenyans pour « *éduquer le public sur l'importance de déposer les ordures uniquement dans les emplacements prévus à cet effet par la municipalité* »¹¹⁰⁴. Les interviews que j'ai réalisés en 2001 et 2002 auprès d'employés du NCC¹¹⁰⁵, de représentants des commerçants¹¹⁰⁶ ou de membres d'associations¹¹⁰⁷, font état d'un consensus sur l'incivisme des résidents comme l'une des principales causes de la situation dégradée de la cité.

Cette mise en avant de l'incivisme s'avère en fait le pendant des importantes campagnes de sensibilisation menées à Nairobi depuis le début des années 1990. En effet, après la convention de Rio sur l'environnement en 1992, de nombreux programmes ont vu le jour dans la capitale kenyane, le plus souvent à l'initiative du PNUE et d'ONG. Dès 1992, une grande campagne de nettoyage de la cité est menée, « *Clean Up Nairobi* »¹¹⁰⁸, ralliant différents groupes, tels que la *Kenya Scouts Association*, la *Kenya Girls Guides Association*, le *Wildlife Club of Kenya* ou encore l'*Uvumbuzi Club*, soit 15 000 participants répartis sur 15 sites (principalement Dandora, Kibera, Korogocho, Eastleigh et la rivière Mathare). Si cette première

¹¹⁰³ Karuga, G., *Actions Towards A Better Nairobi. Reports and Recommendations of The Nairobi City Convention "The Nairobi We Want"*, Nairobi, Nairobi City Council, July 1993.

¹¹⁰⁴ « City Council to begin to disconnect water flow », *East African Standard*, September 11, 2001.

¹¹⁰⁵ Entretien avec Wilson Maritim, responsable du Département de l'environnement (mairie de Nairobi), le 14 février 2002 à Nairobi.

¹¹⁰⁶ Festo Fadamula, directeur exécutif de la NCBDA, explique que : « Le problème en terme de gestion des déchets est qu'il faut, en plus d'une collecte efficace, éduquer les habitants de Nairobi. Beaucoup se comportent mal et jettent leurs ordures n'importe où... ». Entretien avec Festo Fadamula, le 14 avril 2001.

¹¹⁰⁷ Entretiens réalisés auprès de 6 associations et ONG lors d'une réunion de préparation de la journée mondiale de l'environnement, le 5 avril 2001. Personnes interrogées : Boniface Andey, *Umoja East End Youth Group* ; John Karuiki, *Kawangware Urumwe Youth Group* ; Joseph Omondi, *Kashoto Youth Club* ; Solomon Gachoka, *Triple "K" – South C* ; Eliud Mbeka, *Youth in Slums Social Eco Development* et Anne Kinyangui, *Howek Kibera*.

¹¹⁰⁸ « Nettoyons Nairobi ».

opération a permis de médiatiser le problème et de sensibiliser les habitants, elle est surtout le point de départ de nombreux autres programmes : projet de protection de la *Mathare river*, programme de sensibilisation à la gestion des déchets auprès des écoliers de Nairobi en 1993, programme d'aide aux ONG et groupes locaux¹¹⁰⁹. Avec des temporalités différentes, parfois une journée (la journée mondiale de l'environnement¹¹¹⁰) ou bien sur plusieurs mois, ces initiatives consistent essentiellement à informer les habitants, avec le concours étroit de différentes OCB¹¹¹¹. Les méfaits des rejets inconsidérés de déchets sont particulièrement mis en avant. En 2002 par exemple, la moitié des volontaires inscrits pour participer à la campagne « *Clean-Up Nairobi* » a été affectée à la sensibilisation des résidents à ce problème.

Cette mise en avant de la responsabilité des résidents a un effet significatif sur la définition du problème public des déchets : si l'attente d'une intervention publique demeure, elle n'apparaît plus à elle seule suffisante. Cette posture tranche avec celle de la décennie précédente où la responsabilité entière du problème des déchets était exclusivement imputée à l'autorité municipale.

Les initiatives collectives de gestion des déchets conduisent à une définition désormais concurrentielle du problème public des déchets. Malgré l'investissement populaire, l'attente d'intervention municipale demeure forte et se trouve orientée vers de nouveaux axes, notamment le stockage, témoignant de la fin du monopole des

¹¹⁰⁹ *The Daily Nation*, September 15, 1994.

¹¹¹⁰ Aujourd'hui, l'événement se déroule sur trois journées.

¹¹¹¹ Voir annexe texte 15 : « Exemple d'affiche sur les déchets à Nairobi » (p. 173 du cahier d'annexes).

autorités publiques de définition du problème. Inversement, l'action des autorités publiques n'est plus perçue comme la solution exclusive au problème : les responsabilités sont désormais pensées comme partagées. Jusqu'aux années 1990 sous contrôle des autorités publiques, le problème public des déchets est ainsi désormais également construit sous l'impulsion d'acteurs privés. Ce phénomène est amplifié par le renouvellement du contexte politique local, qui contraint les autorités publiques à délaisser la stratégie antérieure de lutte discursive centrée sur la gestion des déchets au profit d'instruments de lutte plus adaptés.

L'INFLUENCE ÉRODÉE DES ACTEURS TRADITIONNELS DE LA GESTION URBAINE

Dans la décennie 1990, la thématique de la gestion des déchets s'inscrit progressivement dans une thématique plus large de défaillance de la gestion urbaine. Cette nouvelle approche de la gestion des ordures à Nairobi, où sont associés déchets, services urbains, finances publiques, détournements de fonds, santé publique et préservation de l'environnement témoigne pour partie d'une prise de conscience de la gravité du problème des déchets, mais aussi de sa complexité. Les organismes de développement ainsi que les autorités publiques en sont les principaux entrepreneurs. Une certaine maturité et liberté d'expression seraient alors caractéristiques du nouvel espace public de débat.

Cette dilution de la thématique des déchets dans un problème plus large de mal-gestion urbaine a des conséquences ambivalentes sur la définition du problème public des déchets. Elle produit un enrichissement cognitif du problème, qui ne se trouve plus réduit à la seule dimension de la collecte. En outre, le récit ne se limite plus à l'énonciation des seules manifestations du problème. Sont désormais mises en exergue la multiplicité et la complexité des causes, des responsabilités et des enjeux, notamment environnementaux. Cet enrichissement du récit va de pair avec la moindre focalisation du discours sur les déchets eux-mêmes au profit d'une thématique plus englobante que sont les causes et les enjeux de la déliquescence des services urbains. Les interventions directes des autorités publiques motivées ou centrées exclusivement sur les déchets s'en trouveront considérablement réduites, tranchant en cela avec les années 1980.

Cette évolution du problème public semble résider dans une modification des équilibres entre acteurs sur le terrain, qui trouve ses racines dans une évolution de leurs stratégies respectives. Cette modification des équilibres dans la gestion des déchets par rapport aux années 1980 conduit à l'inflexion du problème public des déchets. Elle traduit ainsi l'évolution des modalités de régulation privilégiées par les autorités publiques dans le contexte nouveau du retour au multipartisme puis de la succession de régime annoncée.

Les organismes de développement, dont le rôle se développe significativement sur la décennie, deviennent ainsi les principaux instigateurs des actions de terrain, conduisant à une modification substantielle de la définition du problème public (I). À l'inverse, les autorités publiques privilégient une posture délibérément en retrait du terrain des déchets (II), les conduisant à perdre la stature qu'elles ont acquise de médiateur omnipotent du problème public des déchets.

I L'IMMIXTION GRANDISSANTE DES ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT

Depuis les années 1980, le rôle des organismes de développement dans les services urbains s'est sensiblement accru, ces groupes finançant un nombre important de projets d'amélioration des services qui quadrillent l'ensemble des quartiers défavorisés de la cité (A). Leur action dans la gestion des déchets est d'autant plus significative qu'elle semble se développer en l'absence de toute velléité d'encadrement par les autorités publiques (B). Surtout, leur investissement influence la définition même du problème public, jusque-là monopolisée par les acteurs publics. Il conduit à l'établissement progressif d'une liaison encore inédite entre la thématique de la gestion des déchets et celle de la préservation de l'environnement (C).

A. Les programmes financés par la coopération internationale

Depuis l'Indépendance, différents organismes d'aide et de coopération internationaux sont présents au Kenya. Leur investissement sur la scène urbaine reste néanmoins un phénomène récent, en raison de l'orientation longtemps ruraliste des projets de développement¹¹¹². La prise en compte du développement urbain par les acteurs extérieurs s'opère véritablement dans les années 1980, la ville devenant un véritable objet d'ajustement, et la collectivité locale le nouvel interlocuteur privilégié¹¹¹³. La promotion de la gestion urbaine devient le thème structurant des interventions. L'objectif est alors d'accroître la capacité d'influence des usagers sur la production de l'urbain, gage d'une gouvernance renouvelée¹¹¹⁴. Ainsi, « la politique urbaine des organisations multilatérales d'aide au développement a semblé se structurer de façon presque unanime autour des notions de gestion urbaine et de partenariat »¹¹¹⁵.

La Banque Mondiale, le FMI, différents programmes des Nations Unies, particulièrement le Programme pour l'Environnement (PNUE), celui pour le Développement (Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD) et

¹¹¹² Jusqu'à la fin des années 1970, les interventions des institutions multilatérales d'aide au développement en milieu urbain restent ponctuelles. Le développement de l'habitat urbain draine moins de 2% des fonds consacrés par les agences de l'Organisation des Nations Unies (ONU) aux pays dits du Tiers-monde dans les années 1960 et 1970. Banque Mondiale, *Urbanisation. Études sectorielles*, Washington D.C., Banque Mondiale, 1972.

¹¹¹³ Dans les années 1960 et 1970, le gouvernement central est le seul interlocuteur des organismes internationaux. Sur la perception de la ville par les organismes internationaux, notamment la Banque Mondiale, voir : De Ponte, G., « L'évolution du discours sur la ville des institutions multilatérales d'aide au développement », *Revue internationale des sciences sociales*, N°172, juin 2002, p. 231-242 ; Osmont, A., *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995 et Massiah, G., Tribillion, J.F., *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1988.

¹¹¹⁴ Cette promotion de la bonne gouvernance se traduit alors par le soutien et donc la multiplication d'associations et groupes investis dans le développement des quartiers peu pourvus en infrastructures et services. Voir notamment Stocker, G., « Governance as Theory : Five Propositions », *International Social Science Journal*, vol.155, 1998, p. 17-28.

¹¹¹⁵ De Ponte, G., *op.cit.*, p. 231.

le Programme Habitat, ainsi que de nombreuses ONG et services de coopération bilatéraux se sont progressivement investis dans le développement des services urbains, multipliant les projets centrés sur la promotion de la participation populaire. Si les domaines d'intervention sont assez variés, les services de base tels que l'approvisionnement en eau ou bien la collecte des déchets sont privilégiés, tendance qui sera renforcée par la conférence de Rio. La Banque Mondiale a ainsi financé à Nairobi entre 1965 et 1993 plus de 100 projets dans ce domaine, pour un montant global de plus de 30 millions de US\$¹¹¹⁶. À la fin des années 1980, elle s'est notamment engagée, à Mathare North et Kayole North, dans une kyrielle de projets de création et rénovation de l'ensemble des infrastructures et services des deux quartiers, dont la gestion des déchets¹¹¹⁷. L'investissement de la Banque Mondiale dans la gestion des déchets reste néanmoins plus récent que le soutien apporté aux infrastructures d'approvisionnement en eau et en assainissement. Il est néanmoins devenu, depuis le milieu des années 1990, une priorité dans la cadre d'une approche intégrée de l'amélioration de l'environnement : pour les représentants de la Banque Mondiale rencontrés à Nairobi¹¹¹⁸, l'objectif est le montage de projets alliant approvisionnement en eau, assainissement et gestion des déchets.

Dans le sillage des grands organismes internationaux, on assiste également à un foisonnement d'ONG, d'associations locales, nationales et internationales, soutenues par les organismes d'aide. Dans le cas de la gestion des déchets, un vaste programme international de soutien aux initiatives communautaires de base, en partenariat avec

¹¹¹⁶ *East African Standard*, July 28, 1993.

¹¹¹⁷ Une liste d'une vingtaine de projets soutenus à Nairobi et portant sur l'approvisionnement en eau est présentée dans : Water and Sanitation Program, *Community-Based Management for Water Supply in Eastern and Southern Africa*, Nairobi, World Bank, March 1998.

¹¹¹⁸ Entretien avec Jean Doyen, Japhet Mbuvi et Lukman Salifu, chargés de mission pour le Programme Eau et Assainissement en Afrique à la Banque Mondiale, à Nairobi le 31 janvier 2002.

des ONG, est mis en place par le PNUD, le PNUE et la Banque Mondiale entre 1993 et 1998, pour un montant total de 37 millions de Kes (soit 700 000 US\$)¹¹¹⁹.

Plusieurs études sont également développées par les services de coopération bilatéraux. La très rigoureuse étude réalisée par la *Japanese Co-operation International Agency* en 1997 sur la gestion des ordures municipales aboutit aux financements par cette agence de plusieurs micro-projets de compostage et de recyclage à Githurai, Dandora ou encore Eastleigh¹¹²⁰. Elle succède à une étude similaire conduite par l'agence de coopération italienne en 1995 qui, à défaut de mise en œuvre des propositions formulées, autofinance une partie de son projet d'action, dont le soutien à une ONG spécialisée dans le recyclage du plastique à Korogocho¹¹²¹. Les services de la coopération allemande soutiennent également des projets de recyclage du papier et du métal. En 1998, la *German Development Co-operation* (GTZ) finance plusieurs projets de collecte des déchets par les enfants des rues. En 2001, près de 2 millions de Kes (environ 30 000 €) sont investis par la GTZ pour seulement deux projets visant à améliorer les circuits de revente du papier collecté par les fouilleurs dans la partie Est de la capitale¹¹²². Par ailleurs, en mai 2002, les services de coopération de l'ambassade de France à Nairobi ont soutenu un projet de modernisation d'un point de collecte, tri et valorisation des déchets à

¹¹¹⁹ Deux phases structurent ce programme. La première, de 1993 à 1996, organise le soutien à une trentaine de projets de collecte puis de recyclage et compostage des déchets dans des quartiers populaires de la cité ; la seconde phase (1997-1998) correspond à l'évaluation des projets engagés et le lancement d'une cinquantaine de nouvelles actions. Les projets les plus ambitieux peuvent recevoir jusqu'à 5 000 \$ à l'instar du projet de compostage à Korogocho porté par l'*Uvumbuzi Club* (*Daily Nation*, November 18, 1999). Ces données ont été recueillies lors d'un entretien avec Zephania Auria et David Ombisi, chargés de mission pour le PNUE, à Nairobi le 19 mai 2002.

¹¹²⁰ La JICA finance par exemple l'achat de matériel de deux associations à Dandora, l'une réalisant du compost et l'autre du recyclage du métal. Entretien avec Neema M. Munishi, chargé de mission à la *Japanese Co-operation International Agency*, le 12 mai 2001 à Nairobi. L'objectif de cette étude était néanmoins beaucoup plus ambitieux, comme l'illustre ses conclusions qui sont, pour les principales : la complète privatisation de la collecte, l'implantation d'une nouvelle décharge à Ruai, la mise en place d'un système de décharges intermédiaires et la création d'une usine de retraitement des déchets. *Japanese International Cooperation Agency, op. cit.*

¹¹²¹ Rapport non-accessible auprès de la coopération italienne mais relaté par la presse : *The People*, August 19, 1999.

¹¹²² Données transmises par le bureau de l'Agence Française de Développement (AFD) de Nairobi le 19 mai 2002 suite à un entretien avec le responsable du programme « Déchets », Christophe Richard.

Dandora pour près de 5 millions de Kes. L'agence de coopération canadienne fournit également depuis 1998 assistances technique et matérielle à trois associations de Kibera produisant du compost à partir des déchets collectés dans les marchés du quartier¹¹²³.

Cette multitude de financements, au demeurant peu coordonnées, conduisent au développement de projets d'amélioration des services urbains dans l'ensemble des quartiers les moins bien lotis de la capitale. D'ailleurs, comme le confiait Daniel Biau, le directeur adjoint au programme Habitat à Nairobi, certains quartiers bénéficient à cet égard d'une mobilisation significative des acteurs extérieurs. Ainsi, une attention particulière est portée à Kibera, Mathare et Dandora dans le cas des projets de gestion des déchets¹¹²⁴.

B. Un faible encadrement par les autorités publiques

Nombre de projets de gestion des déchets sont développés sans référence à un soutien quelconque des autorités publiques. Si ces projets sont forcément connus des autorités, la plupart semblent néanmoins se mettre en place sans coordination ni soutien témoignés de la part des autorités. Seuls les projets les plus importants, de portée médiatique significative, conduisent les autorités à s'insérer dans la dynamique des projets de gestion urbaine. Or ces événements demeurent en nombre extrêmement limité et seule la campagne « *Clean Up Nairobi* » lancée en 1993 témoigne d'une présence visible des autorités dans ce type de projet. Ce programme

¹¹²³ En règle générale, les services de coopération des États-Unis et du Royaume-Uni ne participent pas, de manière autonome, au soutien à des projets de gestion communautaire des déchets mais cofinancent les projets dans lesquels sont investis les organisations multilatérales, notamment la Banque Mondiale. Entretien avec Walter Pfaumer, conseiller politique à l'ambassade des États-Unis à Nairobi, le 16 octobre 2001.

¹¹²⁴ Entretien avec Daniel Biau, directeur adjoint au programme Habitat des Nations Unies pour Nairobi, le 17 octobre 2001.

du PNUE, qui vise à informer et sensibiliser les habitants à la gestion des déchets en les faisant participer sur une journée (puis plusieurs¹¹²⁵) à une opération de collecte des déchets de leur quartier ou dans les environs proches, se déroule ainsi en partenariat avec les autorités publiques. Le NCC et les ministères concernés (ceux du gouvernement local et de l'environnement essentiellement) travaillent alors en liaison avec les différentes ONG et OCB investies sur le terrain dans la collecte ou la valorisation des ordures, en fournissant principalement une assistance matérielle.

Peu de velléités d'encadrement sont témoignées par les autorités publiques, y compris lorsque les projets sont soutenus par de grands organismes, pourtant fournisseurs potentiels de financements abondants. Nombre de projets développés par les services de coopération bilatéraux ou les grandes ONG internationales et nationales sont souvent conduits sans immixtion des autorités, qu'il s'agisse du NCC ou du gouvernement central. À titre illustratif, l'*Africa Medical Research Foundation* (AMREF) finance depuis 1998 à Kibera deux associations, l'une à Laini Saba et l'autre à Soweto¹¹²⁶, de collecte des déchets des rues et des canaux de drainages afin de prévenir les épidémies liées aux eaux stagnantes dans cette partie du *slum*, parallèlement à un programme de construction de latrines. Ce programme est revendiqué être développé sans lien avec l'autorité municipale¹¹²⁷.

Cette autonomie semble même recherchée et revendiquée par les groupes de développement. L'initiative « *We can do it* » est particulièrement révélatrice. Ombrelle associative créée en 1998 (officiellement inscrite en avril 2000) pour fédérer des groupes de voisinage, elle regroupe environ 200 associations en 2002. La majorité de son budget est assurée par l'USAID et la *Konrad Adenauer Stiftung*.

¹¹²⁵ La CUN coïncide désormais avec les journées mondiales de l'environnement et se déroule donc sur 3 jours. Cette campagne n'est pas spécifique à Nairobi, puisqu'elle se déroulait simultanément, en 1993, dans plus de 100 villes dans le monde. *Kenya Times*, March 8, 1993.

¹¹²⁶ Voir annexe carte 26 : « Le quartier de Kibera » (p. 53 du cahier d'annexes).

¹¹²⁷ Entretien avec Liliane Siwolo, chargée de développement à l'AMREF-Kenya, le 14 avril 2001 à Nairobi.

Son mot d'ordre est « *we ourselves could clean the city and leave out City Hall* »¹¹²⁸. Intervenant dans différents domaines de la gestion urbaine tel que l'eau, la sécurité ou encore l'entretien des routes, environ 120 associations sur les 200 affiliées à cette plateforme s'investissent plus ou moins directement dans les déchets. Certaines le font avec beaucoup de réussite comme à *Kyuna estate* ou bien à *Miller estate* dans le quartier de Nairobi West¹¹²⁹.

La participation des acteurs publics n'est en règle générale pas recherchée, l'incapacité du NCC puis la *City Commission* à mener à bien différents projets de développement les ayant discrédités dans leur capacité à conduire un changement urbain¹¹³⁰.

Les organismes de développement acquièrent ainsi un rôle significatif dans les actions urbaines, notamment dans la gestion des déchets. Sans réelle coordination avec les autorités pour la majorité des programmes, ils interviennent alors directement dans la définition du problème en faisant évoluer son appréhension : sous l'impulsion des actions conduites par ces organismes, le problème public des déchets se pare progressivement d'une dimension environnementale inédite.

¹¹²⁸ « Nous pouvons nettoyer nous mêmes la ville et nous passer de la mairie ». « A heart crying out for the city », *Daily Nation*, February 1, 2002.

¹¹²⁹ « Setting the record straight », *The People*, January 30, 2001.

¹¹³⁰ La Banque Mondiale a été très véhémement suite à la publicité faite de plusieurs détournements de fonds internationaux destinés au Département de l'eau et de l'assainissement par le NCC au début des années 1980 puis par la *City Commission* en 1986. Dans le premier cas, près de 180 millions de Kes ont été utilisés pour payer les salaires des employés municipaux. Dans le second cas, la Commission a détourné de son objectif initial 80% de la somme prévue pour l'achat d'un camion-vidange. « The main problems », *Weekly Review*, March 11, 1983 ; *East African Standard*, March 11, 1986.

C. Une association inédite entre la gestion des déchets et la protection de l'environnement

La gestion des déchets est progressivement incluse dans la thématique plus large de la protection de l'environnement et du développement durable. Liaison initiée par le programme « *développement municipal* » de la Banque Mondiale dans les années 1980, puis confirmée par les différentes déclarations internationales dont celles de Rio en 1992 et Istanbul en juin 1996¹¹³¹ avec l'Agenda Habitat, la question des déchets se trouve de manière inédite envisagée en association étroite avec celle des autres services urbains tels que la distribution de l'eau ou l'accès à l'assainissement. Des critères dits environnementaux tels que la qualité des services ou la préservation du milieu naturel structurent de manière croissante la présentation des projets urbains dans les années 1990. Le déclassement de Nairobi, par l'ONU en 1994, des villes agréables à vivre, en raison de la détérioration des services urbains, notamment la gestion des déchets¹¹³², témoigne de la transition opérée, en tout cas dans le discours¹¹³³.

Cette évolution se traduit rapidement dans les actions sur le terrain. Les campagnes de nettoyage des quartiers du début des années 1990 laissent la place à des opérations plus étoffées. Les opérations de collecte des déchets des rues sont complétées par l'entretien des rivières et des canaux de drainages mais aussi des routes et de certains bâtiments publics. Les parcs et forêts de la capitale sont également intégrés aux

¹¹³¹ Conférence sur les établissements humains, plus connue sous le terme d'Habitat II, les propositions sont centrées sur la notion de partenariat. Ce dernier est présenté comme le plus à même de faire converger les intérêts et les énergies de l'ensemble des acteurs urbains afin d'atteindre les objectifs du développement économique, tout en satisfaisant à l'exigence de solidarité sociale et de participation politique des habitants.

¹¹³² Voir annexe texte 16 : « Caricature de l'*East African Standard* du 21 juin 1996 » (p. 174 du cahier d'annexes).

¹¹³³ Nairobi, alors unique ville des pays du Sud à héberger un siège officiel de l'ONU (Programmes UNEP et Habitat), est menacé de les voir déménager. *Daily Nation*, January 20, 1994.

zones couvertes par les opérations *Clean-up*¹¹³⁴. Les journées mondiales de l'environnement à Nairobi les plus récentes en sont illustratrices. Les actions de collecte des déchets ne représentent plus qu'un tiers des opérations recensées, au profit d'opérations d'information des habitants sur les thématiques liées à l'environnement (forêts, rivières), à la santé publique (sida, choléra, etc.), et à la préservation des structures existantes (bâtiments publics du quartier, parcs)¹¹³⁵. Les actions du *Kashoto Youth Club* de Kawangware témoignent de cette évolution. Une campagne est désormais conduite toute l'année, loin de la simple opération ponctuelle de nettoyage du quartier comme au début, visant à la préservation de l'environnement proche. En plus des collectes régulières de déchets, des opérations d'entretiens de bâtiments ou espaces publics se multiplient, à l'image de la campagne 2001, avec le nettoyage de la *Muthangari Police Station* ou du parc-mémorial des attentats de 1998. Les membres de l'association sont aussi mobilisés pour repeindre des toilettes publiques, dégager les détritiques entassés sous les ponts, planter des fleurs et des arbres, etc. Enfin, cette association est mobilisée pour des campagnes de sensibilisation aux thématiques environnementales et de santé publique¹¹³⁶.

Cette orientation environnementale de la gestion des déchets est particulièrement visible à la lecture de la presse de la fin des années 1990 dans la capitale kenyane. La thématique des déchets glisse ainsi des pages politiques vers les nombreux dossiers « environnement ». Sur les six premiers mois de l'année 2000, le quotidien *East African Standard* porte son intérêt sur l'inefficacité de la collecte à Nairobi à 32 reprises dans ses pages consacrées à l'environnement.

Face à cet investissement important des organismes de développement dans la gestion des déchets, la place des médiateurs traditionnels qui ont construit le

¹¹³⁴ Voir annexe texte 17 : « Clean Up Reports 1999 » (p. 175 du cahier d'annexes).

¹¹³⁵ « Wake up Kenya – Time to act », *Sunday Nation*, September 24, 2000.

¹¹³⁶ Voir annexe texte 18 : « Programme des activités du *Kashoto Youth Club* en 2001 » (p. 178 du cahier d'annexes).

problème public des déchets, le NCC et le gouvernement central, apparaît en pleine mutation. Un processus de retrait de ces deux acteurs semble intervenir.

II LA GESTION DES DÉCHETS : UN THÈME EN RETRAIT SUR LA SCÈNE POLITIQUE LOCALE

Alors que la gestion des déchets opérée par le NCC se délite dans les années 1990 (A), elle perd paradoxalement de sa centralité, par rapport à la décennie précédente, dans les joutes oratoires qui animent la scène politique locale (B). Cette dilution de la gestion des déchets au sein d'un problème public plus large de mal-gestion urbaine se présente comme la conséquence de l'élargissement du registre des luttes politiques locales (C).

A. L'effacement de la mairie : *city in the dump*¹¹³⁷

Le déclin de la collecte, amorcé depuis 1977 et qui s'est accentué dans les années 1980, perdure jusqu'à la fin 1996 et début 1997 où près de 90% de la population de la capitale sont privés d'une collecte régulière des déchets et/ou de benne publique à proximité de leur résidence¹¹³⁸. Le surnom de « *stinking city in the sun* »¹¹³⁹ donné à la cité à la fin des années 1980, alors qu'elle était encore gérée par la *City Commission*, trouve son illustration tout au long des différentes équipes municipales qui se succèdent. Le NCC et le problème des déchets à Nairobi font l'objet de

¹¹³⁷ « La ville-poubelle », *Daily Nation*, December 14, 1994.

¹¹³⁸ Mwanthi, M., Nyabola, L., Tenambergen, E., « The Present and the Future Status of Municipal Waste Management in Nairobi », *International Journal of Environmental Health Research*, vol.7, 1997, p. 345-353.

¹¹³⁹ « La ville puante au soleil ». « Nairobi : decentralisation of management », *Weekly Review*, November 30, 1990.

reportages quotidiens dans la presse locale et nationale. Les piles de déchets en bord de routes, aux carrefours ou dans les moindres espaces libres mais aussi les poubelles et bennes débordantes d'ordures sont présentées par la presse comme un « *fact of life* » (« un élément du quotidien »). La cité est ainsi caractérisée par une situation très critique en terme de déchets dans les années 1990.

Jusqu'en 1997, la situation demeure tout aussi critique que le bilan déjà catastrophique de la commission (en moyenne et pour toute la ville, seulement trois tournées de collecte par mois). Nairobi semble alors en état de siège permanent où les ordures prennent d'assaut l'ensemble du paysage urbain. Centre-ville, quartiers populaires, quartiers résidentiels, zone industrielle mais aussi quartiers commerçants et même les différents marchés de la cité sont touchés¹¹⁴⁰. Les rares exceptions territoriales sont simplement dues à des actions très ponctuelles du NCC. Le centre-ville est par endroits saturé de déchets, à l'image des abords du *City market*. Dans plusieurs quartiers résidentiels et de classe moyenne, la collecte n'est plus assurée depuis des mois. En juillet 1993, la situation est d'une telle gravité que l'on dégage les rues du centre-ville au bulldozer durant une campagne de nettoyage¹¹⁴¹. Le délabrement est tout aussi prononcé dans les quartiers populaires du fait de la densité mais aussi de la pauvreté des infrastructures. À Kariobangi North ou bien Huruma, les habitants indiquent ne plus avoir vu de camions du NCC depuis plusieurs années. Cette situation a des conséquences sanitaires importantes, notamment en période des pluies avec le retour d'épidémies de choléra et de malaria dans la capitale en 1994¹¹⁴². Enfin, la problématique du lieu de stockage s'impose chaque jour un peu plus. La décharge de Dandora, ouverte en 1986, est désormais saturée, les déchets débordants régulièrement sur les habitations limitrophes. En 1994, le Département de l'environnement envisage de mettre en place à Dandora un compacteur d'ordures

¹¹⁴⁰ « City Hall : The way forward », *Daily Nation*, July 24, 1993. Voir annexe photo 23 : « Service de collecte des déchets en action près du *City market* » (p. 92 du cahier d'annexes).

¹¹⁴¹ *Kenya Times*, June 30, 1995.

¹¹⁴² « Streets of shame », *East African Standard*, November 15, 1994.

pour réduire les volumes, cependant, et par manque de moyens financiers, le projet est vite abandonné.

Le manque de camions semble impossible à infléchir¹¹⁴³. Or, c'est une des premières causes de la défaillance de la collecte dans la capitale. Ainsi, dès sa prise de fonction en mars 1993, le nouveau maire élu, Steve Mwangi, annonce « *être pessimiste quant à l'amélioration de la collecte des déchets car la ville possède moins de 20 véhicules opérationnels* »¹¹⁴⁴. Fin 1994, alors que la ville aurait besoin de plus de 100 véhicules, seuls 10 camions sont en état de marche¹¹⁴⁵. John King'ori, son successeur, déplore également ne compter que 22 camions en novembre 1994¹¹⁴⁶. Pourtant, le NCC n'achète aucun camion-poubelle entre 1993 et 1996¹¹⁴⁷. Dick Waweru se plaint ainsi en 1996 de n'avoir que « *38 camions alors qu'il en faudrait 120* »¹¹⁴⁸. En moyenne, seuls 21% des déchets produits sont collectés entre 1993 et 1997.

À partir de 1997, la crise continue s'efface au profit d'une succession de crises plus ponctuelles. En effet, sous l'impulsion de plusieurs facteurs, comme la privatisation partielle de la collecte et l'investissement grandissant des populations *via* les OCB et ONG, les problèmes de collecte s'espacent alors dans le temps mais aussi varient selon les zones de la cité. La situation s'améliore dans le centre-ville et certains quartiers résidentiels¹¹⁴⁹ alors que les quartiers populaires restent en marge de ce

¹¹⁴³ « Garbage still chokes Nairobi », *Daily Nation*, January 25, 1991 ; *East African Standard*, May 8, 1992. Ces articles traitent de l'utilisation par la commission municipale de petites charrettes poussées par les employés afin de suppléer à l'absence des camions-poubelles, y compris dans les quartiers résidentiels.

¹¹⁴⁴ « The challenges of City Hall », *Weekly Review*, March 5, 1993.

¹¹⁴⁵ Karanja, A., *op. cit.*, p. 44.

¹¹⁴⁶ *East African Standard*, November 16, 1994.

¹¹⁴⁷ « A city most wronged », *Sunday Standard*, July 7, 1996.

¹¹⁴⁸ *Daily Nation*, August 9, 1996.

¹¹⁴⁹ En 1997, Nairobi West, Muthaiga et Makongeni sont relativement épargnés par les problèmes de collecte.

renouveau. Plus de 80% des résidents de la capitale ne bénéficient toujours pas d'une collecte régulière en 1998. Cependant, les améliorations constatées début 1997 sur le terrain n'entament en rien les problèmes du service municipal de collecte. Par exemple, en 1998, seuls 13 véhicules en service sont recensés pour l'ensemble de la cité. En janvier 2000, le Département de l'environnement ne peut compter que sur 20 véhicules¹¹⁵⁰. Aussi, les crises, bien que plus espacées, restent relativement intenses. Celle de la fin de 1999 révèle ainsi les difficultés récurrentes du NCC. Le *City market* du centre-ville est une nouvelle fois concerné. Plus particulièrement, son parking renvoie l'image d'une véritable décharge¹¹⁵¹. À Dandora également, la saturation est telle que les camions ne peuvent plus atteindre l'entrée de l'immense centre de stockage. Plusieurs véhicules municipaux déposent alors leurs ordures directement en plusieurs points du quartier¹¹⁵². Si la situation s'améliore par la suite, la ville connaît deux autres crises importantes de juillet à octobre 2000 tout d'abord et durant l'été 2001 ensuite¹¹⁵³ lorsque plusieurs zones de la capitale, dont certaines parties du centre-ville¹¹⁵⁴, croulent sous les déchets non collectés. Le service de collecte des déchets s'est en effet retrouvé privé de six camions-poubelle, sur un total de 18 opérationnels, par manque de pièces de rechange durant plusieurs mois¹¹⁵⁵.

Faiblement interventionniste sur le terrain, la mairie semble privilégier une solution de retrait du terrain des déchets en raison d'une situation catastrophique d'une part, et de la sauvegarde désormais assurée du centre-ville par le recours à une société privée d'autre part. Paradoxalement, la collecte des déchets perd progressivement de sa centralité dans les discours qui animent la scène politique et administrative locale.

¹¹⁵⁰ « How Nairobi lost its Glory », *Daily Nation*, January 29, 2000.

¹¹⁵¹ *Daily Nation*, October 16, 1999.

¹¹⁵² *Daily Nation*, May 17, 1999.

¹¹⁵³ Pour les détails de la crise, voir : « City in a garbage crisis », *Daily Nation*, July 18, 2001.

¹¹⁵⁴ « City Hall starts cleaning streets », *East African Standard*, May 22, 2001.

¹¹⁵⁵ « It's futile fight for city leadership », *Sunday Nation*, July 29, 2001.

