

MAMBO !

La lettre d'information de l'Institut français de recherche en Afrique

Volume VI, n° 4; 2007

Les villes kenyanes : note de présentation

La population urbaine kenyane représente environ 40 % des 34 millions d'habitants du pays. Comme ailleurs en Afrique mais sans doute de manière plus brutale, l'évolution conduit à l'urbanisation des hommes et des espaces.

Urbanisation des hommes car la proportion de la population urbaine augmente d'environ 4 % par an — taux de croissance en légère décélération par rapport aux années 1970 mais encore impressionnant, surtout comparativement à des campagnes dont la croissance est inférieure à 0,5 %. La comparaison entre ces deux taux et le taux de croissance démographique national (2,5 %) souligne l'existence d'un exode rural encore important, quoiqu'en forte diminution et très sélectif. Aujourd'hui, 13 millions de Kenyans vivent dans les villes, ils seront 20 millions en 2020 ! C'est dire l'ampleur des défis.

Urbanisation des espaces puisque le nombre de villes (la question de leur définition par les autorités responsables des recensements ne sera pas débattue ici) progresse bien plus. Il passe de 139 à 201 entre 1989 et 1999 (179 villes de plus de 2000 habitants). Aujourd'hui, le nombre des communes de plus de 1000 habitants est de 241 mais le Central Bureau of Statistics présente une liste totale de 272 communes urbaines dont la plus petite — Kapedo — compte 46 habitants !!!

Les taux de croissance les plus élevés se rencontrent dans les villes moyennes et non plus dans les grosses villes. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution fondamentale de la distribution de la croissance de la population.

D'abord, les grosses agglomérations — en premier lieu Nairobi — sont affectées par la criminalité, l'insécurité, le chômage, la ségrégation, la fragmentation, toutes choses qui rendent la vie difficile, surtout pour les classes sociales

intermédiaires, nombreuses. Or ces classes moyennes ne sont pas prises dans le piège de la pauvreté et donc expriment par leur choix résidentiel la répulsion multifactorielle des gros centres. Ensuite, l'étalement spatial de l'urbanisation — sous l'influence de la course à la propriété, de la saturation du marché foncier péricentral, de l'hégémonie du modèle résidentiel du bungalow quoique les villes kenyanes se singularisent par l'existence d'un marché locatif en collectif — conduit au dépassement des limites administratives et à la croissance des satellites et des petites et moyennes communes limitrophes de la grande ville. La formation de vastes conurbations, voire dans le cas de Nairobi, Mombasa et Kisumu de métropoles au tissu urbain discontinu est en marche, qui diminue statistiquement le poids de la très grande ville, mais en souligne le maintien du primat fonctionnel et l'attractivité du marché du travail.

Ainsi, l'agglomération de Nairobi compte-t-elle désormais plus de 4,5 millions d'habitants.

Certains promoteurs immobiliers (petits primo-accédants, spéculateurs peu scrupuleux) évitent les réglementations en localisant leurs projets en périphérie — là où les acteurs sont plus faciles à manipuler, les terrains plus accessibles financièrement, les prescriptions moins rigides — plutôt que dans les communes urbaines centrales.

Par ailleurs, en province, « l'effet chef-lieu » combiné à la multiplication des districts — sous l'influence des manipulations politiciennes mais aussi du fait de la seule croissance démographique (2,5 % par an) — implique une augmentation du nombre des centres administratifs.

Enfin, dans les campagnes, on assiste à un reclassement progressif de certains bourgs ruraux. Deux types d'évolutions sont à distinguer en fonction de la densité rurale : dans les

Kapedo. La plus petite des communes urbaines. ne compte que 46 habitants!

*Ambank House, Utalii Lane, B.P 58480 - 00200 Nairobi, Kenya
Tel : 254 20 222 19 22 : Fax : 254 20 24 13 59*

**pdfMachine - is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!
Get yours now!**

"Thank you very much! I can use Acrobat Distiller or the Acrobat PDFWriter but I consider your product a lot easier to use and much preferable to Adobe's" A.Sarras - USA

campagnes peuplées, la précipitation de rubans peuplés en petites villes sous l'impulsion de la densification des activités commerciales et artisanales, essentiellement privées ; dans les zones arides, peuplées de pasteurs nomades, la concentration progressive des populations –sous la contrainte de la sécheresse, de l'insécurité ou du fait de la présence d'équipements attractifs ou urbanisants publics, associatifs ou religieux (dispensaires, hôpitaux, écoles, collèges, lycées, missions, stocks alimentaires stratégiques, etc.).

