

MAMBO !

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

Volume IV, n° 1; 2003

ISSN: 1609-1884

La privatisation des services municipaux en Afrique de l'Est

Le cas de la collecte des déchets à Nairobi et Dar es Salaam

Au cours des années quatre-vingts 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 les plus privilégiés sont ceux des transports en commun, des parkings, des espaces verts, des toilettes publiques ainsi que ceux du nettoyage des rues, de la collecte des déchets ou encore de l'approvisionnement en eau. Dans ces services ouverts à la privatisation, les autorités locales se révélaient de plus en plus incapables de fournir des prestations satisfaisantes, confrontées à une forte croissance urbaine et à une dégradation souvent sévère de leurs budgets et capacités techniques.

Le secteur des déchets a été l'objet dans les années 1990 d'un processus de privatisation à Nairobi comme à Dar es Salaam. Dans les deux cas, la privatisation est motivée par la profonde défaillance de la collecte réalisée par la municipalité. À la fin des années quatre-vingts, le Nairobi City Council (NCC) ne prenait en charge que 20 à 25% des déchets et le Dar es Salaam City Council (DCC) entre seulement 2 et 4%. Cependant, les modalités de la privatisation sont différentes entre les deux métropoles, notamment en raison de la variété des dynamiques municipales. Si les deux capitales ont initié le processus de manière similaire, les réticences de Nairobi à le poursuivre contrastent avec les avancées de la capitale tanzanienne. Néanmoins, les deux processus, si différents soient-ils, recèlent de sérieuses limites, la principale étant le caractère discriminatoire des privatisations.

Dans un premier temps, les deux municipalités ont initié un processus de privatisation *via* l'octroi d'une licence à une entreprise privée du monopole de la collecte des déchets mais uniquement sur une zone déterminée, le centre-ville. Dès 1994 à Dar es Salaam, le DCC opte ainsi pour un contrat de franchise avec la société *Africa Multinet Company Ltd* pour le nettoyage de dix zones du centre-ville et l'acheminement des déchets vers le site de Vingunguti. C'est également le cas à Nairobi, en 1997, où le NCC signe un contrat de gestion avec la *Kenya Refuse Handlers* pour le nettoyage quotidien des rues, routes, trottoirs et marchés du *Central Business District*, ainsi que l'acheminement journalier des déchets vers le site de Dandora.

Dans le cas de Nairobi, les autorités optent pour le moins contraignant des types de privatisation, le contrat de gestion, puisque la collecte des impôts reste une

prérogative municipale. Le NCC continue de prélever directement les taxes sur les usagers et rétribue lui-même la compagnie privée. Inversement, à Dar es Salaam, le contrat de franchise permet 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

Première phase de privatisation : parallèle, l'entreprise privée doit verser à la Mairie les *Refuse Disposal Charges* (RDC)¹. De plus, ce

la collecte pour le centre-ville

contrat de franchise s'appuie sur un ensemble législatif (*By Laws*) que la Mairie s'engage à faire respecter par la population. Tout résident doit avoir un système de stockage des déchets et doit déposer ses déchets dans un des six points de collecte désignés, sous peine d'amende. Enfin, tout résident doit s'acquitter de sa taxe de collecte, sous peine de poursuites.