B. Une dilution de la problématique de la collecte

Dès la fin de la gestion de la cité par la *City Commission*, le problème de la collecte des déchets perd progressivement sa caractéristique de thématique autonome de lutte entre acteurs. Certes, les échecs successifs des différentes équipes municipales à améliorer la collecte sont toujours autant soulignés. Cependant, leur dénonciation s'insère dans une mise en exergue d'un problème plus large, celui de la gestion des déchets dans un premier temps, puis celui de la mauvaise gestion des services urbains. Cette évolution est d'ailleurs illustrée dès 1993 par la « une » du *Daily Nation* qui stigmatise la « décadence de la ville verte au soleil ». À la différence des années 1980, la démonstration de la déshérence de la municipalité ne s'appuie plus sur la seule mise en exergue de l'incapacité de cette dernière à gérer les ordures de la ville ; c'est désormais la déliquescence de l'ensemble des services urbains qui est dénoncée, qu'il s'agisse de l'état des routes, de l'éclairage urbain, de l'insécurité ou encore des toilettes publiques¹¹⁵⁶. Cette tendance se retrouve dans les différents discours d'investiture des maires successifs. Certes, l'amélioration de la gestion des déchets reste parmi les priorités affichées par les trois maires qui dirigent la cité entre 1993 et 1996 mais elle s'efface progressivement. À son investiture, Steve Mwangi annonce son intention de régler les urgences dont la première d'entre-elles : « nettoyer la ville de ses ordures »¹¹⁵⁷. J. King'ori en août 1994¹¹⁵⁸ et D. Waweru en août 1996¹¹⁵⁹ annoncent une priorité similaire. En revanche, les maires suivants, Samuel Mbogua en 1998 et John Ndirangu en 1999, ne s'attardent pas sur ce problème. D. Waweru, de retour à la tête de la cité en 2002, prône lors de son investiture la mise en œuvre des propositions issue de la « *Nairobi City Convention* »

¹¹⁵⁶ *Daily Nation*, January 16, 1993.

¹¹⁵⁷ « The challenges of City Hall », *Weekly Review*, March 5, 1993.

¹¹⁵⁸ *Daily Nation*, August 18, 1993.

¹¹⁵⁹ Dès son élection, D. Waweru rappelle « sa volonté de régler le problème des déchets ». *Daily Nation*, August 9, 1996.

de juillet 1993¹¹⁶⁰, ensemble de propositions et recommandations où la gestion des déchets est fondue dans le volet environnement, une des 17 priorités identifiées pour la ville par la Convention¹¹⁶¹.

Dans un premier temps, la thématique des déchets s'enrichit donc en intégrant l'ensemble des problèmes de la filière. La presse se fait l'écho d'une situation catastrophique en terme de gestion des déchets, stigmatisant autant la collecte que la gestion des camions, des poubelles et bennes ou du centre officiel de dépôt¹¹⁶². La multiplication des sites de dépôt non-officiels ou encore le développement des activités informelles liées aux déchets sont aussi dénoncés comme participant au maintien permanent de la ville dans la saleté¹¹⁶³. Par ailleurs, les conseillers de l'opposition n'hésitent plus à dénoncer les problèmes liés au matériel et à l'abandon du lieu de dépôt. En février 1995, le maire John King'ori doit faire face à une fronde de son conseil décriant l'inadaptation du matériel employé par le NCC ainsi que l'abandon du lieu de stockage des déchets¹¹⁶⁴. Ce dernier item devient d'ailleurs de plus en plus prégnant au fil des mandatures puisque plusieurs maires et officiels de la

¹¹⁶⁰ Voir annexe texte 19 : « *Monthly News* d'août 1993 'Mayor with a difference' » (p. 179 du cahier d'annexes).

¹¹⁶¹ Lors de son investiture, Dick Waweru annonce que ce document sera son « premier agenda ». « Mayor's challenge », *East African Standard*, August 13, 2001. Les conclusions de la convention sont retracées dans : Karuga, G., *Actions Towards A Better Nairobi. Reports and Recommendations of The Nairobi City Convention "The Nairobi We Want"*, Nairobi, Nairobi City Council, July 1993. Les 17 priorités pour la cité sont les transports, la planification, la gestion foncière, le logement, les marchés et le secteur informel, l'environnement, l'eau et l'assainissement, l'électricité, les télécommunications, la santé publique, l'éducation, les services sociaux, la culture, la gestion des effectifs, les systèmes d'information, le cadre juridique et l'organisation institutionnelle municipale.

¹¹⁶² *East African Standard*, March 9, 1995 ; *The Kenya Times*, June 30, 1995 ; *Daily Nation*, January 10, 1996 et *East African Standard*, October 17, 1997.

¹¹⁶³ La multiplication des points de recyclage à Dandora, les activités de *jua kali* autour de la revalorisation des déchets à Eastleigh ou encore les fouilleurs arpentant la cité en pleine journée sont autant d'éléments qui font de Nairobi, selon plusieurs conseillers municipaux de l'opposition, une « cité poubelle ». *East African Standard*, November 15, 1995.

¹¹⁶⁴ *East African Standard*, February 5, 1995.

mairie se déplaceront sur site. Steve Mwangi et John King'ori approcheront ainsi la décharge de Dandora durant leur mandat¹¹⁶⁵.

Progressivement, la gestion des déchets est de plus en plus souvent portée à l'agenda public au travers d'autres problèmes d'infrastructures et de services que connaît Nairobi. Désormais, les conséquences directes et indirectes induites par l'inefficacité de la collecte sont régulièrement stigmatisées par le personnel politique. Les saisons des pluies par exemple donnent lieu à de nombreuses critiques sur la gestion des canaux et rivières dans la cité. Ces derniers, saturés de déchets, provoquent régulièrement des inondations dans les quartiers d'Eastland, particulièrement Mathare, Eastleigh, Huruma, Kariobangi, Umoja et Dandora¹¹⁶⁶. D'autres problèmes urbains sont associés à la mauvaise gestion des déchets comme les difficultés de circulation et la détérioration des routes¹¹⁶⁷, la saleté des toilettes publiques¹¹⁶⁸, l'opacité de la gestion foncière¹¹⁶⁹, ainsi que l'insécurité¹¹⁷⁰. La défaillance de la gestion des déchets devient une thématique fondue au sein d'un problème plus large, celui des errances de la gestion municipale en général, évolution que retrace bien l'article du *East African Standard* de juillet 1996 où sont dénoncés pêle-mêle « la quasi-absence de réseau d'assainissement, la détérioration des routes, l'inefficacité du réseau d'eau, la mauvaise collecte des déchets, le grignotage foncier, l'éclairage

¹¹⁶⁵ J. King'ori promet notamment le développement des infrastructures, sur et autour, du site de dépôt. *Kenya Times*, June 16, 1996.

¹¹⁶⁶ *East African Standard*, November 6, 1994 ; *Kenya Times*, June 2, 1996.

¹¹⁶⁷ Les déchets non collectés débordent souvent sur les axes de communication, comme à Westlands, Eastleigh et Ngara estate en 1997. *East African Standard*, November 11, 1997.

¹¹⁶⁸ Plusieurs toilettes publiques, non entretenues, ont disparu sous une pile de déchets, parfois depuis plusieurs années, comme à la *Machakos Bus Station*. *Kenya Times*, October 1, 1995. Voir également : *East African Standard*, March 9, 1995 ; *Daily Nation*, January 10, 1996 et *East African Standard*, November 24, 1996.

¹¹⁶⁹ L'extrême complexité de la gestion foncière est plusieurs fois abordée pour expliquer la difficulté à mobiliser un nouveau lieu de décharge.

¹¹⁷⁰ Les enfants des rues qui fouillent les déchets sont particulièrement stigmatisés. « The making of street children », *East African Standard*, June 24, 1996 et *The People*, January 10, 2001.

urbain inexistant, les marchés municipaux délabrés ou encore le service de santé en ruine »¹¹⁷¹.

Cette dilution du problème des déchets est également liée à la stigmatisation de causes explicatives qui conduit à une mise en exergue de l'ensemble des dysfonctionnements de la gestion municipale. Lors des joutes oratoires entre conseillers municipaux, la question des ordures rebondit régulièrement sur les thématiques des sureffectifs du NCC¹¹⁷², de la passivité du personnel du Département municipal de l'environnement et de l'insuffisance de moyens financiers, en raison notamment de l'inefficacité de la collecte des impôts¹¹⁷³. À la différence des années 1980, les détournements d'argent sont ouvertement présentés comme un des facteurs explicatifs. Dès 1993 et l'arrivée du premier maire élu, plusieurs affaires de corruption alimentent donc les échanges politiques locaux, au détriment des joutes centrées directement sur la gestion des déchets. Les détournements de fonds au Département municipal de l'environnement sont notamment dénoncés¹¹⁷⁴, même si la plupart des affaires publicisées portent sur les

¹¹⁷¹ *East African Standard*, July 28, 1996.

¹¹⁷² La question du suremploi est assez récurrente dans le débat politique à Nairobi. Elle devient cependant centrale dans les années 1990 avec les nombreuses difficultés rencontrées par la mairie pour honorer les salaires de ses employés. Au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, le NCC est parmi les premiers employeurs publics au Kenya avec environ 23 000 salariés. *East African Standard*, February 5, 1995. En janvier 2000, le maire J. Ndirangu est pris à parti par les conseillers de l'opposition sur le nombre exorbitant de chauffeurs de camions-poubelle. En effet, le service comptait plus de 500 chauffeurs pour seulement 20 camions opérant sur la capitale. « How Nairobi lost its Glory », *Daily Nation*, January 29, 2000.

¹¹⁷³ En 1993, seuls 260 millions de Kes sont collectés sur un potentiel recouvrable de 600 millions, dont 400 millions au titre de la *Service Charge*. *Daily Nation*, August 4, 1993.

¹¹⁷⁴ Selon le maire J. King'ori, ce sont plus de 3 milliards de Kes qui ont été investis depuis 1993 dans le fonctionnement et l'amélioration des services publics. Or très peu de nouveaux projets ont été réalisés. Il dénonce alors « *la corruption de certains cadres administratifs du City Hall* ». *East African Standard*, July 28, 1996 et « Three on graft charges », *Daily Nation*, June 24, 1998.

ventes de biens immobiliers municipaux à des élus ou bien à certains de leurs proches¹¹⁷⁵.

Cette dilution de la thématique des déchets dans celle plus large de la mauvaise gestion urbaine ne doit pas pour autant conduire à penser une moindre problématisation de la gestion des déchets. Elle est davantage la traduction d'une exacerbation des luttes politiques locales dans un contexte global en mutation, qui conduit les acteurs à fourbir leurs armes, les plus percutantes se révélant être, sur le plan discursif, la stigmatisation de la corruption des équipes plus que la mauvaise gestion des déchets.

C. L'élargissement des thématiques de luttes locales

Les villes kenyanes échappent, avec un relatif succès depuis l'Indépendance, à la régulation clientéliste de la compétition politique. Cependant, la dérive autoritaire du régime Moi dans les années 1980, cherchant à contrôler l'ensemble des secteurs de la société, et la montée en puissance d'une forte opposition interne aboutissent au retour du multipartisme en 1991, redéfinissant en partie les règles de la compétition politiques en milieu urbain, notamment à Nairobi. Aussi, la dilution de la thématique de la gestion des déchets apparaît étroitement liée à l'évolution des luttes politiques locales (1). Ces dernières obligent les acteurs à opérer un élargissement des thématiques de débat (2).

¹¹⁷⁵ Les affaires portent très souvent sur la vente de maisons à des prix modiques ou l'allocation de terrains à des usages privés alors qu'ils étaient initialement destinés à la création de parcs, d'écoles ou de bâtiments religieux. *Daily Nation*, July 4, 1993 et *Weekly Review*, June 26, 1998.

1. Un organe municipal en lutte interne permanente

Après plus d'un an d'agitations politiques et sociales dans le pays, notamment les émeutes de *Saba Saba* en juillet 1990¹¹⁷⁶, le multipartisme fait son retour officiel à la fin 1991. Moins qu'une réponse à la pression populaire, ce changement d'orientation politique du Président Moi s'explique essentiellement par l'évolution structurelle de la distribution du pouvoir dans le pays depuis 1988¹¹⁷⁷, ainsi que par le contexte économique et la forte dépendance du Kenya envers les acteurs extérieurs.

Depuis 1978, le Président Moi n'a jamais véritablement réussi à asseoir son autorité sur la KANU (le parti au pouvoir). La crise économique consécutive aux deux chocs pétroliers et les attentes des élites kikuyu de la province Centrale ont rendu, dès le début de son mandat, la régulation de la compétition politique entre les différentes élites plus complexe pour Daniel arap Moi qu'elle ne l'a été pour son prédécesseur. Ainsi, l'incapacité à fonder une coalition politique stable et à contrôler les rivalités factionnelles durant la première moitié des années 1980, entraîne son régime dans une dérive autoritaire. Les années *Nyayo*¹¹⁷⁸ révèlent alors une profonde mutation des relations entre la société et l'État, la régulation ne pouvant plus, comme durant les années Kenyatta, être assurée « par une coalition d'individus et de réseaux clientélistes, ciment de la cohésion de l'ensemble de la société »¹¹⁷⁹. Daniel arap Moi

¹¹⁷⁶ L'expression *Saba Saba*, qui signifie littéralement en swahili « sept sept », fait référence à la date de ce rassemblement, le 7 juillet, brutalement réprimé par les autorités publiques. Voir : Throup, D., Hornsby, C., *Multiparty Politics. The Kenyatta and Moi States and the Triumph of the System in the 1992 Elections*, London, James Currey, 1998 ; Grignon, F., « Le multipartisme au Kenya? Reproduction autoritaire, légitimation et culture politique en mutation (1990-1992) », *Travaux et documents de l'IFRA*, N°12, 1993.

¹¹⁷⁷ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 241-275.

¹¹⁷⁸ *Nyayo* signifie « les traces » en swahili. Ce mot fut présenté par le Président comme inspirant son action : suivre les traces de Jomo Kenyatta, en tout cas dans un premier temps. Les « années Nyayo » couvrent la première décennie de la présidence Moi (1978-1991). Pour plus de détails voir Grignon, F., « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 315-346.

¹¹⁷⁹ Grignon, F., *op. cit.*, p. 322.

a progressivement concentré son pouvoir sur le contrôle de la stratégie administrative provinciale, des services de sécurité mais aussi des finances. Le Président réussit par exemple à prendre le contrôle de la totalité du secteur para-étatique et des organes de commercialisation des cultures de rente, lui permettant d'en maîtriser les dividendes. Cependant, en raison de la crise économique, il ne réussit jamais à produire suffisamment de ressources pour stabiliser son système d'alliances. Il doit donc jouer en permanence des divisions de la classe politique, expliquant pour partie la forte mobilité du personnel politique entre 1988 et 1991.

Ensuite, dans un contexte de crise financière aiguë¹¹⁸⁰, « Daniel arap Moi a besoin de l'aide étrangère pour alimenter ses réseaux de clientèle et éviter l'explosion sociale qui menace quotidiennement Nairobi »¹¹⁸¹. En effet, le fardeau financier de l'entreprise politique présidentielle commence à peser lourdement sur les finances publiques.

Dans le cas de Nairobi, ces pratiques autoritaires de l'État trouvent leur prolongement dans la mise en place de la *City Commission* et dans la manière par la suite de la gérer. Ainsi, la dissolution du NCC en mars 1983 a révélé avant tout le peu d'emprise du Président sur le personnel politique et ses moyens limités pour asseoir sa légitimité dans la capitale. Le traitement, ensuite, des questions des *hawkers* et des quartiers informels, à l'instar des expulsions au bulldozer des squatters du bidonville de Muoroto¹¹⁸² en 1988 et 1991, traduit une gestion sans concession des autorités centrales. Enfin, la forte mobilité du personnel que connaît la commission municipale en dix années d'existence met en lumière la stratégie de division privilégiée par Daniel arap Moi à Nairobi qui espère alors y saper définitivement les bases d'une

¹¹⁸⁰ Otenyo, E., « Au cœur de l'accumulation kenyane », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 273-282.

¹¹⁸¹ Grignon, F., *op. cit.*, p. 347.

¹¹⁸² Voir Macharia, K., « Slum Clearance and the Informal Economy in Nairobi », *Journal of Modern African Studies*, N°30, 1992, p. 221-236 et Rodriguez-Torres, D., « Nairobi : le bidonville face à la ville », *Cahiers du CIPED*, N°24, mai 1995.

trop longue opposition kikuyu. Le ministère du gouvernement local a ainsi longtemps privilégié la nomination de membres non kikuyu dans les différentes commissions qui se sont succédées¹¹⁸³ afin d'éliminer les importants réseaux des Rubia, Ngumba et autres « pères de la cité ». Entre février 1988 et janvier 1992, le pouvoir exécutif de la cité connaît trois changements de président et surtout plus d'une trentaine de révocations de membres du conseil municipal¹¹⁸⁴. Le Président reste également menaçant envers la *City Commission* et ses prérogatives tout au long de son mandat, en se prononçant à plusieurs reprises, notamment lors d'un discours en novembre 1990, pour la division de la capitale en plusieurs municipalités afin d'offrir des services plus adaptés aux résidents et « enfin résoudre le problème de gestion des déchets à Nairobi »¹¹⁸⁵.

En autorisant le retour des partis politiques d'opposition, Daniel arap Moi en profite ainsi pour éliminer les contestations à l'intérieur de la KANU et asseoir définitivement son autorité sur le parti. Les années 1991 et 1992 sont ainsi marquées par de très nombreuses défections de figures historiques de l'ancien parti unique au profit de l'opposition. Ce retour à la compétition électorale renforce donc le pouvoir du Président. À Nairobi, la mise au pas du pouvoir municipal dans les années 1980, et l'éviction depuis les années 1988-89 du dernier grand patron kikuyu de Nyeri, le vice-président Mwai Kibaki¹¹⁸⁶, privent les opposants au Président, principalement Kikuyu, d'importantes ressources politiques. Cette fragilisation des bases du pouvoir kikuyu y semble largement opérante puisque nombres d'anciens *leaders* locaux des années 1980 sont battus aux élections législatives de décembre 1992 comme les anciens maires Charles Rubia à Stahere et Andrew Ngumba à Mathare mais aussi

¹¹⁸³ Voir notamment : *Weekly Review*, March 29, 1985 ; « City commission purge continues », *Weekly Review*, February 13, 1987 et *Weekly Review*, February 12, 1988.

¹¹⁸⁴ Trois présidents se succèdent : Reic Mngola, Fred Gumo et Daniel Gathumbi Kongo.

¹¹⁸⁵ *East African Standard*, November 22, 1990 ; « Nairobi : decentralisation of management », *Weekly Review*, November 30, 1990.

¹¹⁸⁶ George Saitoti lui succède au poste de vice-président du Kenya.

Maina Wanjigi¹¹⁸⁷ défait à Kamukunji et Munyua Waiyaki à Embakasi. Cependant, l'opposition profite à son tour du rejet de la KANU et de son Président par la population à Nairobi¹¹⁸⁸. Elle enregistre ainsi deux victoires aux élections locales (législatives et municipales) de 1992 et 1997 malgré une défaite au niveau national¹¹⁸⁹. Ces victoires font de Nairobi, de nouveau, une zone d'opposition, sous domination politique des *leaders* kikuyu.

Ces victoires électorales successives n'effacent pas la profonde division de l'opposition à Nairobi de 1992 à 2002, à l'image du niveau national¹¹⁹⁰. Cette dispersion s'explique tout d'abord par l'éclatement du Forum pour la Restauration de la Démocratie (*Forum for the Restoration of Democracy – FORD*) au milieu de l'année 1992¹¹⁹¹. Le mouvement, qui réunissait au départ la plupart des opposants historiques à Daniel arap Moi, a alors donné naissance à deux mouvements principaux, le FORD-Kenya d'Oginga Odinga¹¹⁹² et le FORD-Asili de Kenneth

¹¹⁸⁷ Plusieurs fois ministre et secrétaire d'État entre 1983 et 1990, il fut notamment le député de la circonscription de Kamukunji de 1969 à 1992.

¹¹⁸⁸ Le Président Moi ne rallie que 16% des voix de la capitale lors du scrutin présidentiel de 1992.

¹¹⁸⁹ Pour une analyse des scrutins de 1992, voir : Throup, D., Hornsby, C., *Multiparty-Politics. The Kenyatta and Moi States and the Triumph of the System in the 1992 Elections*, London, James Currey, 1998 ; pour les élections de 1997, se référer à : Grignon, F., Mazrui, A., Rutten, M. (dirs), *Out of the count. The 1997 General Elections and Prospects for Democracy in Kenya*, Kampala, Fountain Publishers, 2001.

¹¹⁹⁰ Pour une analyse détaillée du contexte politique national, voir Grignon, F., « L'invention démocratique et le multipartisme en question. 1992-1996 », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 363-383 ; Bourmaud, D., « Les élections au Kenya, victoire ou répit ? », *Politique Africaine*, N°49, mars 1993, p. 141-146 et Grignon, F., *op. cit.*, p. 380.

¹¹⁹¹ Cet éclatement est pour partie lié à des querelles de personnalités. En effet, Kenneth Matiba, Kikuyu et opposant historique de Daniel arap Moi, refusait alors de reconnaître le rôle de numéro 1 de l'opposition à Oginga Odinga, Luo et écarté du pouvoir dans les années 1960.

¹¹⁹² Créateur, avec Tom Mboya, de la KANU en 1960, originaire de la province de Nyanza, Oginga Odinga est le premier vice-président du Kenya indépendant. En désaccord avec le régime Kenyatta, il quitte le parti en 1966 pour former la *Kenya People's Union* (KPU), et se retrouve emprisonné en 1969 pendant deux ans. À la suite de la tentative de coup d'État contre le Président Moi en 1982, il est assigné en résidence surveillée.

Matiba¹¹⁹³. Ce dernier parti l'emporte facilement en 1992 : lui reviennent six postes de députés sur huit¹¹⁹⁴ et surtout 35 postes de conseillers élus sur 55¹¹⁹⁵. Cependant, la dispersion de voix parmi les deux autres grandes forces de l'opposition, le FORD-Kenya et le Parti Démocrate (*Democratic Party – DP*) de Mwai Kibaki¹¹⁹⁶, diminue la marge de manœuvre du FORD-Asili pour le contrôle de la mairie face à une représentation de la KANU renforcée par les nominations des conseillers laissée à la discrétion du ministère du gouvernement local¹¹⁹⁷. La KANU enregistre, en effet, 18 nouveaux conseillers par la voie des nominations, soit 25 conseillers au total dans un quorum désormais ramené à 73 membres. La gestion quotidienne de la capitale passe alors obligatoirement par des alliances à trouver et fait donc l'objet de négociations politiques permanentes.

Dispersée, l'opposition se caractérise par la fragilité des coalitions, en proie aux stratégies divergentes des personnalités. La ville connaît ainsi six maires différents en dix ans (1993-2002), contre seulement cinq de 1962 à 1983. Cette forte opposition trouve sa concrétisation dès les premières réunions du nouveau conseil municipal en 1993. Lors de la désignation du maire en février, sept élus sur neuf du FORD-Kenya n'hésitent pas à soutenir le candidat de la KANU, Ali Mwanzi, contre celui du FORD-Asili. Le plus souvent, à défaut d'accord, une alliance ethnique, notamment kikuyu, prévaut. Dans le cas de l'élection du maire en 1993, Steve Mwangi, FORD-

¹¹⁹³ Originaire du district de Murang'a, K. Matiba a été à plusieurs reprises ministre sous la présidence Moi. En 1988, il démissionne et quitte le parti KANU, critiquant le fonctionnement interne du parti au pouvoir. De juillet 1990 à juin 1991, il est emprisonné. Parti quelques mois à Londres pour être soigné après sa libération, il rentre au Kenya en mai 1992.

¹¹⁹⁴ Les deux restants sont remportés par le FORD-Kenya et la KANU.

¹¹⁹⁵ Seuls sept conseillers KANU sont élus.

¹¹⁹⁶ Le FORD-Kenya et le DP remportent respectivement neuf et quatre postes de conseillers. Quelques mois avant l'éclatement du FORD, l'opposition a été affaiblie par la décision de Mwai Kibaki de créer son propre parti, le DP. Il emmène ainsi avec lui une partie des opposants kikuyu, comprenant beaucoup d'anciens proches de Kenyatta. Pour rappel, très implanté dans son fief de Nyeri, Mwai Kibaki a été le vice-président de 1978 à 1988, date à laquelle il est remercié par le Président Moi. Sur l'opposition, voir : Grignon, F., « Kenya : l'opposition peut-elle survivre à la défaite ? », *Politique Africaine*, N°52, décembre 1993, p. 117-122.

¹¹⁹⁷ Sur les 73 conseillers, 55 sont élus et 18 nommés par le gouvernement.

Asili, est élu en profitant des voix de la communauté kikuyu de l'opposition¹¹⁹⁸. Également, les ressources que véhicule le poste de premier adjoint au maire et ceux de directeurs ou membres des comités sont autant de catalyseurs de tensions et de concurrences, favorisant la division. Certes la distribution des postes permet à l'exécutif municipal de souder sa coalition, à l'image de Steve Mwangi en 1993 qui accorde des postes dans différents comités à plusieurs conseillers n'appartenant pas au FORD-Asili¹¹⁹⁹. Cependant, plusieurs conseillers restent exclus du système de redistribution. Cela se traduit rapidement par la multiplication de fortes oppositions aux différentes actions menées par l'équipe municipale. Ce phénomène est clairement apparu contre les maires Steve Mwangi en 1994, John King'ori en 1996 et John Ndirangu en 1999. Les oppositions atteignent une telle intensité que les maires, bien qu'ayant une majorité au sein du conseil, se retirent¹²⁰⁰. L'opposition se révèle tellement divisée qu'à deux reprises, de 1996 à 1997 et de 1999 à 2001, la KANU obtient des postes centraux au sein de l'exécutif municipal dont le poste de premier adjoint attribué à Ali Mwanzi en août 1996 et à Joe Aketch en 1999 bien que le DP contrôle à cette époque 37 des 73 postes de conseillers.

¹¹⁹⁸ Soit 35 FORD-Asili, 4 DP et 2 FORD-Kenya. « Nairobi City Council : His Workship », *Weekly Review*, March 5, 1993.

¹¹⁹⁹ Les quatre conseillers DP et un FORD-Kenya sont ainsi remerciés de leur soutien lors de son élection au poste de maire. « The challenges of City Hall », *Weekly Review*, March 5, 1993.

¹²⁰⁰ Les départs de Steve Mwangi en août 1994 et John King'ori deux ans plus tard sont assez illustratifs de l'intensité des luttes à l'intérieur même des majorités municipales successives. Ainsi, en avril 1994, S. Mwangi doit faire face à une fronde de plusieurs conseillers qui se réunissent au sein du « club des 45 », dont 20 sont issus de son propre parti, le FORD-Asili. On retrouve à leur tête Sam Maina du DP et surtout John King'ori du FORD-Asili. Le maire est régulièrement dénoncé comme « un traître », depuis sa rencontre avec le Président Daniel arap Moi à l'été 1994, par de nombreux conseillers de sa majorité alors que d'autres stigmatisent sa « gestion douteuse et opaque des affaires municipales » (*Sunday Nation*, September 19, 1993 et *Weekly Review*, April 22, 1994). Des camions-poubelle sont vandalisés par des conseillers. Le maire et son adjoint sont expulsés de leurs bureaux respectifs lors d'une séance du conseil le 20 avril. S. Mwangi est contraint de démissionner en août 1994 (et rejoint la KANU). J. King'ori lui succède. Ce dernier est cependant lui aussi rapidement contesté en août 1996 par la plupart des conseillers du « club des 45 » qui rejoignent alors le nouveau « club des 51 » que Dick Waweru conduit. L'opposition entre D. Waweru, originaire de Kiambu, à J. King'ori, natif du district de Murang'a, n'est pas nouvelle. Ce dernier s'est toujours vu reprocher le favoritisme accordé aux personnalités originaires de Murang'a. « Chaos at City Hall », *Weekly Review*, November 25, 1994 ; « Give me a break », *East African Standard*, November 15, 1995 et *East African Standard*, November 9, 1996.

Tableau 40 : Les maires de Nairobi de 1992 à 2002

Mandature	Maires
février 1993 – août 1994	Steve Mwangi (FORD-Asili)
août 1994 – août 1996	John King'ori (FORD-Asili)
août 1996 – février 1998	Dick Waweru (FORD-Asili)
février 1998 – août 1999	Samuel Mbugua (DP)
août 1999 – août 2001	John Ndirangu (DP)
août 2001 – octobre 2002	Dick Waweru (DP)

2. Un nécessaire élargissement des thématiques

Au-delà de la forte mobilité de l'exécutif municipal, l'intensification des luttes politiques locales se traduit par un élargissement des thématiques de luttes au profit essentiellement des affaires de corruption et, par ricochet, de la mauvaise gestion des services urbains.

Les détournements de fonds et biens publics à des fins privées sont la thématique la plus présente sur la scène publique locale, particulièrement dans la seconde moitié des années 1990. Cet intérêt porté par les acteurs politiques est assez nouveau au regard des années 1980. L'ouverture au multipartisme n'est pas étrangère à cette immixtion de la thématique de la corruption dans le débat politique. Le nouveau cadre d'opposition politique ouvre des espaces de débats dans lesquels les personnalités politiques s'insèrent. « Le retour au multipartisme ne fut pas seulement l'opportunité donnée à la classe politique d'incorporer de nouveaux *leaders* et de se réorganiser sur d'autres bases pour conquérir le pouvoir d'État. Ce fut aussi et surtout la liberté d'expression retrouvée, symbolisée par la multiplication des organes de presse de tous ordres et l'éclatement de l'état idéologique *Nyayo* qui avait cannibalisé l'espace public kenyan pendant une dizaine d'années »¹²⁰¹.

¹²⁰¹ Grignon, F., « L'invention démocratique et le multipartisme en question », in Grignon, F., Prunier, G., (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 366.

Même si l'arme discursive portant sur les détournements est à double tranchant car dépassant bien souvent les simples clivages partisans, elle permet cependant à l'opposition de décrédibiliser le maire et son équipe. Steve Mwangi est interpellé à plusieurs reprises par les conseillers KANU puis ceux du « groupe des 45 » sur des suspicions de corruption liées à l'acquisition de maisons par des membres de l'exécutif municipal¹²⁰² ou encore sur le détournement de fonds destinés à l'organisation de la très médiatisée Convention « *The Nairobi we want* » tenue en juillet 1993¹²⁰³.

Dans ce contexte, la mairie se voit progressivement représentée comme « l'épicentre d'une corruption endémique »¹²⁰⁴. Une étude conduite en 2001 par *Transparency International* classe le NCC comme la cinquième institution publique la plus corrompue du Kenya où les détournements et autres malversations portent sur plusieurs milliards de Kes depuis 1993¹²⁰⁵. L'utilisation des biens fonciers et immobiliers de la mairie revient de façon récurrente dans le débat politique. À différentes reprises, des scandales autour de l'acquisition de terrains ou maisons à des prix avantageux par des conseillers ou même des maires alimentent les luttes au NCC. En février 1995, l'équipe de J. King'ori est ainsi accusée d'avoir alloué des terrains à des conseillers de la majorité¹²⁰⁶. En janvier 2000, sur fond de division des élus du DP dans la capitale, J. Ndirangu subit l'opposition de plusieurs conseillers

¹²⁰² *Daily Nation*, July 4, 1993.

¹²⁰³ Trois millions de Kes, sur un total de treize millions, ont été détournés du budget de la Convention. *East African Standard*, July 16, 1993.

¹²⁰⁴ CLARION, « Nairobi City Council : the epicentre of endemic corruption. Kenya », *Stage of Corruption Report*, N°2, Nairobi, 2001.

¹²⁰⁵ Cette enquête porte sur plus d'une centaine d'institutions publiques et parapubliques, ministères et collectivités locales. Le NCC suit la police, le ministère des routes et travaux publics, le Département de l'immigration et le ministère de la gestion foncière et du logement. Le *Mombasa Municipality Council* arrive en septième position et le *Kisumu Municipality Council* en quatorzième. « Kenya's 'most corrupt' public organisations », *East African Standard*, January 19, 2002 ; « Revealed : Kenya's List of Corruption », *Daily Nation*, January 19, 2001. Voir annexe texte 20 : « *Daily Nation* du 19 janvier 2002 – 'Revealed : Kenya's List of Corruption' » (p. 180 du cahier d'annexes).

¹²⁰⁶ *East African Standard*, February 5, 1995.

face à l'attribution de maisons à des proches du maire à Kariobangi South *estate* et Pangani *estate*¹²⁰⁷. Inversement, l'utilisation de la corruption est aussi une ressource politique pour le maire. John King'ori n'hésite pas à dénoncer la corruption de certains conseillers et d'administratifs de la cité, pour justifier ses mauvais résultats notamment en terme de collecte des déchets, quelques jours avant la nouvelle désignation du maire en juillet 1996¹²⁰⁸. Également, en novembre 2000, J. Ndirangu fait publier dans la presse nationale la liste d'une trentaine de conseillers, parmi les plus virulents à son égard, qui ont acquis des terrains pour des sommes dérisoires à Umoja *estate*¹²⁰⁹. En 2002, le maire Dick Waweru sollicite de lui-même la mise en place d'une brigade anti-corruption au NCC¹²¹⁰.

Le point culminant de l'utilisation de la corruption dans le débat local est atteint durant la période 2000 à 2002. La distillation par voie de presse du rapport d'enquête de John Mbogua¹²¹¹ et le travail d'investigation du *City Hall Interim Oversight Board*¹²¹² pointent alors, début 2000, la gestion opaque du NCC. En effet, le rapport Mbogua conclut à « une culture alliant copinage, tribalisme, népotisme, médiocrité, incompetence et corruption qui a pris racine à tous les niveaux de la mairie »¹²¹³. Les emplois municipaux non justifiés (environ 5 000 postes sur 21 000), et les allocations

¹²⁰⁷ « City councillors set to debate housing scandal », *East African Standard*, January 11, 2000.

¹²⁰⁸ Selon J. King'ori, « près de 2 milliards de Kes (environ 34 millions de US\$) alloués normalement au fonctionnement et à l'amélioration des services urbains ont été détournés par des conseillers et des administratifs de la ville », *East African Standard*, July 30, 1996.

¹²⁰⁹ Le scandale concerne 116 terrains et maisons pour un montant de plusieurs millions de Kes. « Another scam at City Hall », *Daily Nation*, November 17, 2000.

¹²¹⁰ « Waweru tells anti-graft squad to probe City Hall », *East African Standard*, April 16, 2002.

¹²¹¹ John P. Mbogua, ancien *town clerk*, a été chargé, par le ministère du gouvernement local courant 1999, d'enquêter sur les différentes affaires de corruption au *City Hall*. Ce rapport ne sera jamais publié mais des extraits seront produits par le *Daily Nation*. Voir annexe texte 21 : « *East African Standard* du 27 janvier 2000 – 'Shocking Corruption' » (p. 183 du cahier d'annexes).