On assiste donc à l'urbanisation de l'espace, à la densification du semis urbain, à la complexification de la hiérarchie, à l'émergence de la question métropolitaine autour des plus grosses villes, sans que pourtant le sommet de la pyramide ne soit fondamentalement remis en cause. La macrocéphalie diminue, un peu, la primatie se maintient, voire se renforce. Le Kenya est donc certes un pays en pleine transition urbaine mais dont la logique d'organisation spatiale demeure largement inchangée depuis la colonisation.

Cependant, le temps du biais urbain est clôt ; les villes contribuent à la richesse nationale de manière décisive puisqu'on estime que les $\frac{2}{3}$ du PNB sont d'origine urbaine. Cette contribution à la richesse du pays fait des villes et singulièrement de la première d'entre elles — Nairobi — des espaces attractifs pour les laissés pour compte de la société rurale kenyane, voire de la croissance économique (5 % par an depuis 2002). Ainsi au cours de la décennie 90 (il est vrai décennie perdue du développement kenyan), la pauvreté urbaine (la part des pauvres dans la population urbaine) s'est-elle accrue de 30 à 50 %, alors que celle des pauvres dans la population nationale « ne croissait que » de 45 à 52 %. Urbanisation et paupérisation relative de la population urbaine vont donc de pair. La singularité kenyane

réside dans l'association autour de Nairobi des deux moteurs historiques de la croissance urbaine : l'investissement économique et l'agglomération démographique. Economie de survie et économie d'investissement se marient ici pour produire une ville des contrastes, originale à bien des égards à l'échelle africaine.

Cependant, le coût économique et social de cette pauvreté urbaine croissante est facteur d'inégalités criantes, d'iniquités et de déséconomies externes. Par exemple, l'accès à l'eau potable dans les villes kenyanes est très



Une bidonville à Nairobi

inéquitable : plus de la moitié de la population dans les taudis (71 % de la population urbaine) n'aurait pas accès à l'eau potable. Classiquement, les populations pauvres s'approvisionnent pour plus des $\frac{2}{3}$ auprès des vendeurs ambulants et payent leur eau plus cher que les populations riches. A l'échelle urbaine, la fragmentation des systèmes d'approvisionnement participe à la ségrégation. L'iniquité d'un tel système réclame des efforts de péréquations et un recentrement de la gouvernance des services de gestion de l'eau.

La pauvreté ne met pas à l'abri de l'insécurité. Dans les *slums*, celle-ci est aujourd'hui moins le fait des dissensions ethniques ou politiques que de gangs qui volent, pillent, violent et assassinent. La pauvreté et la fragmentation font le

lit de la *Tragedy of the Commons*, à la campagne comme à la ville et on ne compte plus les décharges sauvages, les empiètements sur les espaces publics, l'utilisation destructrice des biens publics.

Or, malgré ces évolutions, malgré le poids économique des villes, signe d'une économie pré émergente, le pays n'a pas de politique urbaine tangible. D'abord, à l'échelle municipale, les autorités territoriales n'ont que peu de moyens d'actions réels. Pour les villes moyennes et importantes, la gouvernance municipale repose sur un système dual défini par le *Local Government Act Cap 265* qui oppose un versant politique (les conseils municipaux, dont 25% des membres ne sont pas élus mais sont nommés par le *Ministry of Local Government - MOLG*) et un versant technique chargé de l'exécutif divisés en un certain nombre de départements qui correspondent aux comités des conseils municipaux. La plupart des municipalités sont mal pourvues en

matière de personnel qualifié ce qui réduit leur capacité d'action et accroît la marge de manœuvres des corrupteurs et spéculateurs sans scrupules.

Apparemment, au-delà des initiatives des bailleurs de fonds, la grande nouveauté de la politique urbaine telle qu'elle est appliquée par le Nairobi City Council est le « *Beautification and lighting programme* » responsable d'une augmentation de 10 % des dépenses municipales (de 4,8 milliards de shillings à 5,3 milliards de shillings) ! Le caractère désuet (la *beautification* rappelle les programmes d'embellissement urbain de la fin du XIXème), dérisoire et évidemment purement ostentatoire du programme, comparé aux besoins en terme d'aménagement urbain souligne l'impérieuse nécessité d'aider les acteurs

urbains à prendre conscience des enjeux réels du développement urbain durable. Il est vrai que les termes même de cette prise de conscience risquent de heurter les intérêts économiques, clientélistes des plus influents de ces acteurs.