Maendeleo House, Monrovia Street; P.O. Box 58480; Nairobi, Kenya

Tel : 254 2 22 19 22 ; Fax : 254 2 33 62 53

E-mail : ifra3@iconnect.co.ke; Site web : www.ifra-nairobi.org

Les réticences des autorités locales de Nairobi

À Nairobi, les autorités ne dépasseront pas cette première phase de privatisation. Aucune licence supplémentaire n'est accordée à d'autres entreprises. En plus des rapides difficultés à rémunérer la firme privée, l'arrêt du processus par la Mairie dès l'année suivante trouve son origine dans un double phénomène. Tout d'abord, les autorités locales peuvent se permettre d'adopter une attitude plus passive que celles de Dar es Salaam. En effet, même s'il existe une défaillance flagrante en matière de collecte, une partie du problème est déjà prise en charge de manière informelle par des compagnies privées. Elles ne sont pas institutionnellement reconnues par la Mairie comme entreprises fournisseuses d'une prérogative municipale et ne sont donc enregistrées que sous le statut d'établissements commerciaux, les obligeant ainsi à devoir payer, comme n'importe quelle autre entreprise, des droits d'exploitation². En fait, face aux demandes sociales croissantes, une soixantaine d'établissements commerciaux³, de tailles variées, s'est investie dès la fin des années 80 dans la collecte des déchets des institutions, industries, commerces et quartiers favorisés. Une privatisation de fait s'est ainsi opérée ; dès 1996, l'ensemble des sociétés privées collectait près de 120 tonnes de déchets par jour, contre 80 pour le NCC. Enfin, différents acteurs complètent cette privatisation de fait. Ce sont des initiatives informelles, souvent développées à l'échelle d'un quartier, par des acteurs privés variés : de petits entrepreneurs, des *Organisations Non-Gouvernementales* (ONG), des *Community-Based Organisations* (CBO), des groupes ou des individus.

Ensuite, le processus d'institutionnalisation du rôle des

firmes privées ne se développe pas plus car il se heurte aux prérogatives des autorités. La perte de pouvoirs que la privatisation induit est source de crispation pour les autorités, tant nationales que locales. Au sein d'une structure économique municipale souvent mafieuse, la privatisation représente une perte d'accès pour les autorités à des ressources symboliques, politiques, financières et sociales. Cela est d'autant plus vrai pour le NCC dont l'autonomie est déjà quasiment annihilée par la tutelle exercée sur lui par le Ministère du Gouvernement Local et par un budget très réduit.

L'élargissement de la privatisation à Dar es Salaam

Dans la capitale tanzanienne, différentes dynamiques poussent à l'avancée de la privatisation. L'une d'entre elles est la pression étrangère. En effet, la privatisation de la collecte à Dar es Salaam 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 DCC l'a néanmoins accompagnée à ses débuts en raison des enjeux politiques et financiers qu'elle recelait. Par exemple, 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.

En 1996, Dar es Salaam s'est donc engagée dans une seconde phase de privatisation, comprenant deux dimensions : l'inclusion de nouveaux

acteurs privés opérant sur des bases géographiques élargies et des contrats plus ou moins redéfinis.

Au niveau des acteurs, quatre nouvelles entreprises ont passé un contrat avec la Mairie, chacune se voyant octroyer une partie des 30 zones « privatisées » de la ville. La volonté des autorités de transférer des compétences aux firmes privées mais également aux autres acteurs privés que sont les ONG, groupes communautaires et individus, a été réaffirmée. Parallèlement, les autorités locales se sont engagées à développer leurs capacités de soutien aux entrepreneurs privés, à la suite du revers qu'a connu la première phase de privatisation. En effet, lors des six premiers mois, l'intervention d'*Africa Multinet* s'était traduite par une forte amélioration de la collecte dans les zones concernées, passant de 2% à 75% de déchets gérés, soit une collecte de 100 tonnes par jour (contre une moyenne de 50 pour le DCC). Mais rapidement, la société a été confrontée à de nombreux problèmes. Principalement, les résidents étaient peu enclins à payer les RCC car habitués à la gratuité du service. *Multinet* ne collectait que 10% des *Refuse Collection Charges*. De plus, autre difficulté pour cette dernière, la Mairie ne respectait pas ses engagements tant au niveau du paiement des RCC pour les lieux publics que celui des poursuites censées être engagées contre les mauvais payeurs. De surcroît, des difficultés techniques étaient causées par le manque d'équipements. L'ensemble de ces problèmes a conduit l'entreprise à ne plus verser les *Refuse Disposal Charges* dues à la Mairie. Les autorités municipales avaient alors stoppé en 1995 les prêts de camions et de dépôts auparavant consentis à la firme et réduit ses zones d'attribution de dix à cinq.

En septembre 1996, les parties renouvellent pourtant le contrat, la Mairie promettant des actions en matière de sensibilisation des usagers sur la privatisation et des poursuites en cas de non-paiement, comme cela avait déjà été convenu en 1994. Les compagnies s'engagent quant à elles à collecter les taxes et à rétribuer dans les temps le DCC. Pour cela, la Mairie a modifié une partie du système. Les points de collecte auparavant imposés aux compagnies privées sont abandonnés car insuffisants, mal placés et conduisant à la prolifération des petites décharges. Une collecte de porte-à-porte est désormais privilégiée, principalement pour faciliter la récupération par l'entreprise des RCC. Pour autant, le système reste incertain car le problème du paiement n'est toujours pas résolu.