¹²¹² Équipe de trois personnes, Jimnah Mbaru, Micheal Mills (président de l'association de Karengata) et Kilimani Mworio, nommée par le Président Moi en février 2000, elle a en charge d'enquêter sur les finances de la ville et de faire des propositions d'amélioration de la gestion des crédits. « City finance board hits a snag », *East African Standard*, March 15, 2000.

¹²¹³ « Le Kenya s'alarme du délabrement de Nairobi », *Agence France Presse*, 6 juin, 2000.

frauduleuses de terrains ou de maisons sont détaillés. Le rapport révèle par ailleurs l'étendue des détournements financiers, des surfacturations¹²¹⁴ ou encore le faible rendement des taxes¹²¹⁵ au *City Hall*. Ces conclusions alimentent un débat politique extrêmement tendu alors que plusieurs fonctionnaires de la mairie sont suspendus par leur ministère de tutelle suite à cette enquête¹²¹⁶. J. Ndirangu, premier magistrat à cette époque, doit faire face à plusieurs fronts d'opposition qui l'accusent « d'entretenir un système de corruption à la mairie »¹²¹⁷. Son successeur, Dick Waweru, doit aussi se justifier régulièrement devant l'opposition, comme pour l'allocation de trois millions de Kes pour ses propres fournitures fin 2002 (environ 42 200 €)¹²¹⁸.

Les luttes discursives sur la thématique de la corruption sont d'autant plus exacerbées que deux phénomènes concomitants encadrent l'arène politique : un manque chronique d'argent au *City Hall* d'une part, et la volonté du gouvernement central de renouer le dialogue avec les organismes internationaux de coopération d'autre part.

Tout d'abord, le NCC, en proie à des difficultés financières depuis les années 1970, voit sa dette augmenter de façon exponentielle dans les années 1990. En avril 1994,

¹²¹⁴ Les exemples sont pléthoriques. S'agissant des services urbains, le Département de l'environnement, en charge de la collecte des déchets, a déboursé près de 3 millions de Kes (41 000 €) en 1999 pour des pièces de rechange sur trois véhicules de collecte alors que la valeur réelle des pièces était de 500 000 Kes (environ 6 800 €).

¹²¹⁵ L'évaporation des gains issus des parkings municipaux et de la fourrière est dénoncée dans le rapport. Une voiture mise en fourrière ne rapporte en moyenne que 400 Kes à la mairie (5,7 €) sur les 3 500 Kes payés parfois par le propriétaire incriminé (50,4 €).

¹²¹⁶ Le *Town Clerk*, Zipporah Wandera, le directeur du Département de la planification et de la gestion foncière, Kuria wa Gathoni et Lawrence Kamau, le directeur du Département des marchés et lieux de commerce, sont suspendus fin janvier 2000. « Action on City Hall », *East African Standard*, January 29, 2000.

¹²¹⁷ « Councillors vow to oust city mayor », *The People*, June 28, 2001.

¹²¹⁸ *East African Standard*, October 25, 2002.

elle est estimée à plus de 2 milliards de Kes¹²¹⁹. Elle est ensuite multipliée par 10 en seulement 8 ans, pour atteindre environ 20 milliards de Kes en avril 2002 (environ 282 millions d'Euros)¹²²⁰, soit 7 fois le budget annuel de la mairie¹²²¹. Les joutes politiques se cristallisent alors sur les difficultés de la mairie à collecter ses propres taxes. L'opposition dénonce régulièrement le mauvais rendement de la municipalité en la matière. Seuls 24% des résidents payent effectivement leurs taxes en 1994¹²²². Chaque mois, sur les 500 millions de Kes potentiels, seuls 200 millions en 1997 et 300 millions en 1999 sont collectés¹²²³. La mairie éprouve également des difficultés à collecter ses dus auprès des organismes publics, parapublics et privés. En décembre 2001, ce sont près de 1,2 milliards de Kes qu'elle doit récupérer auprès de différents débiteurs (environ 17 millions d'Euros)¹²²⁴. Ces difficultés financières ont des répercussions lourdes sur le fonctionnement du NCC. À plusieurs reprises à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les salaires des employés ne sont pas versés¹²²⁵, entraînant presque systématiquement des grèves paralysant les services urbains. La déjà faible collecte municipale est ainsi complètement stoppée à plusieurs reprises¹²²⁶. L'intensité de ces déboires financiers influence directement les luttes politiques. J. King'ori, par exemple, est ainsi à plusieurs reprises mis en difficultés en 1996 par les conseillers stigmatisant l'absence de fonds pour la gestion

¹²¹⁹ *Weekly Review*, April 22, 1994.

¹²²⁰ « How council loses millions », *East African Standard*, February 14, 2002.

¹²²¹ En 2002, le budget du NCC représente 3,5 milliards Kes (environ 49,3 millions d'Euros). *Business*, October 1, 2002.

¹²²² *Business*, October 1, 2002.

¹²²³ « City Council's Sh 1 billion question », *Daily Nation*, August 3, 1997 et « Time to heal City Council », *The East African*, January 12-19, 1999.

¹²²⁴ *East African Standard*, December 13, 2001. La *Kenya Railways* est à elle seule débitrice de 119 millions de Kes en octobre 2000 (environ 1,7 millions d'Euros). *Daily Nation*, October 24, 2000.

¹²²⁵ En juillet 2000, 300 millions de Kes (environ 4,3 millions d'Euros) manquent pour honorer les salaires de juin. *East African Standard*, July 10, 2000. De même en novembre 2002, ce sont près de 480 millions de Kes (environ 5,9 millions d'Euros) que le NCC devait urgemment trouver afin de payer les salaires des deux mois précédents.

¹²²⁶ Plusieurs grèves ont eu lieu au NCC en raison du non-paiement des salaires : en juillet 1996, en janvier et juillet 1999, en juillet et septembre 2000 et en mars et novembre 2002.

des services urbains, et plus particulièrement la collecte des déchets, accélérant sa chute au cours du mois d'août 1996¹²²⁷.

Ensuite, dans ce contexte de pénurie, le souhait d'un retour des financiers internationaux contraint les acteurs politiques à aborder le thème des détournements de fonds. Traiter la corruption, même si cela se réalise essentiellement par les mots, permet de renouer avec les standards des organismes de coopération internationaux pour qui la lutte affichée contre la corruption demeure un préalable indispensable au versement de l'aide. C'est dans ce contexte que sont créées de nouvelles institutions chargées d'organiser la lutte contre la corruption, dont la principale est la *Kenya Anti-Corruption Unit* (KACA) mise en place en 1997. Des commissions d'enquête sont également à nouveau mandatées en 2000 à l'instar de la commission conduite par D.G. Njoroge sur l'évolution des finances publiques¹²²⁸ et le *City Hall Interim Oversight Board* (CHIOB), mission chargée d'analyser les errances de la gestion de Nairobi. Cet effort est salué par les financiers internationaux¹²²⁹. La Banque Mondiale verse, en 2000, près de 35 millions de Kes (environ 500 000 €) destinés à soutenir l'effort de lutte contre la corruption, et notamment la mise en place du CHIOB¹²³⁰.

Enfin, l'ouverture des discours à la thématique de la corruption permet d'introduire indirectement celle des autres services urbains, notamment ceux où les enjeux financiers sont importants. Ainsi, au cours des années 1990, ce sont désormais

¹²²⁷ Le maire a annoncé début 1996 des « purges » au sein des services financiers de la cité afin d'améliorer la collecte de la taxe. Il espère ainsi récupérer 3 millions Kes supplémentaires par jour afin « d'acheter de nouveaux véhicules de collecte des déchets ». *East African Standard*, June 21, 1996. Ce projet a cependant rencontré de vives oppositions, conduisant le maire à dénoncer « le sabotage de toutes ses décisions par les conseillers ». *Kenya Times*, June 22, 1996.

¹²²⁸ *Daily Nation*, November 9, 2000.

¹²²⁹ « La communauté internationale, notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, s'assure de l'effectivité de la lutte contre la corruption engagée par le gouvernement ». « City Hall of Shame, Council of Scandal », *East African Standard*, March 29, 2000.

¹²³⁰ « Mbaru board not disbanded », *East African Standard*, August 15, 2000.

l'ensemble des services urbains qui sont intégrés dans le débat. La gestion des toilettes publiques¹²³¹ et de l'éclairage urbain¹²³² est dans un premier temps relativement médiatisée. Rapidement, les débats portent sur des services dont les budgets sont plus conséquents comme celui des routes et de la distribution de l'eau¹²³³. De quelques escarmouches lors des conseils municipaux de 1994 à 1996 sur ces deux sujets où les conseillers dénoncent essentiellement les mauvais résultats en terme de services (routes mal entretenues¹²³⁴, coupures d'eau récurrentes dans plusieurs quartiers¹²³⁵), la scène politique se caractérise rapidement par plusieurs affrontements plus en rapport avec les moyens financiers et matériels¹²³⁶, notamment sur la gestion de l'eau dans la capitale. Fin 2000, par exemple, plusieurs conseillers DP dénoncent la gestion par le maire du Département de l'eau au *City Hall* dont le budget mensuel est passé de 200 millions de Kes à 50 millions en janvier 2000¹²³⁷.

Le gouvernement de la cité, caractéristique des décennies précédentes, semble laisser la place à une contingence tolérée où les acteurs de la gestion des déchets, qu'il s'agisse des résidents ou des organismes de développement, évoluent de manière indépendante des autorités publiques. À la différence des décennies précédentes, la

¹²³¹ Les toilettes publiques connaissent une détérioration croissante à Nairobi au cours des années 1990. Leur nombre diminue par ailleurs, passant de 130 en 1985 à moins de 100 en 1996. *East African Standard*, November 24, 1996.

¹²³² *East African Standard*, June 24, 1996 et *East African Standard*, July 28, 1996.

¹²³³ Voir annexe texte 22 : « Caricature du *Daily Nation* du 22 février 1998 » (p. 185 du cahier d'annexes).

¹²³⁴ *East African Standard*, March 9, 1995 et *Daily Nation*, June 30, 1996.

¹²³⁵ *East African Standard*, November 16, 1994 et *East African Standard*, October 26, 1995.

¹²³⁶ « Scandal of city roads », *East African Standard*, October 1, 2001.

¹²³⁷ *Daily Nation*, October 28, 2000.

gestion des déchets ne donne quasiment plus lieu à des interventions directes des autorités publiques sur le terrain, qu'il s'agisse du NCC ou du gouvernement central. Cette posture en retrait apparaît essentiellement contrainte dans le cas de la municipalité, empêtrée dans des luttes internes entre maire, conseillers et personnel administratif.

Pour autant, à l'épreuve d'une analyse de l'ensemble des modalités possibles de la régulation, les acteurs de la gestion des déchets apparaissent bien contraints par un ensemble de règles et de normes. Les autorités publiques opèrent dans les années 1990 une transition stratégique dans les modalités d'intervention liées au problème public des déchets. Plus que la lutte oratoire, la modalité d'intervention privilégiée devient le contrôle indirect des actions et acteurs de la gestion des déchets.

Chapitre 6

UNE RÉGULATION RENOUVELÉE DE L'ACTION PUBLIQUE

La posture privilégiée par les autorités publiques dans les années 1990 traduit un retrait apparent lorsqu'elle est lue à travers le prisme d'une conception classique du pouvoir à savoir l'idéal-type de la bureaucratie légale-rationnelle wébérienne et ses interventions directes et institutionnalisées. En effet, la faiblesse des interventions directes tant du NCC que du gouvernement ainsi que le recours croissant à des acteurs privés, qu'il soit institutionnalisé (privatisation de la collecte) ou non, sont communément appréhendés comme les stigmates d'un pouvoir diminué car faiblement interventionniste.

La privatisation notamment est souvent présentée comme un retrait de l'État, d'autant plus qu'elle concerne désormais des fonctions régaliennes (fiscalité, sécurité entre autres). À travers l'expression de « privatisation de l'État », « expression d'apparence paradoxale », Béatrice Hibou montre l'ambivalence de la situation dans les pays du Sud où il s'agirait davantage d'un redéploiement de l'État plutôt qu'un processus généralisé de retrait. « L'État non seulement résiste, mais continue de se former à travers la renégociation permanente des relations entre public et privé et à travers les processus de délégation et de contrôle *ex post*. Autrement dit, la privatisation de l'État n'implique ni la perte de ses capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé, mais son redéploiement, la modification des modes de gouvernement sous l'effet des transformations nationales et internationales »¹²³⁸.

Les autorités centrales renoncent, dans les années 1990, aux interventions directes dans la cité alors que les conditions d'une nouvelle mise sous tutelle administrative de la capitale sont rassemblées. Au-delà d'un désintérêt apparent, cette posture du gouvernement central apparaît essentiellement motivée par la stratégie présidentielle guidant la succession annoncée (Section 1). En outre, se substitue aux interventions directes un contrôle étroit des projets et activités liés à la gestion des déchets qui ne se concrétise néanmoins pas dans les actions classiquement attendues. Cette

¹²³⁸ Hibou, B., « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique Internationale*, N°1, automne 1998, p. 151.

régulation se traduit par un contrôle économique, principalement opéré par la sphère présidentielle sur les activités les plus lucratives (section 2), et par un maillage territorial dense opéré par les *leaders* urbains, sous le contrôle diffus des autorités centrales (section 3).

Section 1

LE DÉSINTÉRÊT APPARENT DES AUTORITÉS PUBLIQUES

La décennie 1990, au regard des précédentes, met en lumière un retrait évident des autorités centrales dans la gestion de la cité. En effet, le ministère du gouvernement local n'avait de cesse auparavant de dénoncer l'inefficacité du NCC dans la collecte des déchets et s'était même substitué au pouvoir local en décidant la mise en place d'une *City Commission*. Également, le Président en personne s'investissait dans la gestion locale, ce qui s'est essentiellement traduit par la multiplication des commissions d'enquête d'une part et la nomination d'un responsable « exceptionnel » de la gestion des ordures à Nairobi de 1986 à 1989 d'autre part.

Or la nouvelle stature de bastion de l'opposition acquise par Nairobi depuis 1992 aurait pu laisser présumer une intervention renforcée du gouvernement central dans la gestion locale. Paradoxalement le gouvernement central ne privilégie plus d'interventions directes. De 1993 à 2000, alors que la crise des déchets dans la capitale reste intense et que la division du conseil municipal, qui conduit aux départs successifs des maires, empêche toute amélioration des services urbains, le gouvernement n'intervient directement qu'à une seule reprise dans le domaine des déchets, en 1995. À la différence des actions conduites sur décision présidentielle dans la décennie 1980, il s'agit ici davantage d'une opération de soutien qu'une mise sous tutelle du service municipal.

À partir de février 1995, le *National Youth Service* est diligenté par le Président Moi pour fournir un soutien matériel et humain au NCC dans la collecte des déchets. Des camions-poubelle gouvernementaux sont ainsi mobilisés (jusqu'à 18), conduisant à

un doublement de la capacité effective de collecte des déchets de la cité. L'effort, visible sur les mois de février et mars, sera exclusivement concentré sur le poumon économique de la cité : les rues du centre-ville et les marchés (*Wakulima market* et *City market* notamment) ainsi que les principales routes, à l'exception de celles d'Eastleigh¹²³⁹.

L'approche des deux conférences internationales à Nairobi en 1999, le sommet du *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) d'une part et la *USA-Africa Sister Cities Conference* d'autre part, ne donnera pas lieu à une intervention présidentielle aussi spectaculaire que celle ayant précédé les Jeux pan-africains en 1986 et qui avait abouti à la prise en main par un proche de D. arap Moi des Départements municipaux en charge des services urbains. En 1999, le Président cantonne son action à une convocation du maire à *State House* afin de lui rappeler ses responsabilités¹²⁴⁰.

Les autorités centrales se limitent en fait essentiellement à des interventions indirectes dans la gestion urbaine, où les déchets ne sont par ailleurs pas particulièrement ciblés. Elles ne saisissent ainsi pas la kyrielle d'occasions présentes qui leur permettraient d'organiser, en toute légalité, une gestion tutélaire de la cité. Ce retrait témoigne *a priori* de l'érosion de l'influence des autorités centrales, plus particulièrement du ministère du gouvernement local, sur la définition du problème public des déchets à Nairobi.

S'agissant des services urbains, les autorités centrales privilégient ainsi des interventions essentiellement discursives. L'outil central des commissions d'enquête,

¹²³⁹ *East African Standard*, February 5, 1995 ; *East African Standard*, February 18, 1995 et *Daily Nation*, March 9, 1995.

¹²⁴⁰ Le Président rappelle que « le maire et les conseillers ne doivent pas oublier leurs immenses responsabilités ». Il demande qu'un effort soit conduit pour améliorer l'état des routes et la collecte des déchets, et que la situation des familles et des vendeurs des rues soit traitée. *Daily Nation*, May 19, 1999.

s'il n'est pas nouveau, est abondamment utilisé. En 1995, sur instruction du Président Moi, le ministre du gouvernement local diligente une *Task Force* chargée d'enquêter sur la gestion des finances municipales¹²⁴¹. Cette commission stigmatisera les oppositions récurrentes au sein du conseil municipal et les détournements de fonds dont sont soupçonnés plusieurs Départements municipaux¹²⁴².

Pourtant là encore, le discours des autorités centrales apparaît étonnamment mesuré, en tout cas jusqu'en 1997. La posture du ministère du gouvernement local, conduit par William Ole Ntimama de 1989 à 1997, vis-à-vis de la municipalité est caractérisée, à partir des élections multipartistes de 1992, par une volonté évidente de neutralité.

Ce « retrait » des autorités centrales, ostensible jusqu'en 1997, semble répondre à une double logique : il est pour partie contraint, en raison de l'évolution du cadre général des luttes politiques et de la profonde division de la branche nairobiennne du parti au pouvoir (I) ; il répond surtout à une stratégie rénovée des autorités centrales, celle du chaos d'une part, qui vise à laisser les équipes municipales successives se décrédibiliser, et celle d'un changement d'alliances politiques d'autre part, pour assurer la pérennité du régime de D. arap Moi (II).

I LES DISCORDANCES AU SEIN DE LA KANU DE NAIROBI

Le gouvernement central ne semble plus avoir plus les moyens politiques d'antan pour intervenir dans la gestion de la cité en raison tout d'abord de la victoire écrasante de l'opposition à Nairobi à deux reprises, en 1992 et en 1997. Un seul

¹²⁴¹ Voir *Kenya Times*, December 23, 1994 et *East African Standard*, February 2, 1995.

¹²⁴² *Daily Nation*, February 18, 1995.

député de la KANU est élu¹²⁴³, sur les huit circonscriptions que compte la ville, lors de chacune des élections multipartites. La victoire du FORD-Asili en 1992 puis l'obtention de la majorité absolue au conseil municipal par le DP cinq ans plus tard entament définitivement la marge de manœuvre des autorités centrales. La présence politique de la KANU dans la capitale est dès lors assurée par le seul jeu des nominations des conseillers par le ministre du gouvernement local.

Bien que la présence de conseillers KANU à la mairie demeure un outil puissant de contrôle de la scène locale par le gouvernement, cette ressource du parti au pouvoir est sapée par la forte division de la KANU-Nairobi sur cette période et les affrontements endémiques qui la caractérisent. Les instances nationales sont contraintes à plusieurs reprises de dissoudre la branche KANU de Nairobi comme en novembre 1991¹²⁴⁴ et mars 1996¹²⁴⁵, laissant alors le parti sans exécutif dans la capitale durant plusieurs semaines. Dès la préparation des élections multipartites de 1992, le parti du Président Moi se déchire entre les partisans de Fred Gumo¹²⁴⁶ et ceux de David Mwenje pour le contrôle de la KANU-Nairobi¹²⁴⁷. Aussi, après le départ de la scène politique locale de Njoroge Mungai, figure historique de la KANU à Nairobi et à sa tête depuis les années 1970¹²⁴⁸, pour le parti FORD et son remplacement par Clement Gachanga en janvier 1992¹²⁴⁹, les oppositions entre groupes s'intensifient. Ce phénomène est largement amplifié par le contexte du

¹²⁴³ En 1992, Amin Walji, membre de la KANU, est élu député de Westlands. Son successeur au scrutin anticipé de 1996 est Fred Gumo, membre de la KANU également.

¹²⁴⁴ « Nairobi KANU : crunch time against Mungai », *Weekly Review*, November 15, 1991.

¹²⁴⁵ *Weekly Review*, November 8, 1996.

¹²⁴⁶ Ancien président de la *City Commission*, F. Gumo est originaire de Busia et appartient à l'ethnie des Luhya. Il succède en 1996 à Amin Walji à la fonction de député de Westlands.

¹²⁴⁷ « David and Goliath ? », *Weekly Review*, January 18, 1991.

¹²⁴⁸ Proche de J. Kenyatta, issu du clan de Kiambu et longtemps présenté comme son successeur, N. Mungai a été à plusieurs reprises député de Dagoretti. Quittant la KANU début 1992 pour rejoindre le parti d'opposition FORD, il n'y reste finalement qu'un seul mois. N. Mungai réintègre alors la KANU et accède à des responsabilités exécutives nationales.

¹²⁴⁹ *Weekly Review*, January 10, 1992.

multipartisme qui, permettant la mobilité du personnel politique, aboutit à la « marchandisation » directe des soutiens. Ainsi, plusieurs figures politiques centrales de Nairobi quittent la KANU durant cette année 1992, à l'image de Maini Wanjigi¹²⁵⁰ et Sam Maina¹²⁵¹.

Les défaites de 1992 et 1997 aux élections locales laissent apparaître les profonds clivages au sein de la KANU-Nairobi. Majoritairement composée de Kikuyu, la branche de Nairobi est caractérisée par la concurrence politique traditionnelle entre les Kikuyu proches du groupe de Murang'a et ceux assimilés au groupe de Kiambu. Le dirigeant de la branche Nairobi est systématiquement contesté. Début 1994, D. Mwenje, député d'Embakasi originaire de Murang'a, tente d'évincer C. Gachanga, issu de Kiambu, de la tête de la KANU ; l'intervention de Daniel arap Moi sera nécessaire pour calmer temporairement les rangs¹²⁵². En 2000, Daniel Kongo, alors à la tête de la branche KANU à Nairobi, fait face à une forte opposition de plusieurs *leaders* kikuyu originaires de Murang'a. Le duel récurrent entre les deux figures centrales de la KANU-Nairobi, J. Kamotho, proche du groupe de Murang'a, et N. Mungai, proche du groupe de Kiambu, illustre cette opposition. La structuration des factions au sein du parti ne se résument pour autant pas à l'opposition Murang'a-Kiambu. En effet, la mainmise kikuyu sur la scène politique locale suscite le mécontentement des politiciens KANU originaires d'autres provinces. En 1994, la rencontre entre C. Gachanga, le président de la KANU-Nairobi, et le maire FORD-Asili de la ville, S. Mwangi, est présentée par plusieurs conseillers KANU du NCC et Amin Walji, le seul député KANU de Nairobi, comme « un rapprochement ethnique

¹²⁵⁰ Plusieurs fois ministre et secrétaire d'État, il est député de Kamukunji depuis 1969, à l'exception de la période 1979-1983.

¹²⁵¹ Pour plus de détails sur les défections de la KANU vers l'opposition dans la capitale kenyane, voir « Twist and turns », *Weekly Review*, January 10, 1992.

¹²⁵² *Weekly Review*, October 1, 1993 et *Weekly Review*, May 20, 1994.

qui prévaut sur la logique de parti »¹²⁵³. Surtout, à partir de 1995, une fronde conduite par Fred Gumo contre les intérêts kikuyu dans la capitale renvoie l'image d'une KANU complètement divisée¹²⁵⁴, où la violence et l'intimidation sont des moyens de s'imposer¹²⁵⁵. F. Gumo profite alors du soutien de nombreux *leaders* non-kikuyu du parti, notamment Fred Omido, Ratib Hussein ou encore Joe Aketch et s'oppose régulièrement à J. Kamotho et les différents dirigeants kikuyu qui se succèdent à la tête de la KANU jusqu'en 2000¹²⁵⁶.

Cette profonde division empêche toute véritable intervention forte du parti au pouvoir dans la gestion de la cité. Si quelques *leaders* de la KANU conservent une marge de manœuvre en restant éloignés des conflits internes à leur parti, leur possibilité d'intervenir dans la gestion de la cité reste très limitée par les suspicions de corruption qui pèsent sur eux. Ali Mwanzi ou encore Joe Aketch, respectivement premier adjoint au maire en 1996 et en 1999, sont tous deux associés aux affaires de détournements de fonds municipaux¹²⁵⁷.

Parallèlement, ce retrait du parti au pouvoir des interventions directes dans la cité jusqu'en 2000 fait sans conteste partie d'une stratégie volontaire du Président Moi de rénover ses alliances politiques à l'approche des élections de 1997, dans le contexte plus large de sa succession annoncée.

¹²⁵³ *Daily Nation*, January 22, 1994. Comme S. Mwangi, J. King'ori en 1995 et J. Ndirangu en 1999, pourtant membres de l'opposition, profitent à plusieurs reprises, lors de réunions du conseil municipal, du soutien de certains conseillers kikuyu membres de la KANU.

¹²⁵⁴ Voir notamment : *Weekly Review*, April 7, 1995 ; *Weekly Review*, June 28, 1996 et *Daily Nation*, November 15, 1996.

¹²⁵⁵ F. Gumo mobilisera, à partir de 1998, une milice de jeunes pour appuyer son entreprise de prise de contrôle de la KANU-Nairobi, *Jeshi la Mzee* (« l'armée du Vieux »). En 1999, le développement des tensions conduisent Daniel arap Moi à intervenir en personne pour apaiser la situation. « Nairobi : Combat Over Control Branch », *Weekly Review*, April 23, 1999.

¹²⁵⁶ L'ascension politique de F. Gumo se trouve dès lors stoppée. J. Kamotho, secrétaire général de la KANU, annule en 2000, pour vice de forme, son élection à la tête de la branche KANU de Nairobi. Daniel Kongo, son concurrent, conserve donc ses fonctions de direction de la KANU-Nairobi.

¹²⁵⁷ *East African Standard*, January 22, 2002 et « When mayors fight, rate payers lose out », *East African Standard*, February 21, 2002.

II LA STRATEGIE PRÉSIDENTIELLE DE RENOUVELLEMENT DES ALLIANCES POLITIQUES

La succession au Président Moi, prévue pour 2002¹²⁵⁸, devient une question politique centrale dès 1995. Deux groupes émergent rapidement au sein de la KANU, qui ont une appréhension distincte des alliances à construire dans le cadre de la succession au Président :

- la KANU-A, dit réformiste, qui prône des alliances avec les élites luhya et luo ; elle rassemble notamment Simeon Nyachae, William O. Ntimama, Kipkalya Kones et Musalia Mudavadi ;
- la KANU-B, rassemble les « conservateurs », qui privilégient une alliance avec les élites kikuyu, conduite par Nicholas Biwott, George Saitoti et Joseph Kamotho.

Bien que minoritaire au sein de la KANU, le groupe soutenant une alliance avec les élites kikuyu emporte l'adhésion du Président Moi dès 1995, dans le cadre de la préparation du prochain scrutin prévu fin 1997.

Les élites kikuyu ont en effet progressivement été exclues du pouvoir d'État à partir de 1982, et la tentative avortée de coup d'État. En 1988, le remplacement de Mwai Kibaki au poste de vice-président sonne le glas de la présence des Kikuyu de Kiambu et de Nyeri à des postes centraux de gouvernement.

La réintégration des élites kikuyu, particulièrement celles de Kiambu, apparaît à cette époque comme le moyen le plus à même d'assurer la pérennité des avoires du Président et ceux de sa famille élargie dans le cadre de la prochaine transition de régime. Le Président Moi et les élites kalenjin ont, à la différence de la famille

¹²⁵⁸ La Constitution interdit à D.A. Moi de briguer un nouveau mandat présidentiel en 2002.

Kenyatta et des élites de Kiambu, construit leur assise financière sur un pillage direct des ressources de l'État¹²⁵⁹. L'accumulation d'avoirs financiers et leur sécurisation restent alors extrêmement dépendantes des positions de pouvoir. Dans un contexte de succession annoncée, il apparaît nécessaire au Président d'assurer une protection de ses ressources, que les élites de Kiambu apparaissent les plus à même de lui offrir. Les Kikuyu ont en effet conservé un poids significatif dans l'économie (café, thé, fleurs, tourisme), malgré la « dékikuyisation » de l'économie engagée à partir de 1982. Ce poids économique a pu être conservé grâce à l'autonomie de leurs sources d'accumulation, essentiellement constituées de cultures de rente. Ainsi, « après avoir tenté en vain pendant plus de quinze ans de détruire le pouvoir des élites kikuyu, D. arap Moi semblait se résigner à un mariage de raison pour garantir la postérité de ses avoirs après sa succession »¹²⁶⁰.

Cette volonté de renouvellement des alliances politiques par la réintégration des élites de Kiambu dans le giron du pouvoir influence directement la posture du ministère du gouvernement local envers la municipalité de Nairobi et explique le faible interventionnisme du Président Moi, notamment dans la gestion des déchets, tout au long des années 1990. Ainsi, le ministre du gouvernement local, W. O. Ntimama¹²⁶¹, privilégie une neutralité étonnante envers la municipalité, bien qu'il soit apparenté à la frange du gouvernement qui privilégie une exclusion des élites kikuyu des sphères du pouvoir. Ses relations avec le maire de Nairobi, S. Mwangi, restent jusqu'en 1994 d'une cordialité déconcertante, particulièrement

¹²⁵⁹ Comme l'exposent Michael Cowen et Scott McWilliam, en passant du régime Kenyatta au régime Moi, le Kenya est passé d'un État prébendier à un État criminel. Cowen, S.M., McWilliam, S., *Indigenous Capital in Kenya*, Helsinki, University of Helsinki, 1996. Voir à ce sujet deux contributions de Chris Thomas : Thomas, C., « Le Kenya d'une élection à l'autre. Criminalisation de l'État et succession politique (1995-1997) », *Les études du CERI*, N°35, décembre 1997 ; Thomas, C., « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique Africaine*, N°70, 1998, p. 40-53.

¹²⁶⁰ Grignon, F., « L'invention démocratique et le multipartisme en question (1992-1996) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 380.

¹²⁶¹ Maasaï, originaire de Narok, dont il fut à ses débuts le président du conseil municipal, il est nommé à la tête de la *National Housing Corporation* en 1983 par D. arap Moi. Il devient ministre du gouvernement local en 1989.

durant la période de préparation de la Convention « *The Nairobi we want* ». W. O. Ntimama inaugure lui-même cette Convention, contredisant ainsi les rumeurs d'une mésentente sévère qui l'opposerait au maire et de son souhait ardent de dissoudre le conseil municipal¹²⁶². Début 1994, S. Mwangi est invité à *State House*, ce qui conduit le *leader* du FORD-Asili, K. Matiba, à le renier¹²⁶³. Les velléités de durcissement du positionnement du ministre du gouvernement local vis-à-vis de la municipalité sont systématiquement prévenues, vraisemblablement par le Président Moi lui-même. Le ministre du gouvernement local ne prendra notamment pas position lors des affrontements qui opposent les maires successifs au conseil municipal. Il ne répondra ni aux sollicitations du maire, qui l'interpelle par exemple pour un arbitrage¹²⁶⁴, ni ne soutiendra les frondes conduites par les différents « clubs » de conseillers¹²⁶⁵. En fait, le positionnement du ministre du gouvernement local est celui d'une neutralité forcée, de façon à ne pas gêner la stratégie présidentielle de rapprochement avec les élites kikuyu.

Ce positionnement offre par ailleurs un autre avantage : celui de décrédibiliser les équipes municipales en place. La neutralité s'avère un instrument de déstabilisation de la municipalité tout aussi efficace que l'interventionnisme, cette dernière étant rongée par les dissensions. En fait, à Nairobi comme en province Centrale, la KANU cherche à capitaliser sur la discorde qui caractérise l'opposition kikuyu. Le parti au pouvoir, sous la bannière de son secrétaire général J. Kamotho, cherche à distiller l'idée selon laquelle la communauté kikuyu a manqué un retour au pouvoir à cause

¹²⁶² W.O. Ntimama cherche à offrir une image apaisée de ses relations avec S. Mwangi, en rappelant que la Convention a la bénédiction du gouvernement central. Il explique également qu'un dialogue cordial est entretenu avec le maire. Voir « *Creating the Nairobi we want* », *Weekly Review*, July 30, 1993.

¹²⁶³ *Sunday Nation*, September 19, 1993. S. Mwangi sera soupçonné d'aspirer à des fonctions nationales au sein de la KANU, ce qui lui vaut les foudres des conseillers municipaux membres du FORD-Asili. *Kenya Times*, February 8, 1994.

¹²⁶⁴ J. King'ori lui demande de contraindre les *chief officers* à répondre à ses convocations. *Daily Nation*, October 16, 1994.

¹²⁶⁵ Le « club des 45 » (conseillers) se constitue en 1994 pour provoquer le départ de S. Mwangi ; une initiative similaire est conduite en 1995 pour requérir la démission de J. King'ori (« le club des 51 »).

des élites qu'elle a soutenu, K. Matiba et M. Kibaki¹²⁶⁶. La gestion municipale reflète assez bien les luttes intenses qui caractérisent les élites kikuyu de Nairobi. En fait, depuis 1992, Nairobi est le terreau des luttes au sein de l'opposition, entre le FORD-Asili de K. Matiba et le DP de M. Kibaki. La présence du DP a cassé toute dynamique de rassemblement des Kikuyu sous la bannière FORD, en province Centrale comme à Nairobi. Le FORD-Asili repose ainsi sur une base essentiellement constituée d'élites du groupe de Murang'a ; celles de Kiambu, de Nakuru et de Nyeri soutiennent majoritairement le DP. Au niveau national, l'alliance scellée en 1993 entre le DP et le FORD-Kenya traduit la volonté d'isoler le FORD-Asili.

Le ministre du gouvernement local, W.O. Ntimama, écorche néanmoins la stratégie présidentielle lorsque la KANU-Nairobi elle-même lui apparaît menacée par les luttes politiques locales. En 1994, la rencontre entre C. Gachanja, le dirigeant de la KANU-Nairobi, et S. Mwangi, puis la visite de S. Mwangi au Président laissent craindre la montée en puissance des Kikuyu au sein de la KANU-Nairobi, à quelques mois du scrutin au sein de la KANU locale. Si W.O. Ntimama ne prend pas position directement, et laisse son adjoint le faire¹²⁶⁷, les actions sévères conduites sur ses ordres à l'encontre des *hawkers* de la cité en 1994 rappellent son hostilité à la stratégie présidentielle de neutralité envers les élites kikuyu de Nairobi¹²⁶⁸.

Face à cette offensive du ministre du gouvernement local, le Président offre une réponse pro-active de soutien à la municipalité en l'aidant directement dans la gestion des déchets. L'envoi du *KANU Youth Service* en 1995 s'interprète ainsi, dans le contexte de l'époque, comme un signe de bonne foi envoyé par le Président alors soucieux de sceller un mariage de raison avec les élites kikuyu. En 1997, le

¹²⁶⁶ « Unease with Kikuyuland », *Weekly Review*, July 30, 1993.