Les autorités locales dépendent d'une subvention en provenance du gouvernement central : *Local Authorities Transfer Fund* - LATF (introduit en 1999), *Road Maintenance Levy Fund*. Cela représente environ 5 % des ressources budgétaires nationales annuelles. Le montant de LATF est basé sur une évaluation décennale des besoins, basée sur un *Local Authorities Service Delivery Action Plan* préalable. Pour les villes moyennes, la part de cette subvention centrale dans le budget municipal varie grandement : de 15 % à Karatina à 50 % à Bondo. La question de Nairobi se pose en terme particulier puisque la ville a longtemps représenté un contre-pouvoir lourd au régime Moi. Aussi a-t-elle pâti des décisions d'investissement. Si entre 2002 et 2004, la population urbaine s'est trouvée en phase avec le régime NARC, il n'en demeure pas moins que la ville qui contribue à 60 % du PNB, abrite plus du $\frac{1}{3}$ de la population urbaine, ne reçoit que 18 % de la dotation centrale (LATF). L'essentiel du reste des ressources budgétaires de collectivités territoriales urbaines provient des taxes foncières, des licences sur les commerces, les droits de marché, etc. Néanmoins, dans la plupart des comités urbains (CTU), le taux de recouvrement des impôts locaux serait inférieur à 50 %.

Les dépenses locales doivent être approuvées par le Ministère du gouvernement local, ce qui limite d'autant l'autonomie des acteurs locaux mais assurent la condition de possibilité de la cohérence d'ensemble. Le MOLG exige que la moitié au moins de la subvention centrale soit affectée aux services de base. L'ensemble des municipalités dépense environ 10

milliards de shillings : 20 % pour l'hygiène et la voirie, 20 % pour les services sociaux (éducation et hôpitaux), 15 % pour les services municipaux d'adduction d'eau, 5 % pour le parc immobilier municipal (les collectivités locales ont une tradition d'hébergement de leurs employés). Environ 30 % des dépenses sont affectés à des « dépenses d'administration » — dénomination assez opaque si on ne s'attarde pas sur leur contenu exact. 80 % de ces dépenses sont des dépenses courantes (dont plus de la moitié en masse salariale) et seulement 20 % des dépenses d'investissement. Aussi, dans les faits, les dépenses d'investissement des municipalités dépendent-elles des priorités des bailleurs de fonds (multinationaux, bilatéraux, ONG, etc.), priorités souvent hétérogènes, lacunaires, opportunistes, manquant de cohérence et parfois redondantes les unes avec les autres. Cependant, cette interférence des acteurs exogènes contribue aussi à l'émergence de la gestion partagée des services urbains. Elle est certainement facteur potentiellement favorable à l'adoption progressive par les acteurs locaux de représentation différente de la ville.

Au niveau stratégique, il est tout à fait caractéristique que les questions urbaines — en tant que telles, n'apparaissent pas — au contraire des questions de dévolution et de régionalisme — dans le débat électoral actuel. Pour les Kenyans, la ville n'est pas un enjeu en tant que tel, pas un territoire de projet, juste un espace, souvent de prédation. Pour expliquer cette représentation en creux, il faut sans doute faire intervenir des facteurs anthropologiques profonds (représentation péjorative de la ville, la ville comme Sodome et Gomorrhe, etc.) et des facteurs politiques. Cependant, la durabilité du

développement national — c'est-à-dire son caractère tout à la fois profitable, équitable et soutenable écologiquement — ainsi que l'anticipation des inéluctables prescriptions à venir des bailleurs internationaux demandent que les décideurs kenyans comprennent et contraignent les dynamiques urbaines en cours, exigent qu'ils rompent avec une approche sectorielle et adoptent une approche plus intégrée.

Au niveau gouvernemental, l'une des lacunes essentielles de l'aménagement urbain est le manque de coordination entre les différents ministères techniques responsables de l'équipement (eau, transports, etc.), le *Ministry of Land and Housing* — ministère stratégique — (responsable des décisions d'allocation des terres, du cadastre et des décisions d'aménagement urbain) et le *Ministry of Planning and Economic Development*. Le caractère sectoriel voire technocratique de la prise en compte du développement urbain est patent ; l'un des défis est sans doute d'arriver à revaloriser le dossier urbain dans sa globalité, tout en dépolitisant la question foncière. Il s'agit de redonner du pouvoir planificateur au centre, sans brider l'initiative privée, moteur essentiel du développement urbain. Le rôle régulateur et prescriptif de l'Etat doit donc être amélioré. Autre problème : la déconnexion entre les décisions centrales et les réalités locales, accentuées par le biais de la corruption,

Approvisionnement de l'eau



de l'incapacité des collectivités territoriales à appliquer les décisions centrales du fait du manque de personnel qualifié.