Paradoxe de l'histoire, c'est ainsi à Dar es Salaam, ville héritière d'un système socialiste et inexpérimentée en matière de privatisation, que l'institutionnalisation du rôle des acteurs privés est la plus avancée. Inversement, alors que le libéralisme économique est promu au Kenya dans tous les programmes des partis politiques tout au long des années 90 et que les privatisations de services municipaux sont anciennes, les autorités y restent réticentes. Mais tant l'attentisme du NCC que les avancées du DCC en matière de privatisation recèlent une sérieuse limite : la sélectivité dans l'offre de services municipaux privés.

Une privatisation discriminante

Ces privatisations opèrent deux types de sélectivité : au niveau des acteurs tout d'abord, seules les grandes firmes sont réellement valorisées ; au niveau des usagers ensuite, les compagnies privées ne s'intéressent qu'à une

minorité de la population.

La privatisation du service de collecte des ordures à Nairobi et Dar es Salaam a principalement bénéficié aux grandes entreprises. Or, rentabilité oblige, la couverture spatiale des compagnies privées est limitée aux zones industrielles et résidentielles pouvant s'offrir leurs services alors qu'au Kenya comme en Tanzanie, la majorité de la population urbaine est extrêmement pauvre. Ainsi des critères de territorialité s'instaurent, accentuant les grandes segmentations de l'espace urbain des deux capitales. Le centre-ville, les quartiers aisés et parfois de classe moyenne apparaissent alors comme relativement privilégiés. À Dar es Salaam, la privatisation a volontairement été dirigée sur la zone centrale, l'argument officiel étant qu'elle n'avait aucun site de dépôt. Il apparaissait surtout que cette zone, comprenant les quartiers résidentiels riches, serait la plus à même d'accepter et de payer les RCC. Le plus souvent beaucoup trop élevés pour un grand nombre d'usagers, les tarifs pratiqués par les grandes firmes excluent la majorité des quartiers de la ville, et ce même si le DCC veille sur les tarifs pratiqués. Les résidents d'Ilala (le district résidentiel de classes privilégiées) sont soumis à des taxes pouvant être jusqu'à sept fois supérieures à celles des deux autres districts, Kinondoni et Temeke, où le tarif est d'environ 150 *Tanzanian Shillings* (TzSh)⁴. Dans le cas de Nairobi, la privatisation n'ayant pas été institutionnalisée, la tarification des grandes firmes est totalement discrétionnaire.

Confrontées à de sérieuses limites, les grandes entreprises privées sont incapables de régler à elles-seules le problème de la collecte : en l'état actuel, malgré les avancées en matière de privatisation, seuls 10% des

déchets sont pris en charge à Dar es Salaam. Or, aucun effort tangible n'est réalisé par les autorités pour valoriser les autres acteurs privés, les seuls qui pourront permettre d'atteindre un service intégral. Ils y concourent déjà dans les quartiers pauvres où de petits entrepreneurs individuels ou des groupes communautaires et ONG assurent à eux seuls la quasi-totalité des activités de collecte.

Ainsi, on retrouve dans les deux capitales une économie parallèle basée sur la gestion des ordures, motivée par l'inefficacité publique, l'inaccessibilité de l'offre privée mais aussi les gains économiques et sociaux possibles. Par exemple, à Nairobi, la sélectivité opérée par les grandes firmes a été nuancée par la multiplication d'entreprises de petite taille pratiquant souvent des tarifs moins élevés, accessibles aux classes moyennes et même modestes. On retrouve ainsi de petites structures qui réalisent un service régulier pour 20 à 50 KSh par mois contre en moyenne 450 KSh pour les grandes firmes. Mais les petites entreprises sont confrontées à de nombreuses faillites, souvent par manque d'équipements adaptés (sacs en plastiques, moyens de transport, etc.) et de rentabilité. À Dar es Salaam, les initiatives privées sont encore assez rares. Elles se développent cependant progressivement depuis les années 90, à l'image des marchands de Buguruni qui ont formé une coopérative qu'ils financent eux-mêmes pour louer des véhicules de collecte. Des systèmes informels de collecte se développent également, pour 50 à 200 TzSh. Néanmoins, les initiatives dans la capitale tanzanienne prennent principalement la forme de CBO et ces dernières se révèlent très dépendantes des financements étrangers.