¹²⁶⁷ Amin Walji, le député de Westlands, qui est l'adjoint de W.O. Ntimama, dénonce la rencontre entre C. Gachanja et le maire de Nairobi. *Weekly Review*, January 21, 1994.

¹²⁶⁸ En février 1994, les *kiosks* de Gikomba et de la *Machakos Bus Station*, tenus essentiellement par des Kikuyu, sont détruits sur ordre du ministre du gouvernement local. *Sunday Standard*, February 13, 1994.

rapprochement stratégique entre les élites de Kiambu et le Président Moi est opéré, et le départ de W.O. Ntimama en est une illustration¹²⁶⁹. Cette alliance nouvelle est notamment symbolisée par le retour, au sein du comité exécutif de la KANU, d'un très proche de la famille Kenyatta, Njoroge Mungai¹²⁷⁰, chargé de dérouler le processus de réintégration des élites Kikuyu dans la giron du pouvoir, sous la houlette du secrétaire général du parti lui aussi Kikuyu, J. Kamotho.

L'échec de la stratégie présidentielle au scrutin présidentiel et législatif de 1997 explique alors le durcissement relatif de la position du ministre du gouvernement local envers la cité par la suite. Le Président Moi n'a pas rallié les votes à Nairobi, comme dans la province Centrale par ailleurs¹²⁷¹. Les ministres du gouvernement local, Sam Ongeru en 1998 puis J. Kamotho ensuite, développeront un positionnement de plus en plus offensif vis-à-vis de la municipalité. La multiplication des commissions d'enquête diligentées en 1999, celle de la KACA et celle dirigée par Stanley Mbogua, témoigne d'une certaine velléité de reprise en main de la municipalité. Les conclusions de ces enquêtes aboutissent à la mise en place du *City Hall Interim Oversight Board* (CHIOB) qui alimentera les débats locaux tout au long de l'année 2001. Le caractère indéterminé du CHIOB, tantôt présenté comme les prémisses d'une prochaine *City Commission*, tantôt comme une commission d'enquête supplémentaire, illustre en fait le caractère hybride du positionnement du ministre du gouvernement local vis-à-vis de Nairobi après le scrutin de 1997. Malgré le rejet électoral du Président, le rapprochement avec les élites kikuyu reste un objectif présidentiel dans le cadre de la succession du régime prévue pour 2002, expliquant ce positionnement structurellement ambivalent des autorités centrales à Nairobi.

¹²⁶⁹ W.O. Ntimama est mis en disgrâce par D. arap Moi fin 1997 pour avoir fait échouer une grande réunion de réconciliation avec les *leaders* kikuyu à la suite des déplacements de population nés des « *clashes* ethniques ». Il est nommé ministre de affaires intérieures.

¹²⁷⁰ Fin 1996, il est alors nommé coordinateur du parti, en charge notamment d'arbitrer les multiples querelles internes. « N. Mungai, a remnant of the past », *Weekly Review*, May 16, 1997.

¹²⁷¹ D. arap Moi rallie 21% des scrutins à Nairobi en 1997, contre 16% en 1992.

Plus largement, le ministre du gouvernement local développe cette position ambivalente envers les trois principales villes kenyanes, et la problématique de la succession semble largement influencer la posture des autorités centrales. Alors que Nairobi, Mombasa et Kisumu se caractérisent chacune par des luttes politiques locales intenses qui se traduisent par des difficultés de gouvernance de la cité¹²⁷², l'accession de Kisumu puis de Mombasa au statut de *City* en 2001¹²⁷³ traduit le rôle central joué par les métropoles dans la stratégie de succession du Président Moi ainsi que l'importance de la dimension ethnique des alliances qu'il construit. Les difficultés de gouvernance déjà rencontrées par ces municipalités interrogent en effet l'opportunité de leur accession au statut de *City*, qui leur offrira une latitude de gestion encore accrue vis-à-vis des autorités centrales¹²⁷⁴.

Cette posture originale du gouvernement central, qui délaisse les interventions directes dans la gestion de la cité, s'inscrit dans la préparation de la succession au Président Moi. Moins qu'un désintérêt, elle témoigne de la capacité du régime à sécuriser ses positions, notamment sur le plan économique. En effet, cet apparent retrait du gouvernement central du secteur des déchets ne peut être compris que s'il est mis en parallèle avec la vaste entreprise conduite de contrôle indirect des activités les plus lucratives du secteur des déchets.

¹²⁷² Une commission d'enquête est diligentée par le ministre du gouvernement local en 2000 à Mombasa et les conclusions sont sévères pour les différentes équipes municipales. « Mombasa inquiry team finishes work », *Daily Nation*, September 7, 2000.

¹²⁷³ Voir : « Kisumu City : what it means », *Sunday Standard*, December 16, 2001 ; « City status is Moi's new year gift for Mombasa », *East African Standard*, January 1, 2002 ; « Mombasa : a City at Last, But at What Cost? », *The East African Magazine*, January 7, 2002.

¹²⁷⁴ L'accession de Kisumu au statut de *City* a été interprétée comme la traduction de l'alliance nouvelle entre le Président Moi et Raila Odinga, le *leader* du *National Democratic Party* (NDP). La base politique du NDP est en effet concentrée en pays Luo, dont Kisumu est la capitale économique. Dans le cas de Mombasa, l'accession au statut de *City* peut également être expliqué par la volonté d'obtenir le soutien renouvelé des élites Mijikenda de la province Côte.

Section 2

LE CONTRÔLE PAR LA SPHÈRE PRÉSIDENTIELLE DES ACTIVITÉS LES PLUS LUCRATIVES

Le secteur des déchets est devenu dans les années 1990 un véritable secteur industriel et commercial. Il repose tout d'abord sur de grandes entreprises du recyclage dont la croissance est assurée grâce à une matière première abondante fournie par les activités formelles et surtout informelles de collecte et de tri des ordures. Par ailleurs, le secteur des déchets s'enrichit depuis la fin des années 1980 d'entreprises commerciales spécialisées dans la collecte des déchets dont le nombre ne cesse d'augmenter (moins d'une dizaine en 1988, plus de soixante aujourd'hui). Dandora, la décharge municipale, représente alors un lieu central de ce système commercial. Cette croissance du secteur des déchets se nourrit du faible interventionnisme des autorités publiques dans l'amélioration de la gestion des ordures depuis les années 1980, notamment la déliquescence de la collecte publique et l'absence d'équipements lourds d'élimination des déchets.

Dans ce contexte de faible interventionnisme des autorités publiques, l'essor de firmes privées de gestion des déchets, notamment les sociétés de collecte, est souvent lu comme le symbole d'un retrait des autorités publiques. Pour autant, comme le souligne Béatrice Hibou, « on ne peut se contenter de ces évidences, souvent trompeuses. (...) Les privatisations d'entreprises s'effectuent sous l'égide du pouvoir et, en partie, dans la continuité des politiques publiques qu'elles prétendent remettre en cause : aujourd'hui comme hier, l'accumulation du capital s'effectue couramment

à partir de l'exercice du pouvoir ou en connexion avec celui-ci »¹²⁷⁵. L'instrumentalisation par le pouvoir des privatisations d'entreprises est très nette au Kenya lorsque ces dernières débutent en 1992. Comme le démontre Chris Thomas, les proches du Président Moi, qu'il s'agisse de ses « lieutenants » ou de sa famille élargie¹²⁷⁶, parviennent à mettre la main sur les quelques rares entreprises paraétatiques bénéficiaires offertes à la privatisation¹²⁷⁷. Cette présence systématique des proches de Moi vise plus largement à saisir chaque opportunité d'accaparement des ressources publiques, au sein d'un État « devenu à grande échelle un État prédateur »¹²⁷⁸ et inversement à freiner les projets qui risqueraient de desservir leurs intérêts économiques et financiers.

La politique de la « décharge »¹²⁷⁹, c'est à dire la délégation à des entreprises privées d'un certain nombre de fonctions régaliennes ou considérées comme centrales, illustre la capacité des autorités publiques à mettre en œuvre un nouveau mode de gouvernement, en faisant évoluer les rapports entre public et privé, pour asseoir leur domination. Béatrice Hibou montre ainsi comment l'État gère les privatisations et, plus encore, comment la privatisation de l'État constitue un nouvel enjeu dans l'exercice du pouvoir et produit de nouvelles relations entre acteurs ainsi que de nouveaux espaces de pouvoir.

¹²⁷⁵ Hibou, B., « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique Internationale*, N°1, automne 1998, p. 128.

¹²⁷⁶ Nicholas Biwott, Joshua Kulei et Hosea Kiplagat constituent les principaux « lieutenants » du Président Moi. La famille élargie s'articule autour des deux fils du Président, Gideon et Philip, de son fils adoptif, Mark arap Too, et d'un réseau de petits cousins, neveux et nièces. Voir Thomas C., « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique Africaine*, N°70, juillet 1998, p. 40-53.

¹²⁷⁷ 210 entreprises sont offertes à la privatisation. La mainmise par des proches de D. arap Moi sur les sociétés les plus lucratives est facilitée par l'organisation institutionnelle du processus. En effet, les privatisations sont conduites par le *Parastatal Reform Program Committee* (PRPC), présidé par le ministre des finances et dont le secrétariat exécutif, bras armé, est dirigé par Esther Koinett, la fille de Nicholas Biwott, une personnalité étroitement associée au Président Moi.

¹²⁷⁸ Thomas, C., *op. cit.*, p. 47.

¹²⁷⁹ Hibou, B., « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, N°73, mars 1999, p. 6-15.

Outre le contrôle économique des pans de l'économie formelle et les subsides afférents, la « politique de décharge » de la gestion des déchets offre également au gouvernement central un outil efficace et indolore (puisque la privatisation est souhaitée par la mairie) de régulation de ses rapports avec les acteurs locaux de Nairobi (I). Les potentialités, économiques et politiques, des activités liées aux déchets ont été clairement saisies par le Président Moi, qui oriente l'évolution de la gestion des déchets selon ses propres intérêts, ceux de ses « lieutenants » et de sa famille élargie. Bien qu'entièrement financés par la coopération internationale, les projets tant attendus par les maires successifs de transfert du site de la décharge et d'investissements dans des équipements modernes d'élimination des déchets ne seront jamais mis en œuvre car menaçant la stratégie d'accumulation du Président Moi et de ses proches (II).

I LA PRIVATISATION DE LA COLLECTE : LES RESSOURCES D'UNE POLITIQUE DE « DÉCHARGE »

Le retournement de position du gouvernement sur la privatisation de la collecte et le déroulement de cette dernière sont révélateurs de l'instrumentalisation réussie par le Président Moi et de sa famille élargie d'une politique de « décharge ».

Le gouvernement a tout d'abord longtemps été hostile à la privatisation de la collecte des déchets, alors ardemment souhaitée par les différents organes de gestion locaux, la *City Commission* à la fin des années 1980 puis la mairie à partir de 1993. Pourtant, une « privatisation de fait » de la collecte existe à Nairobi depuis 1986. La *Bins Nairobi Services Ltd*, en 1986, puis en 1987 la *Domestic Refuse Disposal Services Ltd* (DRDS) opèrent dans certains quartiers de la capitale (Parklands, Westlands, Hurlingham et Lavington) sans autorisation officielle mais avec l'accord tacite des

autorités locales. Au début de l'année 1988, la commission municipale, alors présidée par N. Mwendwa, décide une délégation de service avec la société DRDS. La zone déléguée couvre alors Parklands, Westlands, Lavington et Hurlingham. Réalisée sans l'accord du gouvernement central, cette entente fut dénoncée par le ministère du gouvernement local qui y mit un terme très rapidement¹²⁸⁰. Le nouveau président de la commission, R. Mngola, tente de renouveler l'expérience en 1988 mais se heurte dès le départ à l'opposition du *town clerk*¹²⁸¹. Dans les années suivantes, les demandes répétées de la mairie en faveur d'une privatisation de la collecte, notamment à la suite de la Convention « *The Nairobi we want* » initiée par Steve Mwangi en juillet 1993¹²⁸², restent sans réponse claire des autorités centrales¹²⁸³ alors que les compagnies privées opèrent déjà dans douze quartiers de la capitale kenyane¹²⁸⁴.

En fait, appréhendée sous l'angle du gouvernement central, la privatisation de la collecte conduirait logiquement à une amélioration de la situation locale, ce qui aurait pour double inconvénient de contredire sa stratégie de décrédibilisation des organes municipaux d'une part, et de le priver d'un motif légal d'intervention qui est le non-respect des normes sanitaires d'autre part. Comme il a été montré précédemment, l'argument sanitaire sert historiquement de base à la plupart des interventions gouvernementales en milieu urbain, que ce soit au travers des déchets,

¹²⁸⁰ *Daily Nation*, March 3, 1988 ; « Nairobi City Commission : Privatising Waste Collection », *Weekly Review*, April 15, 1988 et *Sunday Nation*, June 5, 1988.

¹²⁸¹ Alors que la *City Commission* met en place une commission spéciale pour la privatisation de la collecte (Joe Aketch et Wilson Shigoli en sont membres), le *town clerk*, Musyoka Annan, annonce l'arrivée de plusieurs véhicules afin de renforcer les capacités de collecte de la ville et dénonce la privatisation qui risque de faire perdre des revenus à la cité. « City Hall and the garbage heaps », *Daily Nation*, March 16, 1988 et « Refuse collection : look at all options », *Sunday Nation*, April 10, 1988.

¹²⁸² La privatisation de la collecte des déchets est une des propositions centrales formulées par le rapport conclusif de la Convention. *Kenya Times*, July 29, 1993 et *Daily Nation*, February 15, 1994.

¹²⁸³ *East African Standard*, July 28, 1993.

¹²⁸⁴ En plus des quartiers de Parklands, Westlands, Hurlingham et Lavington, les sociétés de collecte ont étendu leurs activités à Buruburu, Nairobi West, South B, South C, Kilimani, Upper Hills, Muthaiga et Gigiri.

des *hawkers* ou encore des artisans du *jua kali* souvent harcelés ou chassés pour cause de non-respect des dispositions du Code de la santé.

Pour autant, la privatisation de la collecte des déchets recèle deux potentialités substantielles pour le gouvernement dont il va se saisir à un moment opportun, en 1997, et qui témoigne de la capacité des autorités publiques à adapter leurs modalités d'intervention aux objectifs qu'elles recherchent, à court et plus long termes. Ce retournement radical de posture du gouvernement central sera officiellement légitimé par les conclusions issues d'un rapport sur l'état de la collecte dans le centre-ville publié au début de l'année 1997. L'accord donné à la privatisation de la collecte du centre-ville par le gouvernement central en 1997 est ainsi la conclusion tant d'un marchandage politique conduit par le Président Moi et certains de ses proches à l'approche des élections (A) que la poursuite par ces derniers d'une stratégie d'accumulation économique discrète mais lucrative (B).

A. La privatisation, argument électoral

Dans la perspective des élections présidentielles et législatives prévues pour la fin de l'année 1997, la directive présidentielle en faveur de la privatisation de l'ensemble de la collecte à Nairobi, prise en janvier 1997, s'insère vraisemblablement dans la stratégie présidentielle de réintégration des élites kikuyu dans le giron du pouvoir. La privatisation a, en effet, été régulièrement sollicitée par les différents maires. Par ailleurs, toujours dans ce contexte préélectoral, l'annonce de la privatisation permet au Président Moi de s'arroger les faveurs des puissants commerçants du centre-ville de Nairobi.

Le NCC décide la privatisation de la collecte des déchets dans la zone du CBD dès le 4 février 1997. En septembre, la municipalité signe un contrat de gestion d'un an

avec la *Kenya Refuse Handlers* (KRH) pour le nettoyage quotidien des rues, routes, trottoirs et marchés du CBD, ainsi que l'acheminement journalier des déchets vers le site de Dandora. Les autorités municipales optent alors pour le moins contraignant des types de privatisation : le contrat de gestion. Dans ce cadre, la collecte des taxes reste une prérogative municipale. D'un côté, le NCC continue de prélever directement les redevances ; de l'autre, il rétribue mensuellement la compagnie privée à hauteur de 1,3 millions de Kes¹²⁸⁵.

Pour autant, cette privatisation ne recèle que peu de risques pour le gouvernement central. En effet, bien que voulue par la mairie, la privatisation de la collecte du CBD ravive deux problèmes sensibles : l'absence dès le départ des financements nécessaires pour rémunérer la firme et l'épineuse question du devenir des employés municipaux, antérieurement affectés à la collecte des déchets et au nettoyage du centre-ville.

S'agissant des aspects financiers tout d'abord, et comme le souligne Anne Karanja, les taxes prélevées au titre de la collecte des déchets sont largement insuffisantes pour honorer mensuellement le contrat. La mairie est dès le début contrainte de trouver de nouvelles sources de financement alors qu'elles sont pour la plupart déjà épuisées. Ainsi, dès les premiers mois, la municipalité est mise en défaut de paiement, posture qui sera par la suite systématique. Au regard des dus par le NCC à la KRH en novembre 2000, qui s'élèvent à plus de 50 millions de Kes (730 000 € environ), la mairie n'a vraisemblablement honoré que quelques mensualités en trois ans. Lors du renouvellement du contrat en 1999, les prestations de la société sont revues à la baisse afin de diminuer le montant mensuel du contrat¹²⁸⁶. Ensuite, en ayant pris le parti de redéployer au sein de la mairie les 500 employés antérieurement

¹²⁸⁵ Soit 19 000 € ; cité par Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of Social Studies, 2005, p. 190 ; 3 millions de Kes mensuels (44 000 €) sont cependant avancés dans la presse. Voir notamment « Refuse firm owed Sh50 millions », *Daily Nation*, November 3, 2000.

¹²⁸⁶ La firme est responsable de la seule collecte des déchets, et non plus du nettoyage des rues.

affectés au centre-ville, cette dernière se retrouve avec une double charge financière qu'il lui est impossible d'assumer. Le rapport Mbogua (portant sur la corruption et les dysfonctionnements au NCC) stigmatisera le maintien de ces employés, qu'il estime inutile¹²⁸⁷.

Ces impayés conduisent à une faible efficacité de la firme sur le terrain. En effet, bien que la situation se soit améliorée avec la privatisation, seuls 70% des déchets sont collectés dans le CBD en 1999 (contre 40% avant la privatisation). En 2000, la KRH met même un terme au contrat, au motif d'impayés récurrents. Après plusieurs refus, elle reprend finalement ses opérations fin 2000, suite au paiement par le NCC d'une partie des arriérés et son engagement à pratiquer un système de paiement par avances. Ces difficultés rencontrées par le NCC dans la gestion de la collecte permettent donc au gouvernement central de conserver des arguments administratifs et politiques à son encontre.

La privatisation des services publics devient par la suite une des orientations centrales imposées par le gouvernement central aux autorités publiques, même si les problèmes de paiement des firmes délégataires se posent inévitablement. En août 2000, le ministre du gouvernement local, J. Kamotho, ordonne à toutes les autorités locales de privatiser les services municipaux de l'eau, de la santé, de l'éducation et de la collecte des déchets¹²⁸⁸. En effet, comme l'illustre la privatisation de la collecte des déchets, les privatisations des services publics ouvrent des voies importantes d'accumulation pour le pouvoir. Il semble d'ailleurs que ce soit une condition indispensable pour que la privatisation se formalise, sous peine d'être refusée par le gouvernement central comme ce fut le cas pour la privatisation de la gestion des services de l'eau à Nairobi¹²⁸⁹.

¹²⁸⁷ « Refuse firm owed Sh50 millions », *Daily Nation*, November 3, 2000.

¹²⁸⁸ « Councils ordered to privatise services », *East African Standard*, August 23, 2000.

¹²⁸⁹ Sur ce refus opposé par le gouvernement central, voir : « Government halts Vivendi-NCC Water Project », *East African Standard*, August 20, 2001.

B. La privatisation, source d'accumulation pérenne

Le gouvernement a dès le départ saisi les potentialités économiques du secteur des déchets. Des hommes proches du pouvoir sont ainsi associés ou contrôlent certaines des entreprises privées de collecte apparues depuis 1986. Ainsi, le dirigeant de la *Bins Nairobi Services Ltd*, dont le chiffre d'affaires annuel en 2001 est d'environ 60 millions de Kes par an (850 000 €), n'est autre que Mark arap Too, le fils adoptif du Président Moi¹²⁹⁰. Il en est de même pour la *Mesh* et la DRDS, dont les directeurs, respectivement I. Prior et T. Cruz, sont proches de la partie de l'élite kikuyu affiliée à D. Moi. Ces liens permettent à ces sociétés de disposer d'avantages conséquents comme l'obtention de terrains dans la zone industrielle, de facilités bancaires, de matériels modernes, etc. Par exemple, la *Bins Nairobi Services Ltd* compte parmi son parc de véhicules deux camions-poubelle municipaux, relativement récents, antérieurement « prêtés par la mairie » à la société privée de collecte *Green*. Cette dernière les a revendu lors de son dépôt de bilan à la société de Mark arap Too pour une somme modique¹²⁹¹. Enfin, ces entreprises bénéficient de facilités commerciales accordées par le gouvernement central. Elles sont notamment exemptées de TVA ; la décision, en 2000, de Chris Okemo, alors ministre des finances, de les y astreindre a suscité un tel tollé qu'elle est retirée six mois plus tard¹²⁹².

¹²⁹⁰ Dirigeant honorifique de la très puissante *Kenya Farmers Association*, Mark arap Too dirige jusqu'en 2001 la *Lonhro East Africa*, un conglomérat qui englobe *Standard Newspapers*, *Capital FM*, et *Kenya Television Network*. En 1997, il est nommé député et devient ministre délégué du cabinet du Président de 1998 à 2001, avant sa mise en disgrâce par le Président lui-même. Voir « The rise and the fall of Mark Too », *Weekly Review*, March 15, 1991 ; « Drastic drop in profits for Standard Group », *The Business Week*, March 23, 1999 et « Why Mark Too has to give way », *Sunday Standard*, September 23, 2001.

¹²⁹¹ Entretien avec Steve N'gong'o, employé au service de facturation de l'eau au *City Hall*, le 14 avril 2000.

¹²⁹² « Minister Okemo's great blow to environment », *East African Standard*, December 19, 2000.

Parmi toutes ces sociétés de collecte, l'obtention du marché du CBD (d'un montant annuel de 30 millions de Kes, environ 490 000 €) par la KRH apparaît lui aussi manifester la présence, en arrière-plan, de membres de la sphère présidentielle. Cela explique certainement le retournement de posture du gouvernement central à l'égard de la privatisation en 1997. Malgré le prix exorbitant du contrat de collecte et une efficacité partielle sur le terrain, le contrat avec la KRH a systématiquement été renouvelé année après année. Or plusieurs autres entreprises concurrentes ont postulé, avec des offres plus attractives, sans qu'il y soit pour autant donné suite¹²⁹³.

Aussi, en plus du service de collecte, le gouvernement central parvient à bloquer les projets susceptibles d'éroder l'influence économique qu'il a acquise sur l'économie lucrative du secteur des déchets, dont l'industrie du recyclage est le cœur.

II LES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS : UN STATU QUO VOLONTAIRE

Les suites données aux conclusions du rapport de la coopération japonaise, la *Japanese International Cooperation Agency* (JICA), publié en 1998 après deux années d'étude¹²⁹⁴, constituent une illustration centrale de la capacité de blocage, par le gouvernement central, des projets économiques pouvant aller à l'encontre de ses stratégies politiques et économiques.

La JICA propose une rénovation profonde de la gestion des déchets à Nairobi, qu'elle suggère de financer en grande partie. En matière de collecte, la privatisation intégrale est sollicitée par le rapport. S'agissant du dépôt, le délabrement sanitaire et

¹²⁹³ « Minister Kamotho, tell us what is happening in your backyard », *East African Standard*, May 26, 2000.

¹²⁹⁴ Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998.

environnemental provoqué par le décharge de Dandora est largement démontré ; la fermeture de Dandora et l'ouverture d'un nouveau site de dépôt à Ruai, à 22 kilomètres au nord-est du centre-ville, que la JICA propose de financer intégralement, sont privilégiées. Afin de prendre en compte l'éloignement du nouveau site de décharge, et éviter que les déchets collectés ne soient rejetés illégalement dans des lieux informels plus proches, mais également limiter le volume de déchets à transporter, la JICA propose la mise en place de lieux de dépôts intermédiaires, disséminés à travers la ville. Les déchets temporairement entreposés seraient, pour la partie recyclable d'entre eux, acheminés vers une usine de recyclage idéalement située à proximité du centre-ville. À nouveau, la JICA propose de porter le financement.

Quatre années plus tard, aucune de ces propositions n'a été mise en œuvre, malgré une volonté affichée de la mairie de les développer. Il semble en fait que leur mise en œuvre aille à l'encontre des intérêts politiques et économiques du gouvernement central, du Président Moi et de ses proches. Une entreprise de sape, orchestrée insidieusement par le gouvernement central, a ainsi été conduite : la distillation d'extraits du rapport Mbogua conduit la JICA à retirer sa proposition de financements de projets, permettant ainsi au gouvernement de mettre un terme aux velléités de changement souhaitées par la mairie. Cette dernière, qui rencontre des difficultés à rémunérer ses employés, n'a en effet pas la capacité financière pour réaliser le projet de la JICA : le coût de la seule construction du site de Ruai est estimée à 2,5 milliards de Kes (34,2 millions d'€). La posture de l'équipe au pouvoir est essentiellement motivée par la préservation de ses intérêts économiques : le déplacement du site de décharge génère de nouvelles potentialités d'accumulation pour l'élite kikuyu que le gouvernement refuse (A) tandis que la mise en place d'une usine de recyclage menacerait le monopole acquis par la connexion d'origine indo-kenyane proche du Président (B).

A. L'impossible fermeture d'une décharge saturée

La JICA a abondamment documenté les nuisances sanitaires et environnementales générées par le maintien de la décharge de Dandora, estimant qu'une fermeture avant la fin de l'année 1999 est désormais devenue vitale. Après l'étude de plusieurs sites, Ruai est présenté par la JICA comme le lieu le plus adapté pour un nouveau lieu de décharge.

Près de trois milliards de Kes (41 millions d'€), offerts par la coopération japonaise, sont à mobiliser pour ce projet : 300 millions de Kes (4 millions d'€) pour financer la fermeture de Dandora et sa réhabilitation en terrain de loisirs et 2,5 milliards de Kes pour l'ouverture du nouveau site de Ruai.

La mairie apparaît très réceptive à ce projet, dont le financement est intégralement porté par la JICA. En mai 1999, le NCC vote une résolution actant le transfert de la décharge à Ruai prévu pour décembre 2000¹²⁹⁵. Pour autant, selon les informations que j'ai recueillies auprès de la JICA, il semble que les discussions n'aient jamais été formalisées davantage¹²⁹⁶. Elles sont définitivement rompues en février 2001 lorsque la JICA annonce son refus de financer les projets promis, en raison de la corruption au NCC révélée par le rapport Mbogua¹²⁹⁷. En effet, le financement japonais a toujours été conditionné à une lutte avérée contre la corruption, ce qu'infirmement les extraits du rapport Mbogua diffusés.

La concordance temporelle entre la diffusion du rapport Mbogua début 2001 et la campagne alors conduite par le ministre du gouvernement local, J. Kamotho, de

¹²⁹⁵ Des travaux d'une année sont en effet nécessaires. « Dandora dump site a disaster », *Daily Nation*, January 11, 2001.

¹²⁹⁶ Entretiens avec Elijah Kinyangi, chargé de mission à la JICA, le 9 avril 2000 et le 12 mai 2001 à Nairobi.

¹²⁹⁷ Le porte-parole de la JICA explique ce refus : « Tant que le ministère du gouvernement local ne satisfera pas nos conditions, nous ne financerons pas la fermeture et le transfert du site de décharge », in « JICA refuses to fund move to Ruai citing graft », *Daily Nation*, January 11, 2001.

déstabilisation de la mairie interpelle inévitablement. Bien que le rapport soupçonne des personnalités, dont l'épouse de J. Kamotho, de pratiques illégales en relation avec des financements ou biens municipaux, sa diffusion semble servir le gouvernement plus qu'il ne le déstabilise à l'approche des élections municipales de juin. Le rapport Mbogua ébranle véritablement la mairie, en même temps qu'il lui fait perdre les 3 milliards de Kes offerts par la coopération japonaise alors que la municipalité est financièrement exsangue.

Ainsi, bien que le gouvernement central n'ait jamais communiqué de position sur la question du lieu de dépôt, il commence à intégrer dans son discours la thématique de la fermeture de la décharge à partir du moment où il sait qu'elle n'est définitivement plus envisageable. Quelques jours après le retrait de la JICA, le ministre de l'environnement F. Nyenze menace de prononcer une fermeture gouvernementale de Dandora si le NCC ne le fait pas rapidement. Cette position est reprise par J. Kamotho quelques jours tard. Il ordonne au NCC la fermeture diligente de Dandora et le démarrage immédiat des camions-poubelle pour collecter les déchets de Kariobangi et Dandora¹²⁹⁸. Le ministre intime également au directeur du Département de l'environnement de se rendre à Kariobangi pour superviser les opérations, et décide également de geler toute dépense liée à des déplacements à l'étranger des conseillers municipaux.

En fait, la question foncière et immobilière semble au cœur de toute compréhension de la problématique du lieu de dépôt et explique cette posture hostile du gouvernement central. La mise en œuvre des projets de la JICA risque en effet de conduire à une spéculation immobilière et foncière qui profite exclusivement aux élites kikuyu. Ces dernières possèdent en effet les terres afférentes à Dandora¹²⁹⁹ et les terrains envisagés pour le nouveau site à Ruai. Au regard de la forte pression

¹²⁹⁸ « This is not how to manage City Hall », *Daily Nation*, February 20, 2001.

¹²⁹⁹ Si le terrain de la décharge est une terre gouvernementale, les terrains alentour appartiennent pour partie à la famille Kenyatta.

démographique à Kariobangi et Dandora, la fermeture de la décharge se traduira par des velléités de multiples constructions alentour, déjà fortes par ailleurs, qui profiteront aux propriétaires kikuyu des terrains. Le gouvernement, propriétaire du terrain de la décharge, ne tirerait en revanche aucun bénéfice d'une fermeture puisque la JICA conditionne son financement à la transformation du site en terrain de football ou en parc¹³⁰⁰. Une explication similaire s'impose pour Ruai. Alors que les représentants du DP de Ruai, notamment le député d'Embakasi David Mwenje et le conseiller du *ward* (également maire de Nairobi) J. Ndirangu, se sont associés pour soutenir l'ouverture de la nouvelle décharge à Ruai¹³⁰¹, ceux du parti au pouvoir, dont le vice-président de la branche KANU de Ruai, Geoffrey Kahura, s'y opposent fermement, arguant du fait que la zone est déjà défigurée par la présence de l'usine municipale de retraitement des eaux usées¹³⁰². En filigrane se profile la question sensible du détournement des terres publiques envisagées pour la construction de la nouvelle décharge à Ruai. Dans le projet de la JICA, la nouvelle décharge aurait en partie occupé des terrains alloués à l'usine de retraitement des eaux usées que cette dernière n'utilise pas¹³⁰³. Or il s'avère que ces terrains publics ont été détournés à la fin des années 1980 par des personnalités politiques puis revendus. Un ancien ministre et un ancien maire de Nairobi plus particulièrement sont soupçonnés d'avoir cédé ces terrains à une compagnie privée, qui les a ensuite vendu en terrains constructibles, à la *Ruai Squatters Welfare Association* notamment¹³⁰⁴.

¹³⁰⁰ Selon la JICA, même « nettoyé », le site de la décharge reste impropre à la construction pendant plusieurs années, en raison de son instabilité.

¹³⁰¹ « City garbage dump site to be relocated », *East African Standard*, February 16, 2001.

¹³⁰² « Rude welcome for City Hall officials », *East African Standard*, February 20, 2001.

¹³⁰³ Seuls 1 500 acres sont occupés, sur les 5 000 alloués à l'usine de retraitement.

¹³⁰⁴ Sur cette affaire révélée en 2003, voir notamment « Waste treatment plant at risk after land grabbed », *Daily Nation*, February 2, 2003.

Cette posture de blocage par le gouvernement central est réitérée pour le projet de construction d'une usine de recyclage, notamment celui de la JICA, dont la mise en œuvre porterait préjudice à la « connexion indienne »¹³⁰⁵ proche du Président Moi.

B. Le refus d'une usine de recyclage financée par la coopération japonaise

Le gouvernement bénéficie à deux reprises de propositions d'organismes de coopération, allemand d'une part en 1981, japonais en 1998 d'autre part, de cofinancer pour le premier, de financer en totalité pour le second, une usine de recyclage municipale.

La construction d'un tel équipement, à proximité du centre-ville, est présentée comme une étape indispensable à toute amélioration de la gestion des déchets. La viabilité d'un centre de dépôt localisé à Ruai (à 22 km) est en effet étroitement conditionnée à la présence d'une structure de recyclage à proximité de la source des déchets, qui limitera les volumes à transporter par les compagnies de collecte et évitera une saturation trop rapide de la décharge.

La protection des intérêts des entrepreneurs du recyclage industriel à Nairobi motive le refus de ce projet pourtant intégralement financé par des capitaux étrangers. La quasi-totalité des usines de recyclage de Nairobi appartiennent en effet désormais à des hommes d'affaires kenyans d'origine indienne proches du pouvoir central¹³⁰⁶. Initialement spécialisés dans le recyclage du papier et des os, ces hommes affaires ont étendu leur monopole à l'ensemble du recyclage industriel, dont le métal,

¹³⁰⁵ Thomas, C., « Le Kenya d'une élection à l'autre. Criminalisation de l'État et succession politique (1995-1997) », *Les études du CERI*, N°35, décembre 1997, p. 15.

¹³⁰⁶ À propos de la communauté indo-kenyane à Nairobi, voir Adam, M., « Une minorité microcosmique : les Indos-Kenyans de Nairobi », Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 285-358.

monopole très lucratif qu'ils œuvrent à conserver intact. Les quatre entreprises *leaders* du recyclage et de la production de papier¹³⁰⁷ ainsi que les deux *leaders* du recyclage du métal¹³⁰⁸ sont ainsi conduites par des hommes d'affaires d'origine indienne, parmi lesquels Diamond Lalji, Mangalal Chandaria et Ketan Somaia.

Leur monopolisation de ce secteur lucratif, auparavant détenu par des personnalités kikuyu pour ce qui est du recyclage du métal, a tout d'abord été directement orchestrée par Daniel arap Moi. Comme le montre Chris Thomas, la tentative de coup d'État en 1982 a conduit au lancement d'une vaste entreprise de « dékikuyisation » de l'économie au profit de Nicholas Biwott, Daniel arap Moi et plusieurs hommes d'affaires indo-kenyans¹³⁰⁹. Plus largement, tous les entrepreneurs qui ne manifestaient pas clairement leur loyauté au Président et allégeance au parti au pouvoir furent victimes de tracasseries, exclus du système d'attribution des licences d'importation et d'accès au crédit, ou voyaient leurs affaires mises en liquidation, pour une raison ou une autre.