Ce constat général n'est pas nouveau et en 2005, Habitat, l'agence des NU basée à Nairobi, avait identifié un certain nombre de programmes prioritaires pour le secteur urbain au Kenya. Parmi ceux-ci, on pouvait retenir :

- La constitution d'une Agence nationale de coordination du secteur urbain
- La décentralisation des compétences de planification urbaine aux CTU
- La mise sur pied d'une stratégie de partage des revenus entre Gouvernement et collectivités locales
- La création d'un observatoire du développement urbain
- La mise sur pied d'un Plan de développement économique pour la région de Nairobi

La difficulté classique qui consiste à vouloir harmoniser décentralisation des compétences gestionnaires et recentralisation des compétences stratégiques se retrouve dans ces priorités. Où en sont ces propositions aujourd'hui ? Aussi la question essentielle posée à l'aménageur est-elle celle-ci : comment donner plus de cohérence aux interventions dans le sens du développement durable ? Quant tout ou presque est prioritaire comment choisir la priorité première ? Quel est le premier facteur de déséconomie externe ?

Le modèle dominant de l'urbanisation kenyane est le modèle de l'urbanisation extensive même si des quartiers entiers d'habitat collectif – parc public et privé coexistent- voient le jour, fondant l'originalité paysagère de la ville. Le moteur de cette extension spatiale est essentiellement le secteur privé guidé par les règles du marché, sans régulation. De même, la privatisation des services publics conduit à adopter des normes de services élevées, calibrées, maximalistes pour les riches et inadaptées pour les



pauvres. Au Kenya, cette adoption repose sur la volonté affichée, revendiquée, nationaliste de produire une ville « européenne », une vraie ville, d'assumer ainsi l'héritage de la colonisation de peuplement. Or, on sait que l'adoption de normes maximalistes entraîne un retard cumulatif dans l'équipement de l'ensemble de la ville, alimente la fragmentation technique, territoriale et, à travers elle, les tensions sociales et la désespérance de soi des plus pauvres. C'est pourquoi la recherche d'un compromis entre la logique de marché et la logique de service public doit-être le contexte général des interventions en matière

d'aménagement urbain.

A Nairobi, la mise en œuvre d'un programme d'efficacité énergétique pourrait apparaître comme une réponse intégrée aux enjeux actuels d'une agglomération confrontée aux embouteillages, à la surproduction des gaz contribuant à l'effet de serre, à une forme urbaine extensive, etc. Améliorer l'intensité énergétique de Nairobi pourrait être une réflexion intéressante. Une réflexion sur un plan de développement urbain dont l'objectif serait de réduire les effets de serre est sans doute à mener. L'urgence concerne l'adoption des normes internationales en matière de qualité des produits pétroliers, en matière de consommation des automobiles. Dans un second temps, la diversification des modes de transport, notamment collectif, constitue certainement une piste. Une réflexion sur la façon de promouvoir un modèle d'urbanisation moins extensif, plus compact, moins fragmenté constitue la troisième piste de travail possible.

Le lobby automobile, la très forte valorisation de l'automobile –véritable icône de la réussite sociale au Kenya, comme dans toutes les économies émergentes-, le poids des spéculateurs fonciers, l'éclatement institutionnel et l'absence d'une réelle culture de l'intercommunalité sont des obstacles avec lesquels il faut compter.

Bernard Calas
IFRA, *Directeur*

L'auteur est Directeur de l'IFRA et professeur de géographie à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux.
email : bcalas@ifra-nairobi.net

Mot du rédacteur

Le mot « *Mambo* » est un mot de la langue Kiswahili, qui littéralement signifie 'les nouvelles' ou 'les renseignements'. Ce mot est communément utilisé comme salutation, « Quoi de neuf ? »

Directeur de publication

Bernard CALAS

Assistante éditoriale

Judie-Lynn RABAR

Nairobi
IFRA

Ambank House, 11^{ème} étage
Utalii Lane / Monrovia Street
B/P 58480, 00200 City Square
Nairobi, Kenya
Tel: 222 19 22; Fax: 24 13 59