Conclusion

Au vu des réalités socio-géographiques des deux capitales, la privatisation telle qu'elle est actuellement envisagée aboutira à une amélioration de la collecte mais seulement pour certains quartiers. Privatisation ne doit pas seulement dire transfert des services municipaux à de grandes sociétés du secteur privé, mais aussi prise de possession graduelle des services urbains par les petites entreprises et les autres acteurs privés, qui seuls permettront aux résidents des quartiers pauvres d'accéder à un système de collecte. Les limites des processus de privatisation tels qu'ils se développent illustrent dans les deux cas le manque de présence publique. Bien que la privatisation soit souvent interprétée comme annulant le rôle de l'État et du secteur public, elle requiert paradoxalement un élargissement du rôle de régulation de l'État. L'absence à Nairobi d'une volonté d'encadrer institutionnellement la multitude d'initiatives informelles en matière de collecte les empêche de se pérenniser. À Dar es Salaam, si les efforts sont réels, les acteurs privés manquent de soutien public, notamment au niveau des infrastructures, de l'équipement et de la valorisation de leur rôle auprès des usagers.

Mathieu Mérino
novembre 2002

Notes

- ¹ 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.
- ² Les critères de délivrance d'une autorisation d'exploitation restent assez flous, tout comme leur montant qui varie de 7 000 à 20 000 *Kenyan Shillings* (KSh) par an (un Euro vaut 76 KSh).
- ³ Le plus ancien est la *BINS Nairobi Services Ltd.* Créé en 1988, il est aujourd'hui leader de la collecte privée avec près de 50 tonnes collectées par jour. L'autre grand collecteur privé est la *Domestic Refuse Disposal Services Limited.*
- ⁴ 1 Euro vaut 882 TzSh.

Bibliographie

- Majani, B. (2000). The institutional economics of solid waste management in Tanzania. In : *Spring Research Series*, n° 28, Dortmund : University of Dortmund.
- Mérino, M. (2002). Une ville et ses déchets : l'exemple de Nairobi aujourd'hui. In *Les Cahiers de l'IFRA*, n° 22. Nairobi : IFRA.
- Onibokun, A. (2001). *La gestion des déchets urbains - Des solutions pour l'Afrique* Paris : Karthala.

L'auteur est assistant d'enseignement
et doctorant à l'Université de Pau.
e-mail: mateu.merino@voila.fr

Nouvelles de l'IFRA

Le 5 décembre, UNHabitat a lancé une publication sur le crime à Nairobi, dans le cadre de Safer Cities Programme, et l'IFRA a présenté ses travaux sur les morts violentes à Nairobi. Ces travaux ont été à nouveau présentés le 19 décembre, élargis au Kenya, lors d'un séminaire BIEA/IFRA (voir les résultats sur www.ifra-nairobi.org/nouveaute).

Hélène Charton a soutenu sa thèse de doctorat d'histoire, sur "La genèse ambiguë de l'élite kenyane : origines,

formations et intégration de 1945 à l'indépendance".

Chercheurs de passage :

Nathalie Paraliou, de l'IFAS-Johannesburg, 17 novembre au 7 décembre 2002, recherche sur la privatisation de la sécurité.

Delphine Lecoutre, du CFEE en Éthiopie, 18 novembre au 6 décembre 2002, recherche sur les liens diplomatiques

entre l'Éthiopie et les pays d'Afrique orientale.

Mathieu Mérino, 8 décembre 2002 au 10 janvier 2003, observation des élections au Kenya, en particulier à Kilome, Machakos.

Gilles Séraphin, de l'Université Paris 11, 11 janvier au 1 février 2003, recherche sur la presse chrétienne à Nairobi.

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
Philippe BOCQUIER

Assistante éditoriale
Judie-Lynn RABAR

Nairobi
IFRA

Maendeleo House, 4ième étage
Monrovia Street
P.O. Box 58480, 00200 City Square;
Nairobi, Kenya
Tel: 22 19 22; Fax: 33 62 53