Des fleurons du capitalisme kikuyu, dont les entreprises de recyclage du métal, se retrouvent ainsi accaparés par la sphère présidentielle, parfois de force, à partir de 1982. Charles Njonjo est contraint de céder en 1984 la lucrative *Steel Rolling Mills Ltd*, *leader* du recyclage du métal, mise en faillite après que la *Kenya Commercial Bank* (KCB) lui ait demandé de rembourser ses dettes¹³¹⁰. Cette entreprise est cédée à Diamond Lalji, un homme d'affaires d'origine indienne proche du Président. S.K. Macharia, un ami de Mwai Kibaki, est également obligé en 1985, après une

¹³⁰⁷ Ce sont *Panafrican Paper*, *Kamongo Waste Paper*, *Madhupaper* et *Chandaria Industry*.

¹³⁰⁸ Respectivement *Steel Rolling Mills* et *Premier Rolling Mills*.

¹³⁰⁹ Thomas, C., « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique africaine*, N°70, juin 1998, p. 45.

¹³¹⁰ Nombre d'entreprises privées détenues par des personnalités au pouvoir ont profité de facilités d'emprunt accordées par la KCB. Ces pratiques seront illustrées à la fin des années 1990 lors de l'effondrement de la KCB, rongée par des créances irrécupérables accordées pendant des décennies sans aucune contrepartie à des personnalités proches du pouvoir.

longue bataille juridique, de céder son entreprise de recyclage de papier, *Madhupaper Ltd*, pourtant prospère. Par le truchement de ses agences, le gouvernement est parvenu à contraindre le propriétaire de *Madhupaper Ltd* à vendre ses parts à un homme d'affaires asiatique influent, qui les revendit lui-même plus tard à *Chandaria Industries*, un des *leaders* du recyclage du papier, pour les céder ensuite à Ketan Somaia, un homme d'affaires indien basé à Kisumu. Le harcèlement subi par S.K. Macharia pour céder *Madhupaper Ltd*, constituée au début des années 1980, est la réponse adoptée par le pouvoir pour sanctionner cette tentative de pénétrer le secteur du recyclage du papier, domaine exclusif des hommes d'affaires d'origine indienne¹³¹¹. En effet, depuis l'accession au pouvoir de Daniel arap Moi, les hommes d'affaires indiens se sont vus octroyer des domaines économiques réservés, notamment l'industrie sucrière, le textile et le recyclage du papier, au détriment des entrepreneurs locaux¹³¹², que le gouvernement les aide à protéger lorsqu'ils sont menacés.

Cette collusion entre les hommes d'affaires kenyans d'origine asiatique et le Président Moi remonte au milieu des années 1970, lorsque Daniel arap Moi doit construire une assise économique et financière qui lui fait défaut. Lors de sa vice-présidence, il se rapproche ainsi de la communauté asiatique alors attaquée par les entrepreneurs kikuyu, et leur consent « protections politiques et passeports, en échange de participations dans les entreprises nouvellement créées »¹³¹³. La communauté industrielle asiatique participe dès lors à la construction progressive par le Président Moi et sa famille élargie d'une emprise économique et financière sur l'économie productive, qui se transformera en véritable empire à la faveur, en 1986, du désinvestissement des multinationales américaines, puis, au début des années

¹³¹¹ *Financial Review*, March 13, 1989.

¹³¹² Cette discrimination est réalisée au travers de l'octroi des licences commerciales, des crédits bancaires, des contrats publics, consentis exclusivement, dans certains secteurs, aux hommes d'affaires d'origine indienne.

¹³¹³ Thomas, C., *op. cit.*, p. 44. Les hommes d'affaires indo-kenyans transforment, en effet, à cette époque leur capital commerçant en capital industriel.

1990, des privatisations. Dans les années 1990, caractérisées par une insuffisance des ressources publiques pour satisfaire l'ensemble des appétits, certains hommes d'affaires indo-kenyans deviennent alors le relais d'un réseau d'escroquerie, de fraude bancaire, douanière et financière et de blanchiment d'argent, auquel la famille élargie du Président est associée, et qui conduit à « une explosion de la prédation directe sur les ressources de l'État »¹³¹⁴. Parmi cette « connexion indienne », on retrouve les noms de Diamond Lalji et surtout Ketan Somaia, « père spirituel des escrocs indiens kenyans »¹³¹⁵, les repreneurs respectifs des entreprises de recyclage nairobiennes *Steel Rolling Mills Ltd* et *Madhupaper Ltd*.

Les projets et entreprises privées détenant un potentiel lucratif apparaissent ainsi étroitement orientés ou contrôlés par le pouvoir central, notamment les proches du Président Moi. Ces derniers n'hésitent pas à bloquer les projets d'équipements dont la mise en œuvre pourrait enrichir les élites kikuyu, ou éroder le monopole acquis par la connexion indienne sur laquelle est en partie assise l'entreprise de prédation conduite par la famille élargie du Président. Cette instrumentalisation des rapports entre le public et le privé témoigne de la capacité du pouvoir à rénover ses modalités d'intervention, sans pour autant abandonner ses velléités de contrôle. Le secteur formel des déchets, très lucratif, apparaît ainsi étroitement contrôlé par le gouvernement central. De manière similaire, les activités de gestion des déchets disséminées à l'échelle de toute la ville apparaissent aussi susciter l'attention et l'investissement, là encore selon des modalités nouvelles, des représentants de quartier.

¹³¹⁴ Thomas, C., *op. cit.*, p. 47. L'affaire Goldenberg, qui éclate en 2002, est le plus grand scandale financier au Kenya. Dans cette affaire retentissante mêlant hommes d'affaires d'origine indienne (dont Kamlesh Pattni) et membres du cabinet privé du Président Moi, la Banque centrale a décaissé de façon irrégulière plus de trois milliards de Kes (environ 41 millions d'€) en faveur de *Goldenberg International Ltd* pour le règlement de fausses exportations d'or et de bijoux.

¹³¹⁵ Thomas, C., *op. cit.*, p. 48.

LA RÉGULATION TERRITORIALE CONDUITE PAR LES *LEADERS* URBAINS

Alors que les entreprises les plus lucratives associées à la gestion des déchets sont sous contrôle présidentiel, les activités territorialisées de gestion des déchets, disséminées au travers de toute la ville, sont également enserrées dans une forme nouvelle de régulation initiée par les *leaders* urbains (I).

Pour autant, on ne peut conclure à l'existence de deux sphères d'actions, celle des grands projets contrôlés par l'équipe présidentielle, et celles des petites activités quotidiennes régulées par les représentants des quartiers. La gestion des déchets est engoncée dans une régulation complexe, où les acteurs sont interliés. La renaissance à Nairobi, à partir de 2000, du problème public des déchets, illustre l'existence autour de la gestion de ces derniers d'un interventionnisme fort, même si les formes qu'il prend sont complexes, à la faveur néanmoins clairement établie du gouvernement central (II).

I LE CONTRÔLE TERRITORIAL DES ACTIVITÉS

L'abandon de la collecte par la municipalité libère un espace d'intervention que certains représentants de quartiers viennent combler. Ce phénomène s'opère essentiellement dans les territoires les plus délaissés par les autorités locales.

Cet investissement des représentants de quartier dans les activités de gestion des déchets est caractérisé, dans les années 1990, par une mutation des sources d'accumulation privilégiées par ces *leaders* sur le plan politico-économique. L'investissement de ces *leaders* dans la gestion des déchets traduit en effet le renouvellement des bases politiques et économiques des personnalités qui aspirent à une fonction de *leadership*.

Sur le plan politique tout d'abord, les résidents portent leurs revendications, dans les années 1990, sur le contenu de l'action concrète de l'État. Comme le soulignent François Grignon et Hervé Maupeu, « leurs demandes portent sur les politiques publiques qui conditionnent leur vie quotidienne »¹³¹⁶, au sein desquelles les services urbains élémentaires occupent une place centrale. En développant leur action dans la gestion des déchets, les *leaders* urbains s'engouffrent dans une brèche où la capacité à jouer « le courtier en développement »¹³¹⁷ de son quartier détermine la capacité à remporter puis conserver une fonction de représentation.

Cette relation étroite entre l'accession au *leadership* et la capacité à fournir du développement à une communauté n'est pas nouvelle en soi ; elle est même caractéristique de la forme particulière de *leadership* incarnée par le *Big Man*¹³¹⁸, construite sur la capacité de ce dernier à établir une relation de clientèle. Néanmoins, dans les années 1990, les activités dans lesquelles s'investissent les *leaders* urbains, particulièrement les déchets, visent à permettre aux résidents de s'autonomiser

¹³¹⁶ Grignon, F., Maupeu, H., « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 19.

¹³¹⁷ Laurent, P.J., « Le *Big Man* local ou la gestion coup d'État de l'espace public », *Politique Africaine*, N°80, décembre 2000, p. 169.

¹³¹⁸ Sur l'analyse du *Big Man*, voir Médard, J-F., « Le *Big Man* en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, vol.42, 1992 ; Médard, J-F., « Charles Njonjo : portrait d'un "Big Man" au Kenya », in Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-90 et Grignon, F., *Le politicien entrepreneur en son terroir : Paul Ngei à Kangundo (Kenya) 1945-1990*, thèse de science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 1997.

économiquement, plus qu'à les enfermer dans un rapport hiérarchique typique d'une relation de clientèle, débouchant sur des rapports très fluides entre le *leader* et les habitants.

Cette évolution des sources d'accumulation des *leaders* urbains est pour partie liée à l'incapacité économique, dans les années 1990, de poursuivre la stratégie antérieure de clientélisation des masses. L'État kenyan connaît, à partir de 1993, une cure d'amaigrissement sévère qui limite sa capacité à délivrer des prébendes à ses soutiens¹³¹⁹. Outre la rareté, l'accès aux ressources publiques est également éphémère sous le régime Moi. En effet, depuis la tentative de coup d'État en 1982, le régime est caractérisé par un taux accéléré de renouvellement des élites. La rotation aux positions de pouvoir est encore plus rapide au sein de la sphère politique nairobiennne, les principaux *leaders* paraissant enserrés dans une dynamique accélérée d'éviction puis de retour sur le devant de la scène. Cette rotation à Nairobi ne se fait pas pour autant au profit d'un véritable renouvellement des élites. Les personnalités de la politique nairobiennne des années 1990 restent celles de la décennie précédente ou tout du moins des proches.

Ces *leaders* locaux apparaissent relativement mal contrôlés par le « haut », qu'il s'agisse du gouvernement central ou même des partis. En effet, l'investissement dans les déchets, et souvent dans d'autres activités du quartier¹³²⁰, leur permettent de développer une base d'accumulation économique autonome des positions de pouvoir. La difficulté réside ici dans la capacité à cerner les modalités de cette accumulation, peu publicisée.

¹³¹⁹ La mise en place du plan d'ajustement structurel en 1993, sous les auspices de M. Mudavadi (ministre des finances) et M. Cheserem (gouverneur de la Banque centrale), limite la capacité du pouvoir à s'accaparer les ressources publiques, extrêmement réduites par les privatisations des entreprises publiques et parapubliques mais également par la fin de la tutelle de l'État sur les agences agricoles.

¹³²⁰ Il s'agit notamment des activités de transports par *matatus*, des kiosks d'approvisionnement en eau, de la distillation d'alcools, etc.

Une ambivalence se présente dès lors à l'observateur. D'un côté, les *leaders* développent une position ouvertement protestataire, revendicatrice d'une amélioration de la gestion des déchets, posture la plus visible (A) ; de l'autre, et de manière plus officieuse, ils se « nourrissent » politiquement et économiquement de la persistance du problème, en développant leur investissement dans les entreprises de gestion des déchets (B).

A. Des relais protestataires

Cet ancrage des *leaders* urbains dans la gestion des déchets se réalise essentiellement dans les quartiers pour qui l'absence de collecte municipale des déchets s'avère une nuisance extrêmement préjudiciable, soit qu'il s'agisse de quartiers commerçants (1), soit de ceux de la décharge (2).

1. La gronde des principaux quartiers commerçants

Les représentants des quartiers commerçants sont les plus véhéments contre la mairie, particulièrement ceux d'Eastleigh dont la très forte activité économique¹³²¹ est lésée par le problème conjugué des routes défoncées et des déchets non-collectés, difficultés que j'ai constatées aussi bien en 2001 qu'en 2003 et sur lesquelles les commerçants insistent lorsqu'on les questionne sur l'état de leurs affaires. Abdumalik Nasib Samburu, le président de la *Eastleigh Matatu Owners Association*, dénonce ainsi l'état dégradé des routes et les déchets non collectés qui empêchent la circulation¹³²². Son discours est relayé par Mohammed Ali Mursal, le très puissant

¹³²¹ Eastleigh rassemble plus de 1 800 commerçants, 2 000 *hawkers* et 10 000 employés dans les commerces et les activités de *jua kali*, dont le recyclage du métal. Elle est la zone commerçante la plus importante, après le centre-ville et Westlands. Le commerce est depuis le milieu des années 1980 pénalisé par la dégradation prononcée des infrastructures du quartier, notamment les routes et la collecte des déchets.

¹³²² *East African Standard*, January 11, 2000.

porte-parole de la *Eastleigh Business Community*. L'ensemble des représentants du quartier développent des discours similaires, qu'il s'agisse d'Ibrahim Issac Billow (l'ancien conseiller KANU de Eastleigh North) ou Josephat Kiragu (conseiller de Eastleigh South) et soulignent le préjudice causé par les déchets au commerce¹³²³. La communauté commerçante de Westlands est également inquiète des nuisances engendrées par l'accumulation des déchets, dont le conseiller de Westlands, Joshua Marknie, se fait l'écho à plusieurs reprises¹³²⁴.

Parmi les représentants des groupes de commerçants, la *Nairobi Central Business District Association* (NCBDA) est certainement la force protestataire la plus structurée. À la différence des autres, cette dernière a la capacité de porter son mécontentement et ses revendications directement auprès des organes de pouvoir. La NCBDA cherche clairement à obtenir une intervention gouvernementale, devant le faible écho reçu par ses doléances au conseil municipal. Elle se fait alors le porte-parole d'un ensemble de propositions centrées sur deux objectifs : la sécurisation et la propreté du CBD, pour lesquelles elle est prête à s'investir directement dans la mise en œuvre. La NCBDA démontre une volonté réelle de s'immiscer concrètement dans la gestion du centre-ville et en déterminer ainsi les orientations. Deux populations sont identifiées par l'association comme la cause de l'insécurité et de la saleté du CBD : les *hawkers* et les enfants des rues¹³²⁵. S'agissant de la sécurité, le NCBDA a sollicité la création d'une police d'État et revendique la mise en place de

¹³²³ « The business of Eastleigh is business 24 hours every day », *East African Standard*, November 4, 2002.

¹³²⁴ *East African Standard*, November 17, 1994 et *Daily Nation*, December 1, 1994.

¹³²⁵ La stigmatisation des « familles des rues » est ostensible. Voir à ce sujet la lettre rédigé par V. Wood, le directeur du Comité de la NCBDA en charge de la sécurité, paru dans la rubrique *Letters* du quotidien *East African Standard* : « Certaines personnes vivant dans la rue sont de bonne foi, celles qui ne peuvent pas s'offrir à manger ou se loger. Et puis il y a celles qui se font passer pour des personnes vivant dans la rue afin de recevoir la charité. Si elles ne la reçoivent pas, elles recourent alors à la violence et à l'extorsion. Nombre de groupes s'occupent des familles des rues. Certains d'entre eux offrent un soutien direct, encourageant ainsi les personnes à vivre dans la rue. On dit également que les personnes vivant dans la rue participent au commerce de la drogue. Ainsi, il existe un réel intérêt économique à maintenir les personnes dans la rue », in « NCBDA's new initiative will make Nairobi safe and clean », *East African Standard*, June 12, 2002.

caméras de surveillance ; elle a surtout financé l'installation de points d'information-police, dans certaines rues du CBD, afin de rendre la présence policière plus visible¹³²⁶. Fin 2001, la NCBDA a également lancé une « initiative de soutien aux commerces du district ». Il s'agit ici de services diversifiés co-financés par l'association dans certaines zones du centre-ville dont l'objectif affiché est de « préserver les ressources privées ». La première zone, délimitée par la *Kenyatta Avenue* et les rues de Wabera, Standard et Kimathi, a ainsi vu courant 2002 ses trottoirs refaits, les marquages au sol renouvelés, certains panneaux de signalisation remplacés, aux frais de la NCBDA¹³²⁷ ; des services de nettoyage complémentaires ont également été financés par l'association ; des patrouilles de sécurité privées, à la charge cette fois des commerçants, ont été diligentées pour surveiller. En 2000, la NCBDA s'est également investie dans la rénovation des toilettes publiques puis leur entretien, sans solliciter aucun financement municipal¹³²⁸. La mesure vise autant la propreté, que l'éviction des enfants des rues qui, jusque là, géraient ces espaces. Ces actions, appuyées par une solide campagne de communication, valent à la NCBDA une reconnaissance certaine : les courriers des lecteurs en attestent¹³²⁹. La présence systématique des autorités aux différents lancements d'actions par l'association démontre la capacité de l'organisation à prendre en main le centre-ville avec le soutien aussi bien du NCC que du gouvernement. Dick Waweru est notamment présent à l'inauguration des nouvelles toilettes publiques financées par la NCBDA¹³³⁰.

¹³²⁶ Le gouvernement a fourni, en 1999, 108 policiers pour la surveillance du CBD. Lors d'une session de la NCBDA, P. Kisia annonce que ces centres de police ont permis de réduire de 30% les crimes dans la ville. Voir « NCC reassures NCBDA on rationing », *East African Standard*, June 15, 2000.

¹³²⁷ Voir annexe carte 14 : « Carte du centre-ville de Nairobi » (p. 41 du cahier d'annexes).

¹³²⁸ « City traders to improve public loos », *The People*, August 26, 2000. Le financement de la NCBDA est flou. Les cotisations des 90 commerçants membres semblent insuffisantes pour financer l'ensemble des actions entreprises. Certes la NCBDA profite de prêts de la Fondation Ford et du programme Habitat des Nations Unies. Il apparaît néanmoins que ce sont essentiellement des donations qui la financent.

¹³²⁹ « Why NCBDA deserves every bit of recognition », *East African Standard*, January 24, 2002.

¹³³⁰ « Waweru tells anti-graft squad to probe City Hall », *East African Standard*, April 6, 2002.

2. Protestations collectives dans les quartiers de la décharge

Les quartiers des décharges sont également défendus par leurs représentants, en premier lieu ceux de Dandora, qui appellent régulièrement à des actions de protestation collective. David Mwenje (député d'Embakasi) et Adolf Muchiri (député de Kasarani) appellent en 1999 à bloquer l'entrée de la décharge de Dandora pour demander le transfert du site de dépôt à Ruai. En 2000, le conseiller de Dandora, Mwangi Thayu, dénonce auprès du comité parlementaire chargé des questions foncières, agricoles et environnementales¹³³¹ le maintien de la décharge dans son quartier.

En 2002, à l'initiative de D. Mwenje, une centaine de résidents de Dandora barrent l'accès de la décharge à tous les camions, bloquant ainsi une trentaine de véhicules pendant une journée. Les résidents protestent alors contre la fermeture obligée des marchés pendant plusieurs jours, suite au ruissellement des déchets engendré par les fortes pluies¹³³².

Par ailleurs, les projets de transfert du site de dépôt officiel municipal vers Embakasi (site de Ruai) suscitent aussi la mobilisation. En 2001, à l'initiative de Geoffrey Kahura, dirigeant adjoint de la KANU-Embakasi, des groupes de résidents d'Embakasi manifestent dans la rue leur refus d'une visite du site potentiel par le secrétaire-général adjoint à la mairie, Edward Karani¹³³³.

¹³³¹ Comité mis en place par le gouvernement en 2000, qui traite des questions environnementales sensibles. « City filth annoys House Team », *Daily Nation*, February 16, 2001. En 2001, les membres du comité se sont déplacés pour voir les zones les plus endommagées par les déchets : le quartier de Dandora, le *Nairobi Dam* et le *Wakulima Market*.

¹³³² « City waste trucks barred in Dandora », *East African Standard*, May 16, 2002.

¹³³³ « Rude welcome for City Hall officials », *East African Standard*, February 20, 2001.

B. Des *businessmen* du déchet

Cet ancrage des représentants de quartier dans la gestion des déchets ne se réalise pas seulement sur le mode protestataire. Cette modalité n'est en effet pas une condition suffisante pour conserver une reconnaissance sociale. Cette dernière est également liée à la capacité d'abolir « la coupure entre les paroles, réputées stériles, et les actes, réputés féconds »¹³³⁴. Les résidents attendent de leur représentant une amélioration concrète des conditions de vie, dont la propreté reste un marqueur central. Quelques mois seulement après son arrivée, et malgré ses prises de position fermes sur la gestion des déchets, notamment en faveur d'une privatisation de la collecte, le maire John Ndirangu est stigmatisé par les résidents d'Umoja pour ne pas avoir amélioré l'état des routes et la collecte des déchets dans sa propre circonscription¹³³⁵. Son incapacité à prioriser l'action municipale sur son quartier est présentée comme le prémisses certain d'un futur échec à rénover la gestion municipale¹³³⁶. L'activité extractive, qui s'entend ici comme la capacité à accumuler des ressources, symboliques et économiques, et qui préside à l'acquisition d'un statut de *leader*, est étroitement liée à une activité cette fois dispensatrice, soit le développement par le *leader* potentiel d'une action dans un domaine attendu par les résidents.

Les *leaders* urbains construisent cette capacité selon deux modalités : l'aide au développement des entreprises informelles du quartier liées aux déchets d'une part (1), et l'investissement direct dans des initiatives de gestion des déchets d'autre part (2). Cet investissement permet une accumulation de ressources symboliques, en

¹³³⁴ Braud, P., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 495.

¹³³⁵ « Du perchoir du maire, les résidents d'Umoja espéraient recevoir quelques miettes. Mais que s'est-il passé ? Le quartier d'Umoja est une véritable horreur. En plus des routes qui ont cessé d'exister il y a plusieurs années, une bonne partie du quartier est dans un état dégoûtant », « The stinking filth in Mayor's own backward », *East African Standard*, March 8, 2000.

¹³³⁶ « Monsieur le maire Ndirangu, aidez d'abord vos concitoyens (ceux d'Umoja) avant de promettre aux Nairobiens que vous réglerez leurs problèmes », in « The stinking filth in Mayor's own backward », *East African Standard*, March 8, 2000.

s'attaquant à un problème qui a trait au quotidien difficile des résidents, mais également pécuniaires.

1. Le soutien aux entreprises informelles

Le soutien des *leaders* urbains aux entreprises de gestion des déchets du quartier se traduit par un ensemble de coups de pouce. Lors des terrains réalisés à Dandora, Kayole et Kibera, ce sont surtout des noms de conseillers qui ont été cités par les petits entrepreneurs. Ces derniers démarrent le plus souvent leur activité avec un apport très minimal. Si la gestion des déchets ne nécessite pas d'infrastructures onéreuses, elle demande en revanche de l'espace pour les accumuler. Il semble que les associations ou petits entrepreneurs se tournent alors vers le conseiller pour qu'il leur trouve un terrain. Le *Kayole Jua-Kali Self-Help Group*, qui compte parmi ses activités le recyclage du métal, occupe ainsi, à titre gratuit selon leurs dires, un terrain municipal alloué par le conseiller de Kayole North, Walter Okiyo Mata¹³³⁷.

Le conseiller appuie également leur développement en les suppléant dans certaines démarches administratives, notamment lorsqu'ils rencontrent une opposition de la mairie. L'actuelle ONG *City Garbage Recyclers*, basée à Maringo, a été constituée en 1996 à l'initiative d'Andrew Macharia, un homme d'affaires de Nyeri. Alors que la mairie a longtemps refusé de lui accorder un terrain pour développer ses activités de compost, c'est Dick Wathika, le conseiller du *ward* de Maringo (et futur maire de Nairobi en 2003), qui lui a trouvé un espace¹³³⁸. Les conseillers se chargent également d'aider à l'obtention des licences commerciales, selon des modalités qu'il n'est pour autant pas facile de déterminer. En effet, ces coups de pouce ne sont pas extrêmement publicisés, car ils demandent le plus souvent au conseiller de faire appel à ses réseaux au sein de la municipalité, alors que ces pratiques ont de plus en

¹³³⁷ Entretien avec Nicholas Mulandi, membre du *Kayole Jua-Kali Self-Help Group*, le 10 juin 2002 à Kayole (Nairobi).

¹³³⁸ « City group finds garbage useful », *East African Standard*, November 2, 2002.

plus mauvaise presse dans les années 1990. Pour autant, les groupes arguent le plus souvent d'un soutien d'une personnalité politique, sans pour autant le nommer, ni développer la forme de l'aide ; l'ONG *Goodwill Aftercare Services Project*, dont j'ai rencontré le responsable du point de collecte à Dandora, m'a ainsi parlé du soutien reçu d'un politicien kikuyu originaire de Thika pour l'obtention d'un prêt¹³³⁹.

Cette intervention des conseillers semble de rigueur dans la plupart des actions de gestion de déchets. Walter Okyo Mbata, le conseiller de Kayole North, en plus d'avoir trouvé un emplacement pour le *Kayole Jua-Kali Self-Help Group*, a également aidé le petit entrepreneur de collecte à la tête de *Kayole Refuse Handlers* (KaRH), que j'ai rencontré¹³⁴⁰, à obtenir d'une licence commerciale ; il l'aide également ponctuellement à pallier certaines insuffisances de matériel. La KaRH fonctionne en effet avec seulement deux *pushcars* ; pour ne pas arrêter son activité lorsque l'un d'eux est hors-service, une société de livraison (*Kayole Transport*)¹³⁴¹, qui a cinq *pushcars*, lui en prête parfois un temporairement à titre gracieux ou bien lui loue à un tarif très avantageux (50 Kes par jour). Cette société de livraison appartient au conseiller de Kayole North.

Cette intervention des conseillers est perceptible à l'échelle du *ward* entier. Celui de Makina (quartier de Kibera) est parcouru de cinq sites de compost distincts, dont les responsables ont tous argué, lors de nos discussions, de l'aide d'un conseiller¹³⁴². Chacun a bénéficié du soutien d'un conseiller, soit pour le terrain, soit pour du petit matériel (pelles, râteliers, etc.). Trois ont été aidés par Ernest Kungu Ollinga, le conseiller du *ward* en 2002, et les deux autres par son prédécesseur.

¹³³⁹ Entretiens avec Wilson. G. Kihui, responsable du point de collecte des déchets du GASP à Dandora (Nairobi), les 7 mai 2002 et 9 janvier 2003.

¹³⁴⁰ Entretien avec Simon K., directeur de la KaRH, le 10 juin 2002 à Nairobi.

¹³⁴¹ La *Kayole Transport* assure la livraison, grâce à ses cinq *pushcars*, de différentes marchandises sur Kayole et les quartiers limitrophes : bouteilles en verre, ciment, légumes, objets métalliques, etc.

¹³⁴² Entretiens réalisés le 2 juillet 2003.

Même si ces modalités de soutien aux petites entreprises et initiatives de quartier semblent l'apanage exclusif des conseillers, l'administration provinciale, et donc le gouvernement central, semble également développer des pratiques similaires mais qui apparaissent beaucoup moins répandues. Dans le cas du *Mukuru Recycling Center* (Dandora), soutenu par l'Église catholique et le programme Habitat, un responsable nous a dit que l'occupation des deux acres de terres publiques lui a été consentie par le *district officer*.

2. L'investissement direct dans les entreprises

Les *leaders* urbains semblent également s'investir directement dans des entreprises de gestion des déchets, qui leur fournissent des gains monétaires. Ces entreprises sont entendues ici au sens large : ONG, associations, activités commerciales.

La traduction de cet investissement est néanmoins difficile à établir, même si les témoignages convergent. Un homme politique originaire de Thika est par exemple réputé avoir le contrôle de l'ensemble des points de tri d'Umoja¹³⁴³. Devant le potentiel financier de ces points de tri, à partir desquels s'établit le négoce avec les grandes firmes de recyclage, il est vraisemblable que ces activités soient dirigées par des personnalités politiques ou des hommes d'affaires proches.

Ils peuvent également posséder des « parts » de certaines entreprises, notamment celles à qui ils offrent leur soutien, même si cette assertion relève davantage de la présomption que de la démonstration. Les associations et ONG drainent en effet de plus en plus de financements extérieurs, ce qui peut expliquer la volonté des *leaders* de les investir. L'ONG *City Garbage Recyclers* de Maringo est progressivement parvenue à capter des financements, du PNUD ainsi que du *Micro Enterprise*

¹³⁴³ Entretiens avec Margaret et Moses, négociants en déchets à Umoja, les 4 et 11 avril 2002 à Nairobi.

Support Programme, financé conjointement par l'Union Européenne et le gouvernement kenyan. Plus largement, nombre de ces entreprises intéressent la coopération internationale et les organismes de développement.

Ainsi, les *leaders* urbains développent une position qui n'est que partiellement ambivalente. D'un côté, ils dénoncent la gestion défectueuse des déchets ; de l'autre, ils se « nourrissent », politiquement et économiquement, de cette défaillance¹³⁴⁴. Pour autant, la dénonciation de la situation puis les demandes d'amélioration portées par les *leaders* s'arrêtent là où elles commencent à menacer leur intérêt politico-économique. Ainsi, nombre de conseillers, au-delà des stratégies politiques, refusent d'avancer davantage dans la privatisation de la collecte, qui reviendrait en effet à saper leurs bases d'accumulation. Les maires ont ainsi dénoncé à plusieurs reprises le sabotage conduit par différents conseillers contre la progression de la privatisation formelle de la gestion des déchets¹³⁴⁵.

Ces dynamiques développées par les *leaders* urbains restent néanmoins enserrées dans un cadre juridique particulier dont la définition est maîtrisée par le gouvernement central et qui influence directement les activités développées sur les territoires de la gestion de déchets.

II L'INSTRUMENTALISATION DU CADRE JURIDIQUE PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL

La rareté relative des ressources économiques caractéristique des années 1990 contraint alors le gouvernement central à rénover ses modalités de contrôle. Cette

¹³⁴⁴ Voir annexe texte 23 : « Caricature de l'*East African Standard* du 31 octobre 2000 » (p. 186 du cahier d'annexes).

¹³⁴⁵ « Futil fight for city leadership », *Sunday Nation*, July 29, 2001.

évolution est également obligée par le développement de sources d'accumulation, politiques et économiques, de plus en plus autonomes des positions de pouvoir au profit des *leaders* urbains et par conséquent plus difficiles à contrôler pour le gouvernement central.

Dans ces conditions, l'instrumentalisation du cadre juridique devient l'outil privilégié de contrôle des diverses stratégies territoriales des *leaders*. Comme le soulignent François Grignon et Hervé Maupeu, « à la fin des années 1980, le gouvernement renonce à encadrer directement la société civile et préfère étoffer l'arsenal juridique de contrôle de ses activités »¹³⁴⁶.

La première modalité d'instrumentalisation réside dans les dispositions juridiques visant à réguler les activités territorialisées. L'administration provinciale, bras territorial du Président, y joue un rôle central (A) ; à la faveur de ce nouveau cadre juridique, les autorités centrales rétablissent sur le devant de la scène, à partir de 2000, un problème public à l'efficacité éprouvée : la gestion défailante des déchets, traduisant une nouvelle fois la capacité de ce problème public à servir les autorités centrales lorsqu'elles souhaitent indirectement contraindre leurs homologues locaux (B).

A. Le cadre juridique comme instrument de contrôle

S'agissant des activités de gestion des déchets, les deux principales dispositions juridiques servant les velléités présidentielles de contrôle sont la loi sur les ONG et surtout la loi sur l'environnement (1). Ce cadre juridique est mis à profit pour faire à nouveau émerger le problème public des déchets comme instrument de lutte privilégié, illustrant ici la carrière diversifiée d'un problème public (2).

¹³⁴⁶ Grignon, F., Maupeu, H., « Les aléas du contrat social kényan », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 6.

1. Le contrôle juridique des activités territorialisées

La loi de 1990 sur les ONG (*Non-Governmental Organizations Co-ordination Act*) traduit le souhait du gouvernement, sous couvert de promotion de la coordination des projets, de développer son contrôle sur ces organisations, pour partie autonomes¹³⁴⁷, et d'orienter leurs projets¹³⁴⁸. Cette législation crée notamment un organe de coordination, au sein duquel les autorités publiques sont majoritaires, sous les auspices du ministre responsable des ONG¹³⁴⁹. La coordination opérationnelle des ONG est parallèlement confiée à l'administration provinciale mais également aux services de la sécurité interne, structures directement rattachées au Cabinet du Président. Les groupes se trouvent désormais contraints de transmettre régulièrement des informations sur leur structure, leur financement et leur programme. Cette législation sera néanmoins assouplie, suite aux fortes contestations des ONG et des acteurs extérieurs¹³⁵⁰.

La modification de la législation sur l'environnement (*Environmental Management and Coordination Act*) en 1999 s'inscrit également dans cette logique, même si on ne peut l'y réduire. Le cadre juridique des déchets se trouve notablement renforcé par cette inflexion juridique de l'appréhension des problématiques environnementales. Globalement, cette nouvelle législation rompt avec l'approche sectorielle antérieure au profit d'une approche plus globale intégrant l'eau, l'air et la terre, associée à la mise en place de nouvelles institutions tant au plan national que local chargées de

¹³⁴⁷ Le nombre d'ONG a fortement cru depuis les années 1980 : de 120 en 1978 à 500 environ en 2000. La moitié d'entre-elles sont financées par des fonds venant de l'étranger. Njuguna, N., Kanyinga, K., « The Politics of Development Space in Kenya : State and Voluntary Organisations in the Delivery of Basic Services », in Semboja, J., Therkildsen, O. (dirs), *Service Provision under Stress in East Africa*, Centre for Development Research, Copenhagen, 1995, p. 75.

¹³⁴⁸ Au début des années 1990, les ONG prennent en charge 40% des services de santé. Njuguna, N., Kanyinga, K., *op. cit.*, p. 78.

¹³⁴⁹ Cet organe a notamment le pouvoir de suspendre les activités d'une ONG, sans qu'aucun recours juridique ne soit possible.

¹³⁵⁰ Voir sur ce point : Lafargue, J., Maupeu, H., « La société civile kenyane : entre résilience et résistance », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 61-73.

définir et de mettre en œuvre cette approche intégrée de l'environnement¹³⁵¹. L'administration provinciale se veut au cœur de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Les deux types de comités locaux mis en place à travers le pays, le comité provincial de l'environnement et ses ramifications d'une part, les comités de district de l'environnement d'autre part, sont tous placés sous la direction d'un représentant de l'administration provinciale¹³⁵². Le 28 mars 2001, le commissaire provincial de Nairobi, Cyrus Maina, organise ainsi une réunion consultative visant à expliciter cette nouvelle législation et positionner le rôle central que l'administration provinciale souhaite y tenir. Ces comités sont dotés d'une autorité importante : ils sont responsables de la mise en œuvre d'une gestion efficace de l'environnement et chargés de préparer, tous les cinq ans, le plan provincial d'action environnementale. Ils ont surtout la capacité de dénoncer les atteintes à la législation, ces dernières étant désormais passibles de lourdes peines.

