

Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée

Claire MÉDARD

La ville de Nairobi, capitale du Kenya, se situe dans la région des hauts plateaux d'Afrique de l'Est, à environ 1800 mètres d'altitude. Sa fondation, au tout début de la colonisation britannique, en 1899, est liée à une étape dans la construction de la voie ferrée qui relie la côte de l'océan Indien (la ville de Mombasa) au lac Victoria et à l'Ouganda. Le site même de la ville, site de contact entre le plateau (plaine d'Athi River) et les premiers contreforts de l'escarpement qui surplombe le grand rift est-africain (escarpement kikuyu) se rattache à cette fondation. Au nord-ouest, la ville est vallonnée, parcourue par de nombreux cours d'eau ; ailleurs, elle s'étend sur des plateaux étagés, fortement disséqués par des rivières. Les rivières, autrefois source d'une eau pure et abondante¹, constituent aujourd'hui l'armature des quartiers d'habitat pauvre sans eau courante, relégués sur des terrains non constructibles, et sont devenues des égouts à ciel ouvert. D'après les données des recensements du Kenya², la population de Nairobi a

1 Le nom même de la ville de Nairobi provient d'une expression maasai « Enkare Nairobi » qui signifie « le lieu des eaux froides ». Nevanlinna, A.K., 'Interpreting Nairobi. The Cultural Study of Built Forms', *Bibliotheca Historica* 18, Suomen Historialli Seura, Helsinki, 1996, p. 91.

2 La population totale du Kenya s'élève, d'après le dernier recensement, à 28 686 607 habitants. Republic of Kenya, *Population Census*, 2001.

connu une forte croissance depuis la fin des années 1950, comme le montre le tableau suivant :

Évolution de la population de Nairobi³

1963 ⁴	344 000
1979	827 775
1989	1 324 570
1999	2 143 254

Sources : recensements de 1979, 1989 et 1999. Republic of Kenya, *Population Census* de 1979, de 1989 (publié en 1994) et de 1999 (publié en 2001).

Si les chercheurs s'accordent pour dire que les statistiques officielles sous-estiment la population de l'agglomération⁵, ces données servent à illustrer la tendance à l'accroissement de la population, que tous soulignent. La croissance spectaculaire de la population, l'extension de l'agglomération, a accompagné le renforcement d'une centralité à la fois politique et économique de la capitale du Kenya depuis l'indépendance. Aujourd'hui desservie par un axe routier majeur entre la région côtière et la région des Grands Lacs, qui prime sur l'axe ferroviaire, Nairobi constitue la première région économique du Kenya.

Les écrits sur Nairobi renvoient deux images en apparence contradictoires : ville coloniale ou ville des bidonvilles ? L'un des thèmes récurrents concernant Nairobi est la nature « étrangère » de la

ville à ses débuts⁶. 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 une 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*⁷, ville des bidonvilles ou de la débrouille. Nairobi a longtemps été considérée comme l'une des seules villes d'Afrique sub-saharienne à abriter des bidonvilles de grande taille. À l'image négative des bidonvilles répond l'image parfois valorisée d'activités foisonnantes, plus ou moins légale 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. Au-delà des simplifications abusives, il convient de restituer la croissance de Nairobi en relation à un cadre territorial et foncier hérité, mais aussi en perpétuelle évolution. Yahya, dans son étude sur la planification à Nairobi⁸, choisit de partir de cette constatation : il existe des instruments légaux pour contrôler l'utilisation du sol. Sont-ils utilisés ? Comment ? Dans quel but ? Pourquoi cherche-t-on, à un moment donné, à faire respecter telle ou telle règle ? Il montre que les outils légaux servent d'autres intérêts que le bien commun et les objectifs affichés d'une planification définie comme la meilleure utilisation du sol dans l'intérêt de tous⁹. D'autres logiques sous-jacentes dictent l'utilisation du sol, des logiques d'accumulation d'une classe dirigeante, des logiques ostentatoires, etc. Si le développement d'une économie rentière fondée sur la spéculation foncière joue contre la planification, celle-ci est néanmoins utilisée pour contrôler l'utilisation du sol urbain et joue un rôle dans l'élaboration de la ville.

3 Pour une idée de la composition ethnique de Nairobi, voici