Ce sont les autorités locales qui sont clairement visées par cette pénalisation. La loi de 1999 a en effet imputé aux autorités locales la responsabilité exclusive des

¹³⁵¹ Des institutions nationales et locales sont créées :

- Au niveau national :
 - 1- le *National Environment Council*, chargé de la formulation de la politique environnementale du pays.
 - 2- la *National Environment Management Authority*, chargée des problématiques de mise en œuvre et a notamment la capacité d'ester en justice (ou de l'être).
 - 3- le *Standards and Enforcement Review Committee*, chargé d'édicter des standards et d'en contrôler la mise en œuvre.
 - 4- le *National Environment Tribunal*, censé juger les actions intentées par ou bien contre l'Autorité Nationale de Gestion de l'Environnement.
- Au niveau local :
 - 1- les *Provincial Environment Committees*, présidés par les *provincial commissioners* ;
 - 2- les *District Environment Committees*, conduits par les *district commissioners* ;
 - 3- les *Divisional and Locational Environment Committees*, dirigés par les *district officers* ou les *chiefs*.

¹³⁵² La composition des comités de province de l'environnement (*Provincial Environment Committee*) témoigne d'une surreprésentation des membres du gouvernement : le commissaire provincial, le directeur provincial en charge de l'environnement, un représentant local de chacun des ministères. Les autres membres sont pour la plupart nommés par le gouvernement, qu'il s'agisse des représentants des fermiers et éleveurs, de la communauté des affaires, et des ONG. Seuls les représentants des autorités locales ne sont pas sélectionnés par le gouvernement. La composition des comités de district de l'environnement (*District Environment Committee*) est similaire, à la différence près qu'ils sont dirigés par le commissaire de district.

services d'assainissement, approvisionnement en eau potable et gestion des déchets solides, tranchant avec le cadre juridique précédent où la responsabilité est alors partagée avec le gouvernement. Elles sont désormais passibles de sanctions allant d'une amende (jusqu'à 1 million de Kes – environ 13 200 €) à deux ans d'emprisonnement¹³⁵³. Cette chappe juridique est renforcée par le vote en 2001 d'une nouvelle loi plus stricte sur les déchets, prévoyant de lourdes sanctions financières (jusqu'à 350 000 Kes d'amende, soit 5 200 €) et de l'emprisonnement (jusqu'à 18 mois) pour les responsables administratifs et élus en cas de non-fourniture de service adéquat¹³⁵⁴.

2. La renaissance du problème public des déchets à la faveur de la législation sur l'environnement en 1999

La nouvelle ressource juridique de la loi sur l'environnement, associée aux dispositions du Code de la santé, est abondamment utilisée, dès sa publication, par le gouvernement pour orienter la gestion de Nairobi.

En janvier 2000, le ministre du gouvernement local, Joseph Kamotho, ordonne au NCC de réparer 21 véhicules afin d'améliorer la situation sanitaire et environnementale de Nairobi¹³⁵⁵, tranchant avec le silence du gouvernement qui a prévalu sur ce sujet depuis plusieurs années. Cette intervention du ministère, qui coïncide avec les scandales de corruption au NCC, marque d'ailleurs le début d'une utilisation plus systématique de la thématique des déchets dans les luttes politiques à l'initiative du gouvernement central jusqu'en 2002.

En 2001 et 2002, les autorités locales sont systématiquement menacées par le MLG de poursuites judiciaires en raison de leur piètre gestion des déchets. En janvier 2001

¹³⁵³ Pour rappel, voir annexe texte 2 : « Les infractions à la législation des déchets passibles de sanctions » (p. 130 du cahier d'annexes).

¹³⁵⁴ *Sunday Standard*, January 13, 2002.

¹³⁵⁵ *East African Standard*, January 29, 2000.

tout d'abord, l'adjoint au ministre du gouvernement local, Musa Sirma, menace les conseillers et *chief officers* d'une action en justice, dans le cadre de la nouvelle loi sur l'environnement, en raison de leur incapacité à assurer une collecte des déchets urbains¹³⁵⁶. En juin 2001 ensuite, l'administration provinciale, qui invoque les dispositions du *Public Health Act*, lance un ultimatum d'une semaine à la mairie de Nairobi pour nettoyer la ville. Le responsable provincial de la santé, James Gesami, intime ainsi aux autorités locales de collecter en urgence les ordures, en raison d'un fort risque épidémique, si elles ne veulent pas être poursuivies en justice¹³⁵⁷. Il prévient des actions similaires qui devront également être ensuite conduites sur le réseau d'assainissement, notamment la réhabilitation des conduits d'évacuation des eaux usées¹³⁵⁸. Cette démarche est soutenue par le ministre du gouvernement local, J. Kamotho¹³⁵⁹. Le septième jour de l'ultimatum, la mairie s'investit dans une action coup-de-poing, qui se traduit par l'éviction de dizaines d'*hawkers* du CBD puis le nettoyage des déchets des principales artères routières et commerçants du centre-ville¹³⁶⁰. Des camions de collecte privés sont également loués¹³⁶¹. En mai 2002, la loi sur l'environnement est à nouveau brandie, par l'ancien ministre du gouvernement local désormais ministre de l'environnement, à l'encontre des autorités locales nairobiennes¹³⁶².

¹³⁵⁶ « Yes, sue councils that fail to deliver », *Daily Nation*, January 24, 2001.

¹³⁵⁷ « Council gets garbage order. City Hall faces suit over waste », *Daily Nation*, June 16, 2001 et « Ministry to sue over garbage collection », *East African Standard*, June 21, 2001.

¹³⁵⁸ « Ministry warns City Council. Repair sewer lines or face court action », *Sunday Standard*, June 17, 2001.

¹³⁵⁹ « Kamotho backs ultimatum to NCC », *Sunday Standard*, June 17, 2001.

¹³⁶⁰ « City Hall starts cleaning streets », *East African Standard*, June 22, 2001.

¹³⁶¹ « City Council in garbage rush », *Sunday Standard*, June 24, 2001.

¹³⁶² « Kamotho threatens to sue NCC over Environment Act », *East African Standard*, May 10, 2002.

B. Une nouvelle carrière pour le problème public des déchets à partir de 2000

Ce retour sur la scène publique à partir de 2000 du problème des déchets abordé de manière autonome et son utilisation pour gérer les relations entre le gouvernement central et le NCC rappelle ouvertement la situation des années 1980. Dans la décennie 1980 comme depuis 2001, ce problème public est instrumentalisé par le gouvernement central lorsque les autres outils sont inopérants. Cela explique la nouvelle autonomisation du problème des déchets dans le discours, après une décennie de dilution dans un problème public plus large de mal-gestion urbaine. La menace de poursuivre la mairie en invoquant la loi sur l'environnement plutôt que la législation sur le gouvernement local traduit bien la nécessité de rénovation du discours d'une part (1) et des instruments utilisés d'autre part (2).

1. L'épuisement du discours sur la mal-gestion municipale

Les récits des années 1990 explicitant la mal-gestion urbaine ont été monopolisés de manière assez systématique par les détournements de fonds. Les instruments d'action privilégiés, sur la base de ces discours, ont sans conteste été les commissions d'enquête qui décortiquent la gestion financière du NCC. La base juridique est alors la législation sur les autorités locales. En 2000, cette mécanique apparaît épuisée et parvient à se retourner contre ses propres instigateurs, expliquant la nécessité de réorienter les discours.

L'année 2000 marque l'aboutissement pour le MLG d'une logique décennale visant à publiciser des méthodes illicites de gestion de la cité¹³⁶³. Elle est marquée par la mise

¹³⁶³ 16 commissions, *task forces*, comités et rapports sont recensés depuis 1983, dont les principales sont la commission Ongeru en 1983, la commission S.K. Mbugua la même année, la commission Sang en 1990, la commission d'enquête dirigée par O. Omama en 1995, la commission de la KACA et le rapport Mbogua en 2000.

en place d'une commission d'enquête supplémentaire fin 1999, confiée à J. Mbogua, et surtout d'un organe hybride, le *City Hall Interim Oversight Board* (CHIOB), sous les auspices de Jimnah Mbaru, en février 2000.

Le rapport Mbogua remis au gouvernement en mars 2000, qui ne sera jamais publié officiellement mais distillé par le *Nation Media Groupe*¹³⁶⁴, met en cause l'ensemble des acteurs publics, les *town clerks*¹³⁶⁵, les conseillers, les ministres du gouvernement local successifs et le Président Moi. Ce dernier est impliqué dans la cession de terrains municipaux à des entreprises et proches ; l'ancien ministre du gouvernement local, W.O. Ntimama, a par ailleurs attribué des terrains destinés à des équipements publics à diverses compagnies¹³⁶⁶. J. Kamotho est également mis en cause, tout comme le commissaire provincial Cyrus Maina¹³⁶⁷. Le système des fausses factures de pièces détachées pour les camions municipaux de collecte des déchets est détaillé¹³⁶⁸ et l'absence de traitement de l'eau dévoilé.

Cette mise en exergue de détournements de biens publics sera renouvelée par la publication de la « liste de la honte », issue du rapport produit par le comité parlementaire de lutte contre la corruption¹³⁶⁹. Des personnalités proches du Président Moi sont accusées, Nicholas Biwott¹³⁷⁰ (ministre du tourisme, du

¹³⁶⁴ Pour un article récapitulatif, voir « Daylight robbery », *Daily Nation*, October 26, 2000.

¹³⁶⁵ Il recommande notamment l'arrestation de l'ancien *town clerk*, Zipporah Wandera, poursuivie par la KACA.

¹³⁶⁶ CLARION, « Nairobi City Council : the epicentre of endemic corruption. Kenya », *Stage of Corruption Report*, N°2, Nairobi, 2001, p. 25.

¹³⁶⁷ « Home scandals list », *Daily Nation*, November 21, 2000.

¹³⁶⁸ Voir annexe texte 24 : « *Daily Nation* du 28 octobre 2000 – 'A seat blatant theft' » (p. 187 du cahier d'annexes).

¹³⁶⁹ « The list of shame », *East African Standard*, May 10, 2000 et « More big names in corruption list », *East African Standard*, May 11, 2000.

¹³⁷⁰ Ce proche de Daniel arap Moi est un des politiciens les plus puissants du pays durant la mandature du Président kalenjini. On le retrouve notamment à la tête de plusieurs ministères entre 1979 et 2002.

commerce et de l'industrie) et George Saitoti¹³⁷¹ (alors vice-président en exercice) notamment.

2. Le détournement du CHIOB : d'un organe tutélaire à un groupe fantôme

Le CHIOB, constitué sur directive du Président Moi¹³⁷² en février 2000, suite au rapport provisoire de J. Mbogua, est au départ présenté comme un organe chargé de rétablir une gestion financière saine de la municipalité, alors que le MLG a systématiquement refusé d'approuver le budget municipal depuis cinq ans. Sa vocation initiale est clairement celle d'une mise sous tutelle, à la différence près que le conseil municipal n'est pas dissout et qu'un tel organe n'est pas prévu par la législation sur le gouvernement local. Cet organe est ainsi chargé de « superviser l'ensemble des transactions financières municipales »¹³⁷³, ce qui recouvre notamment les questions de personnel, alors extrêmement sensibles¹³⁷⁴, et la préparation du budget. Perçu par les conseillers comme une *City Commission* qui ne dit pas son nom, la majorité d'entre eux intentent un recours contre la décision présidentielle¹³⁷⁵. Le flou entourant le mandat du CHIOB satisfait également ses animateurs, en tête desquels le représentant de Karengata qui demande que cet organe soit clairement investi d'une capacité de gestion¹³⁷⁶. Le ministère du gouvernement local annonce

¹³⁷¹ Longtemps fidèle du Président Moi, G. Saitoti a été plusieurs fois ministre et surtout vice-président du Kenya de mai 1989 à décembre 1997 puis d'avril 1999 à août 2002.

¹³⁷² Le Président nomme à la tête du CHIOB J. Mbaru (un homme d'affaires de Nairobi), Michael Mills (le représentant de Karengata) et Kalimi Mworio. Il demande également au gouvernement de proposer au Parlement une disposition codifiant le CHIOB dans le *Local Government Act*.

¹³⁷³ « Town clerk welcomes new City Hall team », *East African Standard*, March 1, 2000.

¹³⁷⁴ En janvier 2000, Kamotho annonce le licenciement de 5 000 employés-fantômes du NCC, alors que les charges de personnel préemptent désormais 90% du budget municipal. Sur les 19 400 employés, le rapport Mbogua estime que 12 000 seulement doivent être conservés.

¹³⁷⁵ 42 conseillers sur 55 s'allient, dont des conseillers KANU. « City councillors move to court to bar Mbaru team », *East African Standard*, April 13, 2000.

¹³⁷⁶ « Mbaru team asks for autonomy », *East African Standard*, August 16, 2000.

alors la refondation de cet organe, sur des bases éclaircies, répondant ainsi également à la proposition du rapport Mbogua dans sa version définitive de mars de mettre en place pendant deux ans une structure de tutelle financière, en remplacement de la structure intérimaire du CHIOB. Une structure similaire pour les services de santé de la ville est également prévue¹³⁷⁷.

La constitution du CHIOB est un outil intéressant pour le gouvernement central. Sa création s'est traduite par le décaissement de 35 millions Kes (510 000 €) par la Banque Mondiale¹³⁷⁸. Il est aussi un instrument puissant pour déstabiliser le DP, auquel sont apparentés le maire J. Ndirangu et 37 des 55 conseillers municipaux, à l'approche des élections municipales de juin 2001. Le parti se saisira d'ailleurs de cette problématique déstabilisante. En novembre 2000, Mwai Kibaki se déplace au *City Hall*, pour présenter les grands axes de rénovation de la gestion urbaine ; la semaine précédente, E. K. Maitha (chargé du gouvernement local dans le Cabinet informel du DP) est venu dénoncer le sabotage des initiatives des conseillers DP par les *chief officers*¹³⁷⁹. Le ton du DP se durcit, au fur et à mesure des révélations de détournements, qui mettent notamment en cause J. Ndirangu ; en juin 2001, à la veille des élections municipales, le parti stigmatise les pratiques de ses conseillers nairobiens, « similaires à celles de la KANU »¹³⁸⁰. 51 conseillers demandent ainsi la démission du maire.

Pour autant, le gouvernement central n'a semble-t-il pas cherché à faire du CHIOB un organe tutélaire, doté de réelles capacités de gestion. Sa création par le Président

¹³⁷⁷ « Mess at City Hall discussed », *Daily Nation*, November 9, 2000.

¹³⁷⁸ « City councillors move to court to bar Mbaru team », *East African Standard*, April 13, 2000.

¹³⁷⁹ « DP meets councillors over graft », *Daily Nation*, November 29, 2000.

¹³⁸⁰ « DP top brass meet over corruption at City Hall », *The People*, June 23, 2001 et « DP on spot over graft in councils », *Sunday Nation*, June 24, 2001. J. Ndirangu est mis en cause, par le *Daily Nation*, pour avoir illégalement cédé un terrain municipal près de *State House*, alors occupé par une clinique pour enfants, à une compagnie privée. Il est plus largement soupçonné d'avoir vendu plusieurs terrains occupés par des structures de santé à des proches, notamment la clinique de Muthaiga. « Councillors vow to oust city mayor », *The People*, June 28, 2001.

Moi, outrepassant J. Kamotho, semble avoir plus à voir avec sa stratégie de construction d'alliances avec les élites kikuyu de Nairobi, en les mettant sous pression, qu'à véritablement transformer la cité. Ainsi, lorsque J. Kamotho élargit de trois à sept personnes la composition du CHIOB en août 2000 il prend le soin d'évincer Mike Mills¹³⁸¹ qui milite pour une gestion indépendante de la ville par le CHIOB, pour placer des personnalités qui n'ont pas les velléités du représentant de Karengata : John Mbogua, l'avocat Jinaro Kibet, le nouveau président de la *Kenya Association Manufacturers*, Suru Tanna, ainsi que le président de la NCBDA, Philip Kisia¹³⁸². Toute velléité gestionnaire témoignée par le CHIOB est sanctionnée par le ministre du gouvernement local, qui refuse qu'une décision soit prise sans sa consultation. L'équipe est ainsi dissoute en août 2000, pour être remplacée par une nouvelle au mandat cette fois restreint. Cette dernière est clairement présentée par J. Kamotho comme un organe de consultance¹³⁸³. Cette quasi-dissolution du CHIOB manifeste la volonté de J. Kamotho de reprendre la main sur une prérogative partiellement ôtée par le Président Moi, tout en conservant un relais de pouvoir efficace vis-à-vis de la mairie. La mise en place de ce type d'organe permet également une cooptation temporaire de personnalités contestataires, telles que Mike Mills, ou de personnalités que l'on souhaite rétribuer de leur soutien, à l'instar de P. Kisia de la NCBDA. Ce dernier sera notamment sollicité pour mettre en place une *task force* chargée de réfléchir à la révision du chapitre 265 du *Local Government Act* relatif à la responsabilité des autorités locales urbaines.

¹³⁸¹ « Mike Mills : the one who dared City Hall », *Sunday Standard*, May 26, 2002.

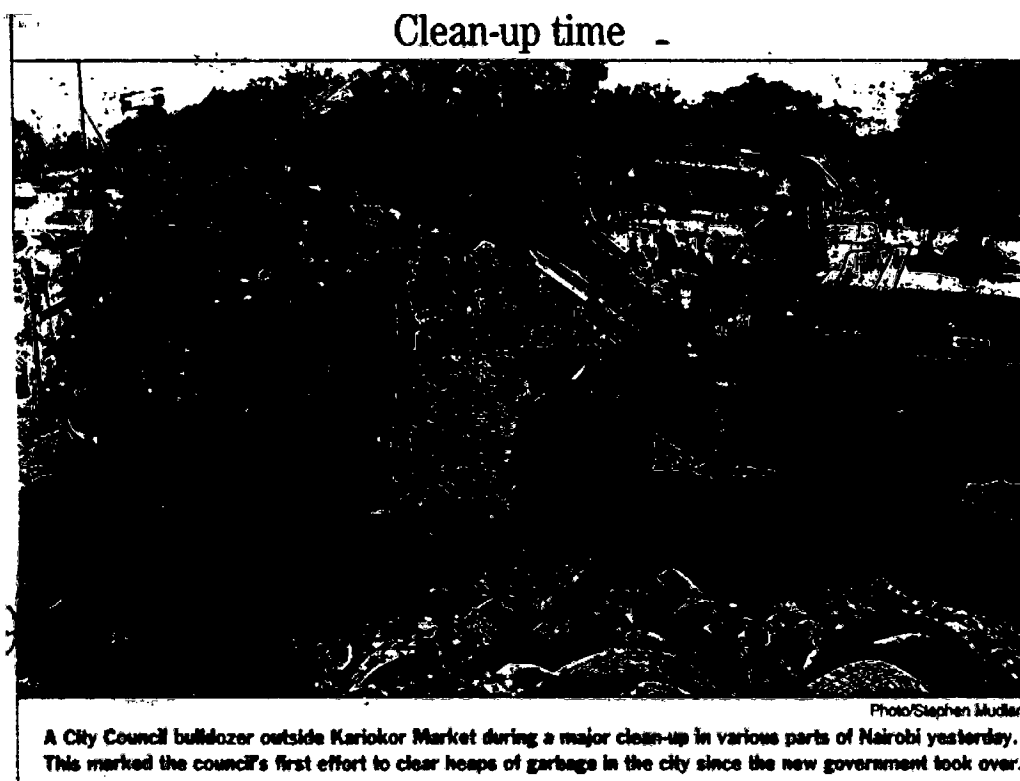
¹³⁸² « City Hall ordered to adopt report », *East African Standard*, August 26, 2000.

¹³⁸³ « Kamotho warns City Hall team », *Daily Nation*, October 25, 2000.

CONCLUSION

Suite à la victoire de l'opposition en janvier 2003, après un quart de siècle de présidence Moi, la restauration de la gloire perdue de Nairobi est attendue, comme l'illustre la une de plusieurs journaux kenyans¹³⁸⁴. L'embellissement de la capitale, qui n'est plus un bastion de l'opposition¹³⁸⁵, est, durant les cent premiers jours de la nouvelle équipe en place, un défi affirmé et l'enjeu d'une politique volontariste, qui commence dès les premières semaines par l'envoi de bulldozers pour collecter les nombreux tas d'ordures.

Figure 9 : Le ramassage des déchets au bulldozer en janvier 2003.



Source : *Daily Nation*, January 7, 2003.

¹³⁸⁴ « Restoring Glory to A Debased City », *Daily Nation*, February 24, 2003.

¹³⁸⁵ À deux exceptions, l'ensemble des conseillers municipaux sont apparentés à la coalition au pouvoir, la *National Rainbow Coalition* (NARC) conduite par le nouveau président de la République, Mwai Kibaki.

Clean-up continues



Photo/Paul Weweru

A City Council bulldozer clears garbage at the Moi Avenue-Ronald Ngala Street junction yesterday as the local authority continued with a clean-up drive that started last week.

Source : *Daily Nation*, January 12, 2003.

Ainsi, la nouvelle équipe au pouvoir, le ministre du gouvernement local, Karisa Maitha, associé au nouveau maire de la cité, Joe Aketch, témoigne de velléités d'une rénovation profonde des services publics urbains. La mairie bénéficie à ce titre de facilités de paiement offertes par le gouvernement central, notamment une aide spontanée de 34 millions de Kes destinée au budget du Département de l'environnement allouée quelques semaines seulement après les élections¹³⁸⁶. Des

¹³⁸⁶ Ces crédits viennent abonder les 70 millions de Kes correspondant au budget de ce Département.

chantiers sont initiés simultanément sur plusieurs fronts avec pour objectif, affiché par le ministre du gouvernement local, de « nettoyer et rendre saine la gestion municipale »¹³⁸⁷. Le retour à un certain ordonnancement est recherché, dont le cœur de cible est le centre-ville : plantations d'arbres, remplacement de l'éclairage urbain, annonce d'un plan d'expulsion des familles des rues et des *hawkers* des grandes artères commerçantes, peinture unicolore pour les *matatus* rendue obligatoire d'ici la fin de l'année, etc. Le recours aux entrepreneurs privés est rapidement privilégié dans cette stratégie de refondation. Cette diligence tranche avec les atermoiements de la décennie précédente sur ces secteurs : la privatisation de la gestion de l'eau est annoncée dès janvier ; le monopole de l'éclairage urbain (et des panneaux publicitaires associés) est accordée à la société *Adopt-A-Light* début février ; la privatisation totale de la collecte des déchets est envisagée publiquement dès mars ; une dizaine de camions sont également loués à des opérateurs privés pour conduire des tournées nocturnes de collecte des déchets à partir de la fin février, mobilisant 300 employés municipaux, pour un coût de 200 millions de Kes, soit le double du budget du Département de l'environnement¹³⁸⁸.

Le ministère du gouvernement local (MLG) occupe une place centrale dans ce processus, qui relègue ouvertement l'équipe municipale au second rang. Cette dernière est astreinte à suivre sa tutelle, sous peine de sanctions, alors que le gouvernement décide une décentralisation de la gestion des services au niveau infra-urbain. Le gouvernement annonce en effet que les services urbains de Nairobi seront désormais gérés au niveau des *wards*, au sein de « *duty stations* » (« centres de gestion ») auxquels sont transférés une partie des employés du NCC. Ces centres seront dirigés par un comité, présidé par le conseiller élu de la circonscription. Cette décision, qui reprend des propositions formulées au début des années 1990, traduit une inflexion de la fonction de conseiller : jusque-là cantonné à la fonction

¹³⁸⁷ « City Hall moves to improve services to residents », *Daily Nation*, January 11, 2003.

¹³⁸⁸ « NCC to collect garbage in night shifts », *East African Standard*, February 26, 2003.

exécutive, au sein du conseil et des comités municipaux, il est propulsé au cœur même de la mise en œuvre des services urbains. En février, le gouvernement central pose un ultimatum de 90 jours aux municipalités pour rétablir les principaux services publics.

L'échéance de cet ultimatum se traduit par un durcissement de la position du gouvernement central. Les employés du NCC se trouvent publiquement stigmatisés, alors que les premiers mois de pouvoir avaient cherché à stabiliser la situation, l'équipe municipale étant astreinte par le MLG à payer les 800 millions de Kes d'arriérés de traitement accumulés. Les employés municipaux sont contraints d'aller pointer au stade municipal pour un exercice de comptage, qui aboutira aux mêmes conclusions que celles du rapport Mbogua réalisé deux ans auparavant : environ 3 000 employés « fantômes » sur 21 000, tandis que la presse relaie l'image de l'employé-voleur¹³⁸⁹. Cet exercice d'ordonnancement se traduit également par les licenciements successifs des directeurs de Départements municipaux, dont celui de l'environnement en juin en raison de « son échec à conduire la politique initiée par le MLG de maintenir la propreté et d'embellir la ville »¹³⁹⁰, puis, en juillet, du *Town clerk* et du trésorier municipal, deux milliards de Kes du budget municipal se révélant introuvables¹³⁹¹.

Lors du colloque AEGIS en juillet 2005¹³⁹², une étudiante kenyane s'insurge de me voir encore présenter Nairobi comme une ville ne parvenant pas à gérer ses déchets : « avec le nouveau gouvernement, les choses ont changé ; la ville est désormais propre ». L'inflexion de la donne politique locale et le volontarisme manifesté par la

¹³⁸⁹ « 8 caught with Sh 10 m hidden in their clothes », *East African Standard*, March 14, 2003.

¹³⁹⁰ Propos du ministre du gouvernement local, Karisa Maitha, reproduit dans : « City Council Director of Environment is sent on leave », *East African Standard*, June 6, 2003.

¹³⁹¹ « City Town Clerk sent packing », *Daily Nation*, July 3, 2003.

¹³⁹² Institute of Commonwealth Studies – School of Oriental and African Studies, « *Public Policy Analysis in Africa : Getting to the Flesh of the Ghost State* », Londres, 29 juin/2 juillet 2005.

nouvelle équipe en matière de services urbains pouvaient-ils avoir conduit à une évolution aussi radicale des systèmes de raison des acteurs structurant leur appréhension de la gestion des déchets ?

Nairobi est, à l'été 2006, incontestablement plus propre lorsqu'elle est jaugée à l'aune de son centre-ville et de ses grandes artères, où les intérêts de l'ensemble des acteurs convergent (MLG, mairie et NCBDA pour les principaux)¹³⁹³. La polémique autour de l'attribution opaque du monopole de l'éclairage urbain et des annonces publicitaires à la NCBDA s'est rapidement éteinte¹³⁹⁴. Cette convergence reste pour autant aléatoire, en témoigne l'opposition de plusieurs mois entre la mairie et la NCBDA suite à l'interdiction faite aux restaurateurs du centre-ville d'installer leurs terrasses sur les trottoirs, interdiction rapidement levée par le gouvernement central.

Au-delà de cette zone géographique si particulière, les processus à l'œuvre depuis quatre décennies se retrouvent intacts au travers des errances de la privatisation de la collecte des ordures et de la détérioration de la décharge de Dandora.

Les avancées significatives de la privatisation de la collecte ont en effet été rapidement annihilées par la divergence des intérêts. Les échecs des deux mouvements de privatisation engagés depuis 2003, le premier conduit par la municipalité, le second par le gouvernement central, témoignent de la permanence du problème public des déchets comme instrument de régulation des luttes entre acteurs, selon des modalités très proches de celles du début des années 1980.

Fin 2003, la municipalité décide d'une privatisation de la collecte couvrant la totalité des quartiers aisés et certains quartiers de classes moyennes. Vingt-quatre firmes

¹³⁹³ Observations réalisées en juillet/août 2006.

¹³⁹⁴ « Billboard row : NCBDA backs Adopt-A-Light », *East African Standard*, February 4, 2003.

privées signent un contrat de gestion avec la mairie, selon des modalités qui ne sont pas rendues publiques.

Début 2004, le gouvernement central utilise la thématique de la gestion des déchets pour menacer la municipalité de dissolution. Le processus de privatisation est déclaré illégal et une équipe d'inspection est diligentée pour éclaircir la gestion d'une privatisation au coût dirimant : 125 millions de Kes sont mensuellement versés par la municipalité aux multiples opérateurs privés. Pour autant, le gouvernement central permet la continuation des contrats. Se révèle, derrière ce paradoxe apparent, l'instrumentalisation par les conseillers municipaux du processus de décentralisation des services engagée début 2003, qui permet une gestion des déchets au niveau des *wards*, et celui de la privatisation. Chaque firme s'est vue allouée une circonscription, au gré des intérêts de chaque conseiller qui trouve dans cette privatisation une source d'accumulation désormais peu contrôlée puisque territorialisée. L'équipe d'inspection met à jour un système de fausses factures au profit des sociétés de collecte, sur la base d'une déclaration de volumes de déchets collectés indûment majorés. Le gouvernement central ne remet pour autant pas en cause cette situation en raison de la précarité de la position du maire Joe Aketch, mis en minorité par un groupe de conseillers conduit par Dick Wathika. La menace de dissolution brandie par le MLG suite à la révélation des malversations autour de la privatisation de la collecte permet au maire en exercice de calmer la fronde interne à la mairie mais l'oblige à céder au gouvernement central la conduite de la lucrative privatisation des déchets¹³⁹⁵.

Le MLG annonce unilatéralement, en mai 2004, sans qu'aucun appel d'offre n'ait été réalisé, une privatisation complète de la collecte, du transport et de la gestion du lieu de dépôt au profit d'une firme italienne, *Jacorossi Imprese SPA*. L'accord de l'équipe municipale est vraisemblablement échangé contre un renouvellement de l'exécutif, Joe Aketch acceptant de céder son poste à Dick Wathika. Suivant le plan antérieurement constitué par la JICA en 1998, la firme privée propose de prendre à sa

¹³⁹⁵ « City Hall row over move to topple Mayor », *Daily Nation*, January 15, 2004.

charge les 3,5 milliards de Kes nécessaires à la construction d'une nouvelle décharge, l'achat de 400 camions et la mise en place d'une usine de recyclage¹³⁹⁶. Ombrelle associative des compagnies privées et d'une cinquantaine de CBO investies dans la collecte des déchets des quartiers, l'émergence de la *Nairobi Solid Waste Management Association* (NASWAMA), soutenue par le nouveau maire, traduit la difficile conciliation entre le mouvement de privatisation informelle initiée depuis les années 1980 qui repose sur les sociétés locales et les groupes communautaires et une privatisation envisagée par le gouvernement central qui les exclut. La négociation engagée par le nouveau maire de Nairobi avec une firme britannique sonne le glas de ce processus de privatisation à grande échelle¹³⁹⁷.

Ce projet de privatisation a de nouveau propulsé sur le devant de la scène la problématique de la localisation de la nouvelle décharge. L'accord avec la firme italienne comprenait l'octroi gracieux de terrains à Ruai par le gouvernement contre une participation de ce dernier à hauteur de 20% dans la société locale qu'aurait créé la multinationale italienne. L'avancée des pourparlers et les craintes qu'une telle privatisation soit réalisée ont permis de délier la question de la propriété des terrains prospectés à Ruai, qui se révèlent enfin publiquement être d'anciennes terres municipales illégalement vendues à un ancien maire et à un membre du gouvernement¹³⁹⁸. L'analyse de la presse révèle alors insidieusement le tournant qui s'opère. Des articles mettent en avant la dangerosité, pour les avions, d'une localisation d'une nouvelle décharge à Ruai, arguments qui n'avaient jusqu'alors jamais été avancés. Les autorités de l'aviation civile expliquent que l'amoncellement de déchets attirera les oiseaux et menacera la sécurité des vols, Ruai étant dans le

¹³⁹⁶ « Now private firm to clean Nairobi City », *Daily Nation*, May 20, 2004 ; « How firm won garbage deal », *Business*, June 16, 2004 ; « City garbage handling deal already stinking », *Weekly Advertiser*, June 7-12, 2004 ; « A stinking battle over transfer of a perilous dump », *People Daily*, July 6, 2004.

¹³⁹⁷ « City Garbage plan put on hold », *Daily Nation*, August 2, 2004 ; « Suspension of garbage collection bid fishy », *People Daily*, August 10, 2004.

¹³⁹⁸ « Dump site relocation plan flies into trouble », *Sunday Nation*, April 24, 2005.

couloir de décollage et d'atterrissage des avions de l'aéroport international Jomo Kenyatta. Le gouvernement annonce que de nouveaux sites sont envisagés pour la future décharge. Ce retournement précarise encore plus qu'auparavant toute possibilité de fermeture de Dandora, qui reste conditionnée à la détermination d'un lieu de remplacement. Ce processus reste d'autant plus complexe que Dandora cristallise des intérêts irrémédiablement divergents. Aux campagnes de fermeture désormais conduites par l'église catholique et la commission nationale des droits de l'homme¹³⁹⁹ s'opposent une économie informelle exclusivement centrée sur la décharge actuelle, qui alimente de nombreuses familles mais également des réseaux de pouvoir que les violences des Mungiki dans et autour de la décharge ont récemment révélé¹⁴⁰⁰.

Cette analyse de l'action publique des déchets met ainsi en lumière les rémanences qui structurent l'action et les représentations des acteurs sur les quatre décennies analysées, en même temps qu'elle permet de saisir les recompositions qui s'opèrent en milieu urbain.

L'apport de cette approche d'un contexte africain par l'action publique pourrait de prime abord apparaître limité, compte tenu de trois décennies d'études africanistes qui ont privilégié à l'approche institutionnelle une analyse résolument sociologique des mécanismes d'autorité et de pouvoir.

Néanmoins, dans le cadre de cette recherche en science politique, cette approche par l'action publique de la gestion des déchets à Nairobi a ouvert, à mon avis, trois perspectives utiles :

¹³⁹⁹ « Church to petition Kibaki », *The Standard*, June 18, 2006.

¹⁴⁰⁰ « End of crime in sight in Dandora estate », *The Standard*, May 22, 2006. Voir à ce sujet les contributions d'Hervé Maupeu, notamment : Maupeu, H., « Physiologie d'un massacre : la tuerie du 3 mars 2002 à Kariobangi North, Nairobi », in Maupeu, H. (dir.), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 345-373 et Maupeu, H., « Mungiki et les élections : les mutations politiques d'un prophétisme kikuyu », *Politique Africaine*, N°87, 2002, p. 117-137.

- cette approche de l'action publique, par le réalisme et l'empirisme qu'elle impose, est une porte d'entrée sur l'analyse de l'État africain au concret. Loin des grandes fresques sur les institutions, l'analyse de l'action publique de la gestion des déchets permet la mise en exergue des modes de réinvention de l'État au quotidien, au travers des actions hétéroclites conduites par les autorités publiques pour asseoir une forme de contrôle politique, social et économique sur le secteur des déchets et ses acteurs. Ce travail a également mis en évidence que les actions hétérogènes initiées par les autorités ne peuvent être évaluées qu'à l'aune des objectifs qu'elles se sont fixées. Des comportements qui peuvent de prime abord paraître déviants tels que laisser les déchets s'entasser s'avèrent, à l'analyse, des instruments extrêmement fonctionnels dans le cadre de la gestion des rivalités politiques qui caractérisent Nairobi. Cette indispensable liaison à opérer entre les moyens et les objectifs invite alors à manipuler avec précaution les notions de rationalité et d'irrationalité des acteurs ;

- le recours à l'action publique, cette fois en tant que concept, permet au chercheur attaché à l'analyse des dynamiques des grandes métropoles africaines d'appréhender le foisonnement d'initiatives populaires avec un recul nécessaire suite à une étude de terrain dense. Les journées passées sur les décharges de Nairobi, les rencontres avec les enfants-fouilleurs et les *mamas* qui opèrent le conditionnement du compost conduisent inévitablement à sacraliser cette capacité d'initiative et de débrouille au quotidien des Nairobiens. Le recours au concept d'action publique permet de dépassionner les impressions brutes issues du terrain, en les positionnant, dans un premier temps, dans un cadre conceptuel dont on sent bien qu'il recouvre des dynamiques que l'on retrouve tant en Europe qu'en Afrique mais qui reste suffisamment large pour ne pas enfermer l'analyse spécifique qui doit être conduite pour le terrain africain ;

- il permet enfin de souligner l'existence possible de dénominateurs communs aux dynamiques qui traversent les politiques urbaines, quel que soit le terrain d'étude : la multipolarité des centres d'impulsion et l'existence d'échanges non institutionnalisés entre acteurs. Sur cette base, il interroge la pertinence de certains clivages théoriques traditionnels dont l'opérationnalité est remise en cause par les processus en cours, à

savoir des échanges fluides entre les acteurs. L'étude de l'action publique de la gestion des déchets soulève avec acuité la problématique de la pertinence d'une catégorisation des actions selon une ligne formel-informel : reposant sur une frontière floue, puisque cette dichotomie ne recouvre qu'imparfaitement celle faite entre le licite et l'illicite et l'institutionnalisé et le non institutionnalisé, cette ligne de démarcation nie la réalité de l'étroite imbrication de ces deux sphères que l'action publique de la gestion des déchets met à jour. Les liens tissés entre les petites entreprises dites informelles de collecte, les *scavengers* qui arpentent les rues pour leur propre compte, les négociants en déchets et les grandes entreprises du recyclage illustrent bien cette interaction étroite entre les gestionnaires des déchets, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent. Cette interaction représente en fait le fondement même du développement de l'entrepreneuriat dans la gestion des déchets : ce dernier a justement été permis par la capacité des acteurs à saisir l'ensemble des ressources présentes, celles institutionnalisées (s'enregistrer au code du commerce pour bénéficier de prêts bancaires) mais également celles qui ne rentrent pas dans le cadre juridique *stricto sensu* (recours au conseiller pour obtenir un terrain par exemple). L'exemple des actions conduites par les résidents d'Eastleigh traduit cette dynamique : si la collecte dans le quartier est réalisée sur le mode communautaire, sans intervention municipale, la location par les résidents d'un camion du NCC, sur la base d'un contrat, permet ensuite d'acheminer les ordures à la décharge de Dandora.

Pour autant, le concept d'action publique, tel qu'il a été construit dans le cadre des politiques publiques occidentales, repose sur certaines hypothèses qui ne sont pas strictement transposables à notre cas d'espèce, ce qui amène alors à davantage orienter le questionnement autour de la notion de régulation.

La notion d'action publique repose en effet sur deux hypothèses fortes que sont la coproduction et la coordination des actions. Or ces notions se révèlent, à l'analyse, extrêmement normatives : elles suggèrent une certaine forme d'ordonnement magique du tout, où les initiatives sont irrémédiablement conduites à s'agencer entre

elles. C'est une critique similaire qui est souvent formulée vis-à-vis de la notion de gouvernance : celle d'une vision très volontariste et *in fine* normative des comportements et échanges entre acteurs à l'étude. Les analyses conduites dans le cadre de l'action publique occidentale ont ainsi beaucoup investi pour mettre à jour les processus d'institutionnalisation de cette action (au travers des forums de débats et de la contractualisation public-privé notamment) ou de sa structuration (formalisée à travers la notion de réseaux). Or, s'agissant de la gestion des déchets à Nairobi, si l'action publique ne peut être réduite à l'aléatoire et à la contingence, elle n'apparaît pour autant pas inévitablement destinée à une structuration institutionnelle. Certes cette dynamique de l'institutionnalisation est présente, à l'instar de la constitution de la NCBDA dans les années 1990 et de la *Nairobi Solid Waste Management Association* en 2004. Pour autant, comme évoqué précédemment, penser l'action publique selon sa capacité à s'insérer dans des formes prédéfinies ne permet pas d'appréhender pleinement une action dont la caractéristique centrale est l'utilisation par les protagonistes de l'ensemble des ressources disponibles, formelles et informelles, licites ou illicites, institutionnelles ou non.

Ainsi, c'est bien la notion de régulation qui permet d'envisager ce double mécanisme à l'œuvre dans les initiatives urbaines : la fluidité des comportements et des représentations qui structurent le domaine des déchets d'une part, et sur cette base, les modalités d'articulation plurielles qui se font jour. Ces modalités pourront alterner entre une coopération ouverte des acteurs, comme l'illustrent les campagnes annuelles de nettoyage lors la journée de l'environnement, et un antagonisme irrémédiable des intérêts, ostensible s'agissant du traitement de la fermeture de la décharge de Dandora.

L'analyse de la construction du problème public a ainsi été une étape structurante de cette analyse de la régulation concrète des milieux urbains. Cette notion de problème public, dont la qualité essentielle est qu'on ne sait jamais ce qui fait qu'un problème est public, a permis, confrontée au terrain de la gestion des déchets nairobiens, de montrer que la problématisation publique, et par construction les politiques

publiques, sont le produit d'un « processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schèmes interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes posés et les orientations de l'action »¹⁴⁰¹. La carrière du problème public de gestion des déchets à Nairobi qui a été analysée dans ce travail de 1964 à 2002 a en effet témoigné de l'emprise des systèmes locaux sur la mise en œuvre d'une politique publique. Cette mise en œuvre se révèle avant tout être une activité de formulation, où s'enchevêtrent les intérêts parfois divergents des acteurs tant publics que privés qui ajustent leurs actions à leurs objectifs respectifs. Lier actions et objectifs poursuivis par les acteurs dans l'analyse de la gestion des déchets ont permis de saisir que les disjonctions entre finalités présumées de la politique publique (nettoyer la ville de ses déchets) et les moyens et objectifs concrets qu'elle se donne (le maintien des tas de déchets non-collectés) ne sont pas déviantes. Durant la décennie 1980, la persistance des défaillances de la gestion des déchets est l'instrument privilégié d'une régulation directe des relations entre la « citadelle urbaine » et le gouvernement central d'une part, et des rapports internes à la sphère politique locale d'autre part. La décennie suivante, la gestion des déchets n'est plus le théâtre d'interventions directes des autorités, tout au plus une illustration régulièrement brandie de l'incapacité de la municipalité en place à rénover la gestion urbaine, expliquée pour partie par l'évolution du cadre générée par la « succession annoncée » au Président D. arap Moi. À partir de 2000, alors que la succession s'organise, une posture ambivalente est adoptée, mêlant un désintérêt apparent des autorités face aux tas de déchets qui apparaissent à nouveau dans le centre-ville et le retour d'un volontarisme affiché, en témoignent les changements successifs des administratifs du *City Hall* et la mise sous microscope de la gestion de la mairie.

Les postures privilégiées par les différents acteurs sont ainsi apparues comme étant la conséquence d'un choix motivé par de bonnes raisons qui est à l'origine d'une

¹⁴⁰¹ Duran, P., *op. cit.*, p. 24.

(in)action que l'on veut appropriée à une situation en fonction de la manière dont on l'interprète. L'intervention des pouvoirs publics est ainsi guidée par des systèmes de raisons, plus ou moins acceptables, qui incluent des prémisses de valeurs et des prémisses factuels. C'est bien la situation qui définit la rationalité des stratégies des acteurs plus que les objectifs qui leur sont assignés. Moyens et objectifs concrets d'action sont ainsi modulés en fonction des situations. La collecte parcellaire des déchets dans la cité depuis l'Indépendance n'a ainsi aucunement fragilisé les autorités publiques, ces dernières adaptant les modalités de la régulation urbaine qu'elles conduisent. Les pouvoirs publics ont ainsi progressivement privilégié des modalités d'intervention indirectes dans les déchets, qui leur permettent de contrôler, de manière plus ou moins visible, les activités afférentes.

La possibilité ouverte de penser la régulation en milieu urbain au-delà des seuls mécanismes institutionnalisés permet également de dépasser une analyse centrée sur la fragmentation de l'espace urbain, c'est-à-dire un espace réduit à des territoires de gestion éclatés. S'agissant de la gestion des déchets, un processus de contre-fragmentation et d'archipellisation de l'espace urbain est à l'œuvre. Il se traduit par les liens noués entre les différents secteurs de l'action publique à l'échelle d'un territoire et, dans une moindre mesure, entre plusieurs territoires. Les initiatives de gestion des déchets développées par les résidents sont ainsi souvent associées à d'autres interventions dans les services et infrastructures tels que l'eau, la sécurité, l'éducation, le développement économique ou la santé. Des liens entre territoires se font également jour : la chaîne de la gestion des déchets court des fouilleurs du centre-ville au centre de négoce d'Umoja jusqu'aux usines de recyclage de la zone industrielle.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES, THÈSES, MÉMOIRES, DOSSIERS ET ARTICLES DE REVUE

A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique

1. Europe
 - *Analyse des politiques publiques et de l'action publique*
 - *Gestion des déchets*
 - *La ville et l'urbain*
2. Pays du Sud et Afrique subsaharienne

B. Urbanisation et politiques urbaines dans les Pays du Sud et en Afrique

1. Pays du Sud et Afrique subsaharienne
2. Afrique Orientale
3. La gestion des déchets

C. Nairobi

1. Histoire politique, économique et sociale
 - *Histoire politique*
 - *Histoires sociale et économique*
2. Administration et finances locales
3. Politiques publiques
 - *Généraux*
 - *Planification, gestion foncière et environnement*
 - *Habitat informel et politiques du logement*
 - *Eau, assainissement et gestion des déchets*
4. Société

II. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

A. Ministères et autorités locales kenyans

B. Coopération japonaise

C. Organisations multilatérales

D. Autres

III. JOURNAUX ET MAGAZINES

∞ Article d'ouvrage et de revue

* Roman/Nouvelle

I. OUVRAGES, THÈSES, MÉMOIRES, DOSSIERS ET ARTICLES DE REVUE

A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique

1. Europe

- *Analyse des politiques publiques et de l'action publique*

Boussaguet, L., Jacquot, S. Ravinet, P. (dirs), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Braud, P., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000.

∞ Chevallier, J., « De quelques usages du concept de régulation », in Miaille, M. (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 71-87.

Chevallier, J., *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ-MSH, 2003.

Cobb, R.W., Elder, C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1972.

Cobb, R.W., Elder, C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn & Bacon, 2nd edition, 1983.

Commaille, J., Jobert, B. (dirs), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999.

∞ Constantin, F., « Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet. Le cas de l'environnement », in Caillosse, J., De Béchillon, D., Renard, D. (dirs), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000, p. 207-221.

∞ Dossier « La ville, objet politique, objet de politiques », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, février 1995, p. 3-130.

∞ Dossier « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.50, N° 2, avril 2000, p. 180-349.

∞ Dossier « Les approches nationales des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.52, N°1, février 2002, p. 3-106.

Douillet, A., Faure, A. (dirs), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

Faure, A., Pollet, G., Warin, Ph., *La structuration de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Favre, P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Favre, P., Hayward, J., Schemeil, Y. (dirs), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Gaudin, J-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993.

∞ Gaudin, J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, février 1995, p. 31-56.

Gaudin, J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Gaudin, J-P., *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2004.

Howlett, M.C., Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Jobert, B., Muller, P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

Jones, C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

∞ Jouve, B., Lefèbre, C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes : permanence ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe ? », *Revue française de science politique*, vol.49, N°6, décembre 1999, p. 835-854.

Jouve, B., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elveiser, 2003.

∞ Jouve, B. « La démocratie en métropole. Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol.55, N°2, avril 2005, p. 317-338.

Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

Larrue, C., *Analyser les politiques publiques de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

∞ Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, N°1, 1995, p. 57-95.

Le Galès, P., Thatcher, M. (dirs), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

∞ Le Galès, P., « Étudier les politiques. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique », in Caillosse, J., De Béchillon, D., Renard, D. (dirs), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000, p. 285-303.

Le Galès, P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

March, J., Olsen, J., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basics of Politics*, New York, Free Press, 1989.

Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Mény, Y., Thoenig, J-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

Muller, P., *Le technocrate et le paysan*, Paris, Économie et Humanisme, 1984.

Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990.

Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

∞ Muller, P., « Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, N°2, avril 2000, p. 189-208.

Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 5^{ème} édition, 2003.

∞ Offner, J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol.56, N°1, février 2006, p. 27-48.

Padioleau, J.G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

∞ Saez, G., « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire des collectivités locales 1999*, CNRS Éditions, 1999, p. 17-26.

∞ Stocker, G., « Governance as Theory : Five Propositions », *International Social Science Journal*, vol.155, 1998, p. 17-28.

Suleiman, E., *Les notaires en France*, Paris, Fayard, 1987.

∞ Tilly, C., « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N°4, 1984, p. 89-108.

• *Gestion des déchets*

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, « Dix ans de politique des déchets : premier bilan », *La Lettre ADEME*, N°20, janvier 2002.

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, *Les marchés des activités liées aux déchets : données et références*, Paris, ADEME, 2004.

Bertolini, G., *Rebuts ou ressources? La socio-économie du déchet*, Paris, Éditions Ententes, 1978.

Bertolini, G., *Le Marché des ordures : économie et gestion des déchets ménagers*, Paris, L'Harmattan, 1990.

Bertolini, G., *Déchet, mode d'emploi*, Paris, Economica, 1996.

Bertolini, G., *Le papier à travers les âges : du premier âge au recyclage*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Bertolini, G., *Quel avenir pour les décharges ?*, Grenoble, Société alpine de publications, 2000.

Bertolini, G., *Économie des déchets*, Paris, Technip, 2005.

Bertrand, J-R., Laurent, F., *De la décharge à la déchetterie : questions de géographie des déchets*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

∞ Brillé, M., « Déchets : pour un rôle accru des départements », *Revue de l'Actualité Juridique du Droit Administratif*, N°40, 2003, p. 2117.

∞ Buclet, N., « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers », *Politique et management public*, vol.23, N°2, juin 2005, p. 91-116.

∞ Condé, Y., « La France et ses déchets : contribution à un nouveau dispositif pour un territoire durable », *Annuaire des collectivités locales 2002*, CNRS Éditions, 2002, p. 111-128.

De Silguy, C., *Histoire des hommes et de leurs ordures : du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Le Cherche-midi, 1996.

Douglas, M., *De la souillure*, Paris, La Découverte, 1992.

Dron, D., *Déchets municipaux. Coopérer pour prévenir*, Paris, La Documentation française, 1997.

Gabet, A., Vigneron, J. (dirs), *Tri sélectif, la bonne affaire : la collecte sélective des déchets ménagers*, Paris, Économica, 1997.

Gouillard, S., Legendre, A., *Déchets ménagers*, Paris, Économica, 2003.

Harpet, C., *Du déchet : philosophie des immondices. Corps, ville, industrie*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Le Bozec, A., *Le service d'élimination des ordures ménagères : organisation, coût et gestion*, Paris, L'Harmattan-CEMAGREF, 1994.

∞ Le Bozec, A., « 1975-1995 : vingt ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales 1995*, CNRS Éditions, 1995, p. 83-109.

• *La ville et l'urbain*

Agier, M., *L'invention de la ville : banlieues, townships, invasions et favelas*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 1999.

∞ Bidart, C. « Sociabilités : quelques variables », *Revue française de sociologie*, vol.29, N°4, 1988, p. 621-648.

Carrier, H., Laurent, P., *Le phénomène urbain*, Paris, Aubier Montaigne, 1965.

∞ Choay, F., « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », *Urbanisme*, N° 270-271, janvier-février 1994, p. 26-35.

∞ Dossier « Les villes géantes », *Revue internationale des sciences sociales*, N°181, septembre 2004, p. 383-479.

Fijalkow, Y., *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, 2002.

Lefèbvre, H., *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970.

Paquot, T., Lussault, M., Body-Gendrot, S., *La ville et l'urbain. État des savoirs*, Paris, La Découverte, 2000.

2. Pays du Sud et Afrique subsaharienne

Badie, B., *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

Balandier, G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Armand Colin, 1955.

Balandier, G., *Sens et puissance*, Paris, PUF, 1971.

Balandier, G., *Le désordre : éloge du mouvement*, Paris, Fayard, 1988.

Bayart, J-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

Bayart, J-F., Mbembe, A., Toulabor, C., *Le politique par le bas en Afrique Noire*, Paris, Karthala, 1992.

- Bayart, J-F., *Religion et modernité politique en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993.
- Bayart, J-F., Hibou, B., Ellis, S., *La criminalisation du politique*, Paris, Karthala, 1997.
- Bourmaud, D., *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997.
- ∞ Campbell, B., « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 18-27.
- Chabal, P., Daloz, J-P., *L'Afrique est partie. L'instrumentalisation du désordre*, Paris, Économica, 1999.
- ∞ Charlery de la Masselière, B., « Le biais rural. Retour sur le développement », *Revue française de géopolitique*, Dossier « De l'Afrique au Gondwana ? », N°11, 2005, p. 41-55.
- Chrétien, J-P., Prunier, G. (dirs), *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989.
- Conférence « La gouvernance au quotidien en Afrique : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers », 22-25 mai 2002, Leinden.
- Constantin, F., Coulon, C., *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.
- ∞ Constantin, F., « Crises et recompositions urbaines en Afrique. Pour introduire un débat », in Fiévet, C. (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, Éditions Joëlle Sampi, 1998, p. 427-431.
- ∞ Copans, J., « Une relecture actuelle. A passage to Brazzaville », in Balandier, G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Presses de la fondation nationale de science politique, 1985, 2nde édition revue et augmentée, p. 2-15.
- Copans, J., De Singly, F., *Introduction à l'ethnologie et à l'anthropologie*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Copans, J., *L'enquête ethnologique de terrain*, Paris, Nathan, 1996.
- Coulon, C., Martin, D.C. (dirs), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
- Daloz, J-P., Quantin, P., *Transitions démocratiques africaines 1990-1994*, Paris Karthala, 1997.
- ∞ Darbon, D., « Administration, États et sociétés », in Bach, D., Kirk-Greene, A. (dirs), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Économica, 1993, p. 53-69.
- Darbon, D. (dir.), *Afrique du Sud : l'après-Mandela*, Paris, Karthala, 1999.
- ∞ Dossier « La politique en Afrique noire, le haut et le bas », *Politique Africaine*, N°1, mars 1981, p. 2-119.

- ∞ Dossier « L'homme et la nature en Afrique », *Politique Africaine*, N°53, mars 1994, p. 3-107.
- ∞ Dossier « Besoin d'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 5-72.
- ∞ Dossier « Démocratie, le pouvoir des mots », *Politique Africaine*, N°64, décembre 1996, p. 3-70.
- ∞ Dossier « L'État en voie de privatisation », *Politique Africaine*, N°73, mars 1999, p. 6-122.
- ∞ Dossier « Pouvoirs sorciers », *Politique Africaine*, N°79, octobre 2000, p. 5-100.
- ∞ Dossier « Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés », *Autrepart*, N°20, 2001.
- ∞ Dossier « Marges au cœur de la ville », *Tiers Monde*, N°185, mars 2006, p. 5-205.
- Ellis, S., Fauré, Y. (dirs), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala-ORSTOM, 1995.
- Fourchard, L. (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, CEAN-Karthala, 2007.
- ∞ Hibou, B., « Économie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, N°39, mars 1998.
- ∞ Hibou, B., « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique Internationale*, N°1, automne 1998, p. 151-168.
- ∞ Hibou, B., « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, N°73, mars 1999, p. 6-15.
- Hibou, B. (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.
- Hyden, G., *Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, Nairobi, Heinemann, 1982.
- Hyden, G., *No Short Cut to Progress. African Development Management in Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- Kouvouama, A., *Modernité africaine. Les figures du politique et du religieux*, Paris, Paari, 2002.
- ∞ Laurent, P.J., « Le *Big Man* local ou la gestion coup d'État de l'espace public », *Politique Africaine*, N°80, décembre 2000, p. 169-182.
- ∞ Le Roy, E., « L'odyssée de l'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 5-17.

Lebeau, Y., Niame, B., Piriou, A., De Saint Martin, M. (dirs), *État et acteurs émergents en Afrique. Démocratie, indocilité et transnationalisation*, Paris, Karthala, 2003.

Mamdani, M., *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala-Sephis, 2004.

Martin, D.C., *Les nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris, Karthala, 1998.

Martin, D.C., *Sur la piste des OPNI (Objets politiques non-identifiés)*, Paris, Karthala, 2002.

Mbembe, A., *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et État en Afrique post-coloniale*, Paris, Karthala, 1988.

∞ Médard, J-F., « Le rapport de clientèle : du phénomène social au rapport politique », *Revue française de science politique*, vol.26, N°1, 1976, p. 103-131.

∞ Médard, J-F., « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, N°39, septembre 1990, p. 25-36.

Médard, J-F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991.

∞ Médard, J-F., « Le *Big Man* en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, vol.42, 1992, p. 167-192.

∞ Médard, J-F., « L'État-business et les politiciens entrepreneurs. Le néo-patrimonialisme, du politique à l'économique », in Ellis, S., Fauré, Y. (dirs), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala-ORSTOM, 1995, p. 289-309.

∞ Médard, J-F., « La crise de l'État néo-patrimonial et évolution récente de la corruption en Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, tome 26, N°102, septembre 1998, p. 55-57.

Mina, A., *Peut-on utiliser des analyses de politiques publiques agricoles en France pour éclairer le développement de l'agriculture en Tanzanie ?*, Mémoire de DEA, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 1989.

∞ Olivier de Sardan, J-P., « Le développement participatif : ni solution miracle, ni complot néo-libéral », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 148-155.

Quantin, P. (dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.

Reno, W., *Warlords Politics and African States*, Boulder, Lynner Rienner, 1998.

Rodary, E., Castellant, C., Véron, J. (dirs), *Conservation de la nature et développement*, Paris, Karthala-GRET, 2003.

Rothchild, D., Chazan, N. (dirs), *The Precarious Balance. State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press, 1988.

∞ Sall, B., « Les groupes problématiques comme forme socialisée du besoin d'État », *Politique Africaine*, N°61, mars 1996, p. 29-38.

∞ Sall, B., « Anétatismes et modes sociaux de recours », *Cahiers du GEMDEV*, N°24, juin 1996, p. 169-176.

Schraeder, P., *African Politics and Society : A Mosaic in Transformation*, New-York, St Martin's Press, 1999.

Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Tudesq, A-J., *Les médias en Afrique*, Paris, Ellipses, 1999.

Winter, G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001.

B. Urbanisation et politiques urbaines dans les Pays du Sud et en Afrique

1. Pays du Sud et Afrique subsaharienne

Antoine, Ph., Dubresson, A., Manou-Savina, A., *Abidjan côté cours*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987.

∞ Bertrand, M., « Petites et moyennes villes d'Afrique Noire : nouvelles approches », *Peuples méditerranéens*, N°72-73, 1995, p. 301-316.

Bertrand, M., Dubresson, A., *Petites et moyennes villes d'Afrique Noire*, Paris, Karthala, 1997.

∞ Blundo, G., « Négociier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, N°20, 2001, p. 75-90.

∞ Constantin, F., « L'homme et la nature : une gestion à réinventer ? », *Politique Africaine*, N°53, mars 1994, p. 3-10.

Coquery-Vidrovitch, C., *Problèmes urbains contemporains en Afrique : Recherches en Histoire*, Paris, L'Harmattan, 1984.

Coquery-Vidrovitch, C., *Processus d'urbanisation en Afrique*, Tome I, Paris, L'Harmattan, 1990.

- ∞ De Ponte, G., « L'évolution du discours sur la ville des institutions multilatérales d'aide au développement », *Revue internationale des sciences sociales*, N°172, juin 2002, p. 231-242.
- Dorier-Apprill, E., Kouvouama, A., Apprill, C., *Vivre à Brazzaville. Modernité et crise au quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- ∞ Dossier « Les politiques urbaines », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 3-134.
- ∞ Dossier « La gestion sociale urbaine dans les pays en développement », *μ Recherche Cahiers*, N°3, décembre 1992, p. 1-60.
- ∞ Dossier « Du côté de la rue », *Politique Africaine*, N°63, octobre 1996, p. 3-78.
- ∞ Dossier « Espaces publics municipaux », *Politique Africaine*, N°74, juin 1999, p. 6-84.
- ∞ Dossier « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Tiers Monde*, N°181, janvier-mars 2005, p. 7-167.
- ∞ Dresch, J., « Villes congolaises. Études de géographie urbaine et sociale », *Revue de géographie humaine et d'ethnologie*, N°3, 1948, p. 3-24.
- ∞ Dresch, J., « Villes d'Afrique Occidentale », *Les cahiers d'outre-mer*, vol.3, N°11, juillet-septembre 1950, p. 200-230.
- ∞ Dubresson, A., Jaglin, S., « Les décentralisations au risque de la fragmentation urbaine en Afrique subsaharienne », in EADI-GEMDEV, *L'Europe et le Sud à l'aube du XXI^e siècle. Enjeux et renouvellement de la coopération, Actes de la 9^{ème} Conférence générale de l'EADI (22-25 septembre 1999)*, Paris, Karthala, 2002.
- ∞ Dubresson, A., Jaglin, S., « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », *Historiens et Géographes*, Tome 1, N°379, juillet 2002, p. 67-75.
- ∞ Dubresson, A., « Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du Sud) », *Tiers Monde*, N°181, janvier-mars 2005, p. 21-44.
- ∞ Enguéluélé, M., « L'analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de référentiel et du concept de médiation », *L'Afrique politique*, année 2003, p. 233-253.
- Fournet-Guérin, C., « Vivre à Tananarive. Crises, déstabilisations et recompositions d'une citoyenneté originale », *L'information géographique*, N°70, 2006, p. 100-116.
- Gervais-Lambony, Ph., *De Lomé à Harare. Le fait citoyen*, Paris, Karthala-IFRA, 1994.

- Gervais-Lambony, Ph., Jaglin, S., Mabin, A. (dirs), *La question urbaine en Afrique Australe. Perspectives de recherche*, Paris, IFAS-Karthala, 1999.
- Jaglin, S., Dubresson, A., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala, 1993.
- Jaglin, S., *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 1995.
- ∞ Jaglin, S., Piermay, J.L., « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation », in Daloz, J-P. (dir.), *La Zambie contemporaine*, Paris, Karthala-IFRA, 1996, p. 215-258.
- ∞ Jaglin, S., « Villes disloquées ? Ségrégation et fragmentation urbaines en Afrique Australe », *Les Annales de la géographie*, N°619, mai-juin 2001, p. 243-265.
- ∞ Jaglin, S., « Ségrégation, fragmentation, archipellisation en Afrique Australe (Johannesburg, Lusaka, Windhoek) », in Navez-Bouchanine, F. (dir.), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 331-345.
- Jaglin, S., *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 2005.
- Le Bris, E. (dir.), *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul*, Paris, ORSTOM, 1996.
- Leimdorfer, F., Marie, A. (dirs), *L'Afrique des citadins. Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)*, Paris, Karthala, 2003.
- Massiah, G., Tribillion, J.F., *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1988.
- Mulenga, M., Dubresson, A. (dirs), *Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa*, Lusaka, Press of University of Zambia, 2001.
- Ndone, E., *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours*, Paris, Karthala, 1994.
- ∞ Osmont, A., « La Banque Mondiale et les politiques urbaines nationales », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 58-73.
- Osmont, A., *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995.
- Pain, M., *Kinshasa, la ville et la cité*, Paris, ORSTOM, 1984.
- ∞ Piermay, J-L., « L'invention de la ville en Afrique subsaharienne », *Historiens et Géographes*, N°379, juillet 2002, p. 153-160.
- ∞ Richard-Molard, J., « Villes d'Afrique noire », *Présence Africaine*, N°15, 1953, p. 295-306.

Rodriguez-Torres, D., *Les interprétations des problèmes urbains en Afrique. Essai bibliographique 1960-1990*, IFRA-non-publié, 1991.

Salem, G., *Crise urbaine et contrôle social à Pikine : bornes-fontaine et clientélisme*, Dakar, ORSTOM, 1992.

Sarrasin, B., *Élaboration et mise en œuvre du plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, thèse de science politique, Université Paris I, 2002.

Sentamba, E., *Représentations, pouvoirs et développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la province de Rutana (Burundi)*, thèse de science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2001.

Stren, R., White, R. (dirs), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Tostensen, A., Tvedten, I., Vaa, M. (dirs), *Association Life in African Cities. Popular Response to the Urban Crisis*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001.

2. Afrique Orientale

Baroin, C., Constantin, F. (dirs), *La Tanzanie contemporaine*, Paris, Karthala, 1999.

Bart, F., Charlery de la Masselière, B., Calas, B. (dirs), *Caféicultures d'Afrique Orientale. Territoires, enjeux et politiques*, Paris, Karthala-IFRA, 1998.

Bocquier, P., Traore, S., *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique Orientale. La croissance urbaine en panne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Burton, A. (dir.), *The Urban Experience in Eastern Africa c. 1750-2000*, Nairobi, The British Institute in Eastern Africa, 2002.

∞ Calas, B., « Le citoyen kampalais : entre sujétion et roublardise », in Fiévet, C. (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, Éditions Joëlle Sampy, 1998, p. 419-426.

Calas, B., *Élargir l'horizon ! Approches de l'Afrique orientale à partir de ses villes*, HDR en géographie, Université Bordeaux III, 2001.

Calas, B. (dir.), *De Dar es Salaam à Bongoland : innovations et mutations urbaines en Tanzanie*, Paris, Karthala, 2005.

Diaz Olvera, L., Plat, D., Pochet, P., *Vers une ville à deux vitesses ? Transports et accès aux équipements à Dar es Salaam*, Nairobi-Paris, IFRA-CNRS-ENTPE, 1998.

∞ Dossier « Les villes moyennes au Kenya. Les enjeux de la gestion urbaine et les objectifs du millénaire pour le développement », *Les Cahiers de l'IFRA*, numéro spécial, 2006, p. 1-96.

∞ Fjeldstad, O-H., « La décentralisation fiscale en Tanzanie : pour le meilleur ou pour le pire ? », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 129-141.

Hutton J., *Urban challenge in East Africa*, Nairobi, East African Publishing House, 1972.

∞ Messer, V., « State withdrawal citizen alternatives and spatial consequences : a case study of the water management in the city of Dar es Salaam (Tanzania) », *Les Cahiers de l'IFRA*, N°22, 2002, p. 23-32.

∞ Miti, K., « L'opération *Nguvu Kazi* à Dar es Salaam », *Politique Africaine*, N°17, mars 1985, p. 88-104.

Parkin, D., *Town and County in Central and Eastern Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1975.

∞ Rizzo, M., « Being taken for a ride : Privatisation of the Dar es Salaam Transport System 1983-1998 », *Journal of Modern African Studies*, vol.40, N°1, 2002, p. 133-157.

∞ Therkildsen, O., « Public sector reform in a poor, aid-dependent country, Tanzania », *Public Administration and Development*, N°20, 2000, p. 61-71.

Tibaijuka, A-K. (dir.), *The social services crisis of the 1990's. Strategies for sustainable systems in Tanzania*, Ashgate, Aldershat, 1998.

3. La gestion des déchets

Arcens, M., *La participation de la communauté à la gestion des déchets solides. Le projet de collecte des ordures ménagères de la patte d'oie au secteur 15 de Ouagadougou*, Dakar, CREPA, janvier 1997.

∞ Armstrong, A., « Urban Crisis and Basic Services : Solid Waste Management in Dar es Salaam », *Ekistics*, vol.60, N°358, p. 74-84.

Arroyo Moreno, J., Rivas Rios, F., Lardinois, I., *Solid Waste Management in Latin America. The Role of Micro- and Small Scale Enterprises and Cooperatives*, Urban Waste Series 5, WASTE, Gouda, 1997.

Benrabria, N., *Choix organisationnels et institutions : la réforme du secteur des déchets ménagers en Afrique subsaharienne*, thèse de science économique, Université Versailles-St Quentin en Yvelines, 2002.

Camacho, M., *Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive*, Paris, L'Harmattan, 1986.

∞ Cointreau-Levine, S., « Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries », *Urban Management Program Discussion Paper*, vol.1, N°13, 1994.

Diarra, A., Togola, S., *Participation communautaire à la gestion des déchets solides. Étude de cas de Djikoroni-Para dans le district de Bamako*, Dakar, Enda, janvier 1997.

Environnement et Développement Afrique, *Étude transversale sur la gestion des déchets dans les villes de Dakar et Thiès*, Dakar, Enda, 1998.

Environnement et Développement du Tiers-monde, *Des déchets et des hommes. Expériences urbaines de recyclage dans le Tiers-monde*, Dakar, Enda, 1990.

Harpet, C., Le Lin, B., *Vivre sur la décharge d'Antananarivo. Regards anthropologiques*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Kemajou, J-M., *L'environnement urbain au Cameroun : le diagnostic sur la gestion des déchets à Douala et les perspectives de recyclage*, thèse de géographie, Université Aix-Marseille, 2003.

Klundert, A., Lardinois, I., *Community and Private (Formal and Informal) Sector Involvement in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries*, UMP Workshop, Ittingen, April 10-12 1995.

Li, H., *Approche communautaire de gestion des déchets solides municipaux. Étude de cas des Lingères de la Gueule Tapée à Dakar*, Dakar, Enda, mai 1997.

∞ Longondo Ndeko, G., « La gestion des excréta par les populations à Brazzaville », *Revue panafricaine de l'innovation*, vol.4, années 2003-2004, p. 53-62.

∞ Majani, B., « The Institutional Economics of Solid Waste Management in Tanzania », *Spring Research Series*, N°28, 2000.

∞ Majani, B., Lusugga Kironde, J.M., « La gestion des déchets à Dar es Salaam », in Onibokun, A. (dir.), *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthakla-CRDI, 2001, p. 101-170.

∞ Mesmin, E., « Gouvernance et gestion des déchets à Libreville », *Rupture-solidarité*, dossier « Le Gabon malgré lui », N°6, 2003, p. 141-158.

∞ Mwangi, S.W., « Partnerships in Urban Environmental Management : an Approach to Solving Environmental Problems in Nakuru, Kenya », *Environment and Urbanisation*, vol.12, N°2, 2000, p. 77-92.

Myers, G.A., *Disposable Cities. Garbage, Governance and Sustainable Development in Urban Africa*, Ashgate, Burlington, 2005.

∞ Olokesusi, F., « Impact of the Ring Road Solid Waste Disposal Facility in Ibadan, Nigeria », *Niser Monograph Series*, N°3, 1994.

Onibokun, A. (dir.), *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthakla-CRDI, 2001.

Rapten, L.K., *Community Participation in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries : The Role of the Informal Sector*, New Haven, Yale-PNUD, 1998.

Tini, A., *La gestion des déchets ménagers à Niamey au Niger : essai pour une stratégie de gestion durable*, thèse de géographie, Institut national des sciences appliquées de Lyon, 2003.

Zoa, A-S., *Les ordures à Yaoundé. Urbanisation, environnement et politique au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1996.

C. Nairobi

1. Histoire politique, économique et sociale

• Histoire politique

∞ Anyang' Nyong'o, P., « Succession et héritage politique. Le Président, l'État et le capital après la mort de Jomo Kenyatta », *Politique Africaine*, N°3, 1981, p. 7-25.

∞ Barkan, J.J., Okumu, J.D., « Patrons, machines et élections au Kenya », in CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pédone, 1978, p. 119-148.

Berg-Schlosser, D., « Ethnicity, social classes and the political process in Kenya », in Oyugi, W. (dir.), *Politics and Administration in East Africa*, Nairobi, East African Educational Publishers, 1994.

Berman, B., *Control and Crisis in Colonial Kenya. The Dialectic of Domination*, Oxford, James Currey, 1990.

Bourmaud, D., *Le système politique au Kenya : Centre et Périphérie*, thèse de science politique, Université Bordeaux I, 1985.

∞ Bourmaud, D., « La crise de la régulation politique au Kenya », *Revue française de science politique*, vol.35, N°2, avril 1985, p. 206-234.

Bourmaud, D., *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988.

- ∞ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J.F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 241-275.
- ∞ Bourmaud, D., « Les élections au Kenya, victoire ou répit ? », *Politique Africaine*, N°49, mars 1993, p. 141-146.
- ∞ Chege, M., « A Tale of Two Slums : Electoral Politics in Mathare and Dagoretti », *Review of African Political Economy*, N°20, 1981, p. 74-88.
- Dauch, G., Martin, D., *L'héritage de Kenyatta. La transition politique au Kenya 1975-1982*, Paris, L'Harmattan-Presses Universitaires Aix-Marseille, 1985.
- Gertzler, C., Goldsmid, M., Rothchild, D. (dirs), *Government and Politics in Kenya*, Nairobi, East Africa Publishing House, 1969.
- Gibbon, P. (dir.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1995.
- ∞ Goux, M.A., « Les événements de novembre-décembre 2001 à Kibera : crise d'origine interne ou externe ? », in Maupeu, H. (dir.), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 325-344.
- ∞ Grignon, F., « Le multipartisme au Kenya? Reproduction autoritaire, légitimation et culture politique en mutation (1990-1992) », *Travaux et documents de l'IFRA*, N°12, 1993.
- ∞ Grignon, F., « Kenya : l'opposition peut-elle survivre à la défaite ? », *Politique Africaine*, N°52, décembre 1993, p. 117-122.
- Grignon, F., *Le politicien entrepreneur en son terroir : Paul Ngei à Kangundo (Kenya) 1945-1990*, thèse de science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 1997.
- Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, IFRA-Karthala, 1998.
- ∞ Grignon, F., « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 315-346.
- ∞ Grignon, F., « L'invention démocratique et le multipartisme en question. 1992-1996 », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 363-383.
- ∞ Grignon, F., « Les voies tourmentées de l'accumulation caféière au Kenya : ajustement Nyayo et ajustement structurel », in Bart, F., Charlery de la Masselière, B., Calas, B. (dirs), *Caféicultures d'Afrique Orientale. Territoires, enjeux et politiques*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 109-142.

- ∞ Bourmaud, D., « L'État centrifuge au Kenya », in Médard, J.F. (dir.), *États d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 241-275.
- ∞ Bourmaud, D., « Les élections au Kenya, victoire ou répit ? », *Politique Africaine*, N°49, mars 1993, p. 141-146.
- ∞ Chege, M., « A Tale of Two Slums : Electoral Politics in Mathare and Dagoretti », *Review of African Political Economy*, N°20, 1981, p. 74-88.
- Dauch, G., Martin, D., *L'héritage de Kenyatta. La transition politique au Kenya 1975-1982*, Paris, L'Harmattan-Presses Universitaires Aix-Marseille, 1985.
- Gertzerl, C., Goldsmidt, M., Rothchild, D. (dirs), *Government and Politics in Kenya*, Nairobi, East Africa Publishing House, 1969.
- Gibbon, P. (dir.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1995.
- ∞ Goux, M.A., « Les événements de novembre-décembre 2001 à Kibera : crise d'origine interne ou externe ? », in Maupeu, H. (dir.), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 325-344.
- ∞ Grignon, F., « Le multipartisme au Kenya? Reproduction autoritaire, légitimation et culture politique en mutation (1990-1992) », *Travaux et documents de l'IFRA*, N°12, 1993.
- ∞ Grignon, F., « Kenya : l'opposition peut-elle survivre à la défaite ? », *Politique Africaine*, N°52, décembre 1993, p. 117-122.
- Grignon, F., *Le politicien entrepreneur en son terroir : Paul Ngei à Kangundo (Kenya) 1945-1990*, thèse de science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 1997.
- Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, IFRA-Karthala, 1998.
- ∞ Grignon, F., « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 315-346.
- ∞ Grignon, F., « L'invention démocratique et le multipartisme en question. 1992-1996 », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 363-383.
- ∞ Grignon, F., « Les voies tourmentées de l'accumulation caféière au Kenya : ajustement Nyayo et ajustement structurel », in Bart, F., Charlery de la Masselière, B., Calas, B. (dirs), *Caféicultures d'Afrique Orientale. Territoires, enjeux et politiques*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, p. 109-142.

- ∞ Grignon, F., Maupeu, H., « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 3-21.
- Grignon, F., Mazrui, A., Rutten, M. (dirs), *Out of the count. The 1997 General Elections and Prospects for Democracy in Kenya*, Kampala, Fountain Publishers, 2001.
- Institute for Education in Democracy, *National Elections Data Book*, Nairobi, IED, 1997.
- Institute for Education in Democracy, *Understanding Elections in Kenya. A Constituency Profil Approach*, Nairobi, IED, 1998.
- ∞ Haberson, J., « The Kenya Little General Election : a Study in Problems of Urban Political Integration », *IED Discussion Paper*, N°52, June 1967.
- Haugeraud, A., *The Culture of Politics in Modern Kenya*, New-York, Cambridge University Press, 1995.
- Karimi, J., Ochieng, P., *The Kenyatta Succession*, Nairobi, Trans Africa Book, 1980.
- ∞ Katumanga, M., « Moi, professeur de politique ou enseignant égaré en politique ? », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 94-111.
- Lafargue, J., *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris, Karthala, 1996.
- ∞ Lafargue, J., Maupeu, H., « La société civile kenyane : entre résilience et résistance », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 61-73.
- Lewis, J., *Empire State-Building. War and Welfare in Kenya. 1925-1952*, Oxford, James Currey, 2000.
- Martin D., Martin, M.C., *Le Kenya*, Paris, PUF, 1983.
- ∞ Maupeu, H., « Chronique du Kenya », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 13-42.
- ∞ Médard, J-F., « Charles Njonjo : portrait d'un "Big Man" au Kenya », in Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-90.
- ∞ Muigai, G., « Jomo Kenyatta and the Rise of the Ethno-Nationalist State in Kenya », Berman, B., Dickson, E., Kymlicka, W. (dirs), *Ethnicity and Democracy in Africa*, Oxford, James Currey, 2004, p. 200-217.
- Mutiso, G., *Politics, Policy and Society*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1975.
- ∞ Ngoba, J.E., « Kenya : les élections législatives du 26 septembre 1983 », *Politique Africaine*, N°13, 1984, p. 93-96.

Ogot, B.A., Ochieng, W.R. (dirs), *Decolonisation and Independence in Kenya 1940-1993*, Nairobi, East African Studies, 1995.

∞ Otenyo, E., « Au cœur de l'accumulation kenyane », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 273-282.

Thomas, C., « Le Kenya d'une élection à l'autre. Criminalisation de l'État et succession politique (1995-1997) », *Les études du CERI*, N°35, décembre 1997.

∞ Thomas, C., « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique Africaine*, N°70, 1998, p. 40-53.

Throup, D., Hornsby, C., *Multiparty Politics. The Kenyatta and Moi States and the Triumph of the System in the 1992 Elections*, London, James Currey, 1998.

Widner, J., *The Rise of a Party-State in Kenya. From Harambee! To Nyayo!*, Berkeley, California Press, 1992.

• *Histoires sociale et économique*

∞ Achola, M., « Colonial policy and Urban Health : the Case of Colonial Nairobi », Burton, A. (dir.), *The Urban Experience in Eastern Africa c. 1750-2000*, Nairobi, The British Institute in Eastern Africa, 2002.

∞ Anderson, D., « Corruption at City Hall : African Housing and Urban Development in Colonial Nairobi », Burton, A. (dir.), *The Urban Experience in Eastern Africa c. 1750-2000*, Nairobi, The British Institute in Eastern Africa, 2002.

Asejo, O., Okelo, J., *Privatisation in Kenya*, Nairobi, Basic Books, 1997.

∞ Blévin, C., Bouczo, J., « Nairobi : un siècle d'histoire », *Les Cahiers de l'IFRA*, N°5, mai/juin 1997.

∞ Bocquier, P., « Les impacts sociaux de la crise à Nairobi : l'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », *Politique Africaine*, N°90, juin 2003, p. 78-93.

Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006.

Cowen, S.M., McWilliam, S., *Indigenous Capital in Kenya*, Helsinki, University of Helsinki, 1996.

Droz, Y., Maupeu, H. (dirs), *Les figures de la mort à Nairobi. Une capitale sans cimetière*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Hake, A., *African Metropolis. Nairobi's Self-Help City*, Londres, Sussex University Press, 1977.

Gatheru, R.M., *Child of Two Worlds*, Londres, Routledge & Keagan Paul Ltd, 1964.

∞ Gavin, R., « Correcting racial imbalances in employment in Kenya », *International Labour Review*, vol.95, N°1-2, 1967.

∞ Ikiara, G.K., « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998, p. 255-272.

∞ Johnson, G.E., Withelaw, W.E., « Urban-rural transfers in Kenya : an estimated remittance function », *Economic Development and Cultural Change*, vol.22, N°3, April 1974, p. 473-479.

∞ Katumanga, M., « By accident and design : contextualizing the success and dominance of the Kikuyu as entrepreneurs in Kenya », *Travaux et documents de l'IFRA*, N°24, juillet-novembre 1995.

King, K., *The African Artisans. Education and the Informal Sector in Kenya*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1977.

King, K., *Jua Kali Kenya. Change and Development in an Informal Economy (1970-1995)*, Londres, James Currey, 1996.

Lambert, H-E., *Kikuyu. Social and Political Institutions*, Nairobi, Oxford University Press, 1965.

∞ Macharia, K., « L'économie parallèle à Nairobi, Kenya et Harare, Zimbabwe », *Travaux et Documents de l'IFRA*, N°20, Novembre 1994.

∞ Macharia, K., « The State and the Informal Sector in Nairobi », *IFRA Working Papers*, N°10, 1993.

Médard, C., *Territoire de l'ethnicité : encadrement, revendication et conflits territoriaux au Kenya*, thèse de géographie, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1999.

∞ Mook, J., « The content and maintenance of social ties between urban migrants and their home-based support groups : the Maragali case », *African Urban Studies*, N°3, 1978, p. 15-31.

Olima, W., « The dynamics and implications of sustaining urban spatial segregations in Kenya : experiences from Nairobi metropolis », *Working Paper of Lincoln Institute*, Cambridge, July 2001.

Oucho, J.O., *Urban Migrants and Rural Development in Kenya*, Nairobi, University Press, 1996.

Picon-Loizillon, S., *Nairobi 1899-1939 : histoire de la création d'une ville coloniale et étude de la vie économique et sociale de la population blanche*, thèse d'histoire, Université Paris VII, 1985.

Picon-Loizillon, S., « Nairobi, 1899-1939 », in Coquery-Vidrovitch, C. (dir.), *Processus d'urbanisation en Afrique*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 93-98.

∞ Rempel, H., Harris, J., Jodaro, M., « Rural-to-urban labour migration : a tabulation of responses to the questionnaire used in the migration survey », *IED Discussion Paper*, N°92, 1970.

Robertson, C., *Troubled Showed the Way. Women, Men and Trade in the Nairobi area. 1890-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1997.

∞ Rodriguez-Torres, D., « Le développement urbain à Nairobi hier et aujourd'hui. Espace et société des bidonvilles », *Travaux et documents de l'IFRA*, novembre 1992.

Rodriguez-Torres, D., *Lutte pour la vie, lutte pour la ville*, thèse de science politique, Université de Bordeaux I, 1995.

∞ Rodriguez-Torres, D., « Nairobi, entre Muthaiga et Mathare Valley », in Grignon, F., Prunier, G. (dirs), *Le Kenya contemporain*, Paris, IFRA-Karthala, 1998, p. 209-229.

∞ Rodriguez-Torres, D., « Le marché de la mort à Nairobi », in Droz, Y., Maupeu, H. (dirs), *Les figures de la mort à Nairobi : une capitale sans cimetières*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 143-178.

Ross, M.H., *Grass Roots in an African City : Political Behavior in Nairobi*, Cambridge, MIT Press, 1975.

∞ Ross, M.H., Weisner, T.S., « The rural-urban migrant network in Kenya : some general implications », *American Ethnologists*, N°4, 1977, p. 359-375.

Schatzberg, M., *The Political Economy of Kenya*, New-York, Praeger, 1987.

Weisner, T., *One Family, Two Households : Rural-Urban Ties in Kenya*, Harvard University, Cambridge, 1972.

Werlin, H., *Governing an African City : A Study of Nairobi*, New-York, Africana Publishing Co, 1974.

2. Administration et finances locales

∞ CLARION, « Nairobi City Council : the epicentre of endemic corruption. Kenya », *Stage of Corruption Report*, N°2, 2001.

∞ Diejomaoh, V., « Financing Local Authorities in Kenya », *IED Discussion Paper*, N°96, 1970.

Gibbon, P., *The New Local Level Politics in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1994.

Hyden, G., Jackson, R., Okumu, J.D., *Development Administration. The Kenya Experience*, Nairobi, Oxford University, 1970.

∞ Maina, B., « Monitoring and Evaluation of Support to Decentralisation and Local Governance. Kenya Case Study », *European Centre for Development Policy Management Discussion Paper*, N°61, 2004.

∞ Mitullah, W., « Local Political System of Nairobi », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 405-430.

∞ Ngoba, J.E., « Kenya. Une crise sans issue : les municipalités urbaines », *Cités africaines*, N°1, automne 1984, p. 47-48.

Odhiambo, M., Mitullah, W., Akivaga, K. (dirs), *Management of Resources by Local Authorities. The Case of Local Transfer Fund in Kenya*, Nairobi, Claripress, 2005.

Otenio, E., *Ethics and Public Services in Africa*, Nairobi, Quest & Insight Publishers, 1998.

∞ Oyugi, W., « Local Government and Development in Kenya », *IED Discussion Paper*, N°131, 1978.

Oyugi, W., *Politics and Administration in East Africa*, Nairobi, East African Educational Publishers, 1994.

Smoke, P., *Local Government Finance in Developing Countries. The case of Kenya*, Nairobi, Oxford University Press, 1994.

Wanjohi, N., *Modern Local Government in Kenya*, Nairobi, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

3. Politiques publiques

• *Généraux*

Lamba, D., Lee Smith, D., *Good Governance and Urban Development in Nairobi*, Nairobi, Mazingira Institute, 1998.

Mbugua, K.C., *Urban community-based organisations in Nairobi (Kenya) : understanding and strengthening their strategies to cope with poverty*, Nairobi, Bernard van Leer Foundation, 1996.

∞ Njuguna, N., Kanyinga, K., « The Politics of Development Space in Kenya : State and Voluntary Organisations in the Delivery of Basic Services », in Semboja, J., Therkildsen, O. (dirs), *Service Provision under Stress in East Africa*, Centre for Development Research, Copenhagen, 1995, p. 70-86.

Ng'ethe, N., Kanyinga, K., « The Politics of Development Space : The State and NGOs in the Delivery of Basic Services in Kenya », *Working Paper*, N°486, Institute for Development Studies, Nairobi, June 1992.

Obudho, R-A., Ojwang, J-B. (dirs), *Issues in resource management and development in Kenya. Essays in memory of Professor Simeon H. Ominde*, Nairobi, East African Educational Publishers, 2000.

Odegi-Awuondo, C., Namai, H., Mutsotso, B. (dirs), *Nairobi. Masters of survival*, Nairobi, Basic Books, 1994.

• *Planification, gestion foncière et environnement*

∞ Foeken, D., Mwangi, A.M., « Farming in the City of Nairobi », *African Studies Centre Working Paper*, N°30, 1998.

∞ Constantin, F., « Kenya : forêts violées », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 237-268.

Jurgen, E., *The Influence of Urban Land and Housing Policy on the Housing Behaviour of Low-income Households in Informal Settlements. The Case of Kianda village-Kibera*, Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2002.

Lamba, D., *Nairobi's Environment*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994.

Lamba, D., *Nairobi Action Plan. City Environment and Sustainable Development*, Nairobi, Mazingira Institute, 1994.

∞ Médard, C., « Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain : les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 51-100.

Mwangi, I.K., *Urban Land Development and Planning Law in Kenya : A Case Study of Nairobi City and Bordering Urban Areas*, thèse d'aménagement, University of Waterloo (Canada), 1994.

Mwichabe, S., *Environmental Problems in Kenya. Surviving a Spoiled Environment*, Nairobi, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

Obudho, R., *Urbanisation in Kenya. A Bottom-Up Approach to Development Planning*, Lonham, University Press of America, 1983.

∞ Obudho, R-A., Aduwo, M., « The Nature of the Urbanisation Process and Urbanism in the City of Nairobi », *Kenya African Urban Quarterly*, vol.7, N°1-2, February 1992.

Obudho, R., *Environment and Development in Kenya*, Nairobi, Kenya National Academy of Sciences, 1999.

Situma, F.D., « The Environmental Problems in the City of Nairobi », *Kenya African Urban Quarterly*, vol.7, N°1-2, February 1992.

Wamukoya, G., Situma, F., *Environment Management in Kenya. A Guide to the Environmental Management and Co-ordination Act, 1999*, Nairobi, CREEL, 2000.

Yahya, S., *Urban Land Policy in Kenya*, Stockholm, Meddelande, 1980.

• *Habitat informel et politiques du logement*

∞ Alder, G., « Tackling Poverty in Nairobi's Informal Settlements : Developing an Institutional Strategy », *Environment and Urbanisation*, vol.7, N°2, 1995, p. 85-108.

∞ Macharia, K., « Slum Clearance and the Informal Economy in Nairobi », *Journal of Modern African Studies*, N°30, 1992, p. 221-236.

∞ Mitullah, W., « The Case of Nairobi, Kenya », *Urban Slums Reports*, 2002.

∞ Mukhovi, E.K., « Hope in the Slums of Nairobi », *Health Serve*, N°5, March 2002.

∞ Nevanlinna, A.K., « Interpreting Nairobi : the Cultural Study of Built Forms », *Bibliotheca Historica*, N°18, 1996.

Stren, R., *Housing the Urban Poor in Africa : Policy, Politics and Bureaucracy in Mombasa*, Berkeley, University of California, 1977.

∞ Stren, R., « Urban Policy », in Barkan, J.D., Okumu, J.J. (dirs), *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, Nairobi, Heinemann Educational Books, 1979, p. 179-208.

∞ Stren, R., « L'État au risque de la ville. Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est », *Politique Africaine*, N°17, 1985, p. 74-87.

∞ Syagga, P., Kiamba, M., « Housing the Urban Poor. A Case Study of Pumwani, Kibera and Dandora Estates in the City of Nairobi, Kenya », *African Urban Quarterly*, vol.7, N°1, February 1992, p. 79-88.

• *Eau, assainissement et gestion des déchets*

Beture-Environnement, *Description of Solid Waste Management Current Conditions in Mombasa*, Nairobi, AFD, August 2002.

Davies, T.C., Mutoro, B.A., Karanja, A.M., *Enabling Strategies for Environmental Management of Solid Waste in Growing Multi-Million Cities : An Integrated Economics and Environmental Assessment of Solid Waste Systems in Nairobi City, Kenya, and Hyderabad, India*, Moi University, Kenya, 1998.

Gathuru, P.K., *Waste Recycling Initiatives : the creation of an innovation program for communities and micro-contractors dealing with recovery and recycling of urban solid waste in Nairobi*, Nairobi, Undugu Society of Kenya, 1993.

Gathuru, P.K., *Waste Recycling in Nairobi Slums*, USK, Nairobi, 1994.

Hoekstra, I., *Informal micro-entrepreneurs and recycling of waste metal in Nairobi : a case study of the metalworkers in Kamukunji and the context in which they work*, Gouda, WASTE, 1998.

∞ Ikaria, M., Karanja, A., Davies, T., « Collection, Transportation and Disposal of Urban Solid Waste Management in Nairobi », in Baud, I., Post, J., Furedy, C. (dirs), *Solid Waste Management and Recycling. Actors, Partnerships and Policies in Hyderabad, India and Nairobi, Kenya*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2004, p. 61-92.

Kangara, C., *Urban Solid Waste Management Community-Based Organisations in Nairobi : Understanding and Strengthening their Strategies to Cope with Poverty*, Nairobi, Bernard Van Leer Foundation, 1996.

∞ Karanja, A., « Women in the Urban Environment : Solid Waste Management in the Unplanned Settlement Areas of Nairobi », *Perspectives*, vol.2, N°1, January 1999, Daystar University, Nairobi, Kenya.

Karanja, A., Okoth, R., *The role of public-private partnerships in enhancing local government service delivery : the case of Solid Waste Management in Nairobi, Kenya*, Nairobi, Municipal Development Program, August 2002.

∞ Karanja, A., « Informal privatisation of garbage collection and disposal services in Nairobi : socio-economic contributions », *CWG Workshop*, N°15, March 2003.

Karanja, A., *Solid Waste Management in Nairobi*, The Hague, Institute of Social Studies, 2005.

Karingi, K., « Managing Organic Solid Waste in Nairobi : Alternative Approaches for Economic and Environmental Sustainable Urban Management », *Water and Sanitation News*, vol.4, N°2, 1997, p. 5-7.

Katui-Katua, M., Mac Granahan, G., *Small Enterprises and Water Provision in Kibera, Nairobi*, Leicestershire, WEDC-Loughborough University, 2002.

Kenya-Rural Enterprise Program, *Kibera's Small Enterprise Sector. Baseline Survey Report*, Nairobi, K-REP, 1991.

Khadaka, L., *Problems of Solid Waste Management in the City of Nairobi*, Nairobi, University of Nairobi, 1988.

Kibwage, J.K., *Towards the Privatization of Household Waste Management Services in the City of Nairobi*, Moi University, Kenya, 1996.

Muchane, E., Muchane, G., *Solid Waste Management in Nairobi City and the Town of Limuru (Kenya)*, Tampere, University of Tampere, 2006.

Mwangi, G.J., *Solid Waste Management in Nairobi Metropolis*, Nairobi, University of Nairobi, 1990.

∞ Mwanthi, M., Nyabola, L., Tenambergen, E., « The Present and the Future Status of Municipal Waste Management in Nairobi », *International Journal of Environmental Health Research*, vol.7, 1997, p. 345-353.

∞ Odegi-Awuondo, C., « Economics of Garbage Collection : a Survival Strategy for Nairobi's Urban Poor », in Odegi-Awuondo, C., Namai, H-W., Mutsotso, B-M. (dirs), *Masters of Survival*, Nairobi, Basic Books Paperback Series, 1994, p. 45-62.

∞ Otieno, F.A.O., « Solid Waste Management in the City of Nairobi : What are the Prospects for the Future? », *African Urban Quarterly*, vol.7, N°1-2, February-May 1992, p. 142-149.

Peters, K.A., *Community-Based Waste Management for Environmental Management and Income Generation in Low-Income Areas : A Case Study of Nairobi (Kenya)*, Toronto, York University, 1996.

∞ Sammy, W., « Water privatization in Kenya », *Global Issue Paper*, N°8, March 2004.

4. Société

Adam, M., « Une minorité microcosmique : les Indos-Kenyans de Nairobi », Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 285-358.

* Akare, T., *The Slums*, Londres, Heinemann, 1981.

∞ De Lame, D., « Gris Nairobi. Esquisses de sociabilités urbaines », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 221-283.

∞ Dossier « Kenya. Le contrat social à l'abandon », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, p. 3-82.

Ferrari, A., *Description et analyse socio-linguistique du sheng, langue mixte parlée à Nairobi (Kenya)*, thèse, Institut National des Langues et Civilisations Orientales, Paris, 2005.

* Fox, J., *Sur la route de Nairobi*, Paris, Christian Bourgeois, 1988.

Kilbride, P., Suda, C., Njeru, E., *Street Children in Kenya : voices of children in search of a childhood*, Londres, Bergin & Garvey, 2000.

∞ Maupeu, H., « Physiologie d'un massacre : la tuerie du 3 mars 2002, Kariobangi North », in Maupeu, H. (dir.), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 339-367.

∞ Maupeu, H., « Mungiki et les élections : les mutations politiques d'un prophétisme kikuyu », *Politique Africaine*, N°87, 2002, p. 117-137.

Mugo, J.K., *Rehabilitation of street children in Kenya : approaches, quality and challenges*, Frankfurt, IKO, 2004.

* Mwangi, M., *Going Down River Road*, Londres, Heinemann Educational, 1976.

∞ Rodriguez-Torres, D., « Nairobi, le bidonville face à la ville », *Cahiers du CIDEP*, N°24, mai 1995.

∞ Rodriguez-Torres, D., « De l'informel à l'illégal. La production du Chang'aa à Nairobi », *Travaux et Documents de l'IFRA*, Nairobi, N°27, janvier-mars 1996.

∞ Rodriguez-Torres, D., « Le gang Serena : origine et production d'une contre-société de la rue à Nairobi », *Politique Africaine*, N°63, octobre 1996, p. 61-71.

∞ Rodriguez-Torres, D., « À chacun son trottoir : l'appropriation des espaces publics par les jeunes de Nairobi », in Grignon, F., Maupeu, H. (dirs), *Annuaire de l'Afrique Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 325-350.

∞ Rodriguez-Torres, D., « De la marginalité à la délinquance : les enfants de la rue à Nairobi (Kenya) », *Les cahiers de Marjuvia*, N°5, 2nd semestre 1997, Paris.

∞ Wa-Mungai, M., « Hidden \$ Centz : Rolling the Wheels of Nairobi Matatu », in Charton-Bigot, H., Rodriguez-Torres, D. (dirs), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, Karthala, 2006, p. 461-478.

II. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

A. Ministères et autorités locales kenyans

Central Bureau of Statistics, *Kenya Population Census, 1969*, Volume I, Nairobi, Government Printers, 1970.

Central Bureau of Statistics, *1979 Kenya Population Census*, Nairobi, Government Printers, 1981.

Central Bureau of Statistics, *Nation Population Census 1989*, Nairobi, Government Printers, 1999.

Central Bureau of Statistics, *Nation Population and Housing Census 1999*, Nairobi, Government Printers, 2001.

Government of Kenya, *Small Enterprise and Jua Kali Development in Kenya*, Sessional Paper no. 2, Nairobi, Government Printers, 1992.

Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 1999.

Government of Kenya, *Economic Survey*, Nairobi, Government Printers, 2002.

Karuga, G., *Actions Towards A Better Nairobi. Reports and Recommendations of The Nairobi City Convention "The Nairobi we want"*, Nairobi, Nairobi City Council, July 1993.

Kenya Gazette, *The Kenya Local Government (Transfer of Functions) Bill*, Nairobi, Government Printers, 1969.

Kenya Gazette, *The Public Health Act (Cap 242)*, Nairobi, Government Printers, 1972.

Kenya Gazette, *The Physical Planning Act*, Nairobi, Government Printers, 1996.

Kenya Gazette, *The Local Government Act (Cap 265)*, Nairobi, Government Printers, revised edition 1998.

Kenya Gazette, *The Environmental Management and Coordination Act*, Nairobi, Government Printers, 1999.

Kenya Gazette, *The Water Act*, Nairobi, Government Printers, 2002.

Manyonyi, M., *Organisation and Methods. Report on Unauthorised Absences – Cleansing Section of the Public Health Department*, Nairobi, Organisation & Methods Department, 1972.

Ministry of Environment and Natural Resources, *The Kenya National Environment Action Plan. Report*, Nairobi, Government Printers, 1994.

Ministry of Local Government, *Government Reform Program. Local Authority Service Delivery Reform Program (LASDAP)*, September 2001.

Ministry of Lands and Settlements, *Kibera Informal Settlement Planning. Makina Village Pilot Project*, Nairobi Department of Physical Planning, 2002.

Nairobi City Council, *Kibera Urban Environmental Sanitation Project*, Nairobi Department of Physical Planning, 2002.

B. Coopération japonaise

Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management for Dar es Salaam City*, Dar es Salaam, JICA, 1997.

Japanese International Cooperation Agency, *The study on solid waste management in Nairobi City in the Republic of Kenya*, Nairobi, JICA, 1998.

Japanese International Cooperation Agency, *Country Profile on Environment. Kenya*, Nairobi, JICA, 2002.

C. Organisations multilatérales

Banque Mondiale, *Urbanisation. Études sectorielles*, Washington D.C., Banque Mondiale, 1972.

Banque Mondiale, *L'ajustement en Afrique*, Washington, Banque Mondiale, 1994.

Bartone, C., Bernstein, J., Leitmann, J., Eigen, J., *Toward Environmental Strategies for Cities. Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries*, UMP Paper N°18, 1994, World Bank, Washington DC.

Farid, M., *Small-scale Independent Providers of Water and Sanitation to Urban Poor : a Case of Nairobi*, Nairobi, Water and Sanitation Program & International Water and Sanitation Center, 1999.

Habitat, *Privatization of Municipal Services in East Africa. A Governance Approach to Human Settlements Management*, Nairobi, Habitat, 2000.

Habitat, *City Level Statistics about Water and Sanitation*, Nairobi, Habitat, 2003.

Habitat, *Financing Cities for Sustainable Development*, Nairobi, Habitat, 2004.

- Hinchey, T., « Sarah's Story, Mukuru Recycling Project », *Habitat Debate*, vol.9, N°2, June 2003.
- Hoorweg, D., Thomas, L., Otten, L., « Composting and Its Applicability in Developing Countries », *World Bank Working Paper Series*, N°8, 2000.
- International Labour Office, *Kenya's Employment Mission*, Nairobi, ILO, 1972.
- International Labour Office, *Employment creation through privatized waste collection in Kenya*, Nairobi, ILO, 2001.
- Johannessen, L.M., Boyer, G., *Observations of Solid Waste Landfills in Developing Countries : Africa, Asia and Latin America*, Washington, World Bank, 1999.
- Kwach, O.H., Paumard, A., *Mukuru Recycling Centre*, Nairobi, Habitat, July 2000.
- Malombe, J., *Conflicts in Urban Settlements in Kenya : Access to Land and Services in Unplanned Settlements*, Nairobi, World Bank, 1997.
- Okoth, P.F., Otieno, P., *Pollution Assessment Report of the Nairobi River Basin*, Nairobi, UNEP, 2000.
- United Nations Environment Program, *Solid waste management in low income housing projects : The scope for community participation*, Nairobi, UNEP, 1989.
- United Nations Environment Program, *Taking action : an environment guide for your community*, Nairobi, UNEP, 1995.
- United Nations Environment Program, *Activity Report 1999*, Nairobi, UNEP, 2000.
- United Nations Environment Program, *Environmental Law in Kenya*, Nairobi, Act Press, 2001.
- United Nations Environment Program-NETWAS, *The Nairobi River Basin Project Phase II : The Monitoring and Sampling Strategy for Motoine/Ngong River*, Nairobi, January 2002.
- United Nations Environment Program, *The Nairobi River Basin Project Phase II : Baseline Survey and Environmental Impact Assessment*, Nairobi, January 2002.
- United Nations Environment Program, *Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya : The Case of Plastic Bags*, Nairobi, 2005.
- Water Forum, *Nairobi's Kibera slums face Crisis*, Nairobi, World Bank, March 2003.
- Water and Sanitation Program, *Community-Based Management for Water Supply in Eastern and Southern Africa*, Nairobi, World Bank, March 1998.
- Water and Sanitation Program, *The Water Kiosks of Kibera*, Nairobi, World Bank, January 1999.

Water and Sanitation Program, *Water and Sanitation Services to the Urban Poor : Small Services Providers Make a Big Difference in East Africa*, Nairobi, World Bank, April 2000.

World Bank, *Jua Kali Enterprise Development Proposal*, Nairobi, World Bank, 1993.

World Bank, *Kenya Economic Survey*, Nairobi, World Bank, 1998.

World Bank & Department For International Development, *An Assessment of Local Service Delivery and Local Government in Kenya*, Nairobi, DFID, May 2002.

D. Autres

Commonwealth Local Government Forum, *Country Profile : Kenya*, 2005.

Dar es Salaam City Council, *Dar es Salaam Collection and Disposal of Refuse By-laws*, 1993.

III. JOURNAUX ET MAGAZINES

Type Pays	Quotidiens	Hebdomadaires	Mensuels
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Daily Nation</i> • <i>East African Standard</i> • <i>Kenya Times</i> • <i>Nairobi Times</i> • <i>The People</i> • <i>The Post</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Business</i> • <i>The Business Week</i> • <i>The East African</i> • <i>The East African Business</i> • <i>Weekly Advertiser</i> • <i>Weekly Review</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Financial Review</i> • <i>Monthly News</i> • <i>The East African Magazine</i>
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Daily News</i> • <i>Dar Leo</i> (en swahili) • <i>Majira</i> (en swahili) • <i>Nipashe</i> (en swahili) • <i>The Guardian</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>African events</i>
Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> • <i>The Monitor</i> 		
France	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le Monde</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Jeune Afrique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La Lettre de l'Océan Indien</i> • <i>Marchés tropicaux et méditerranéens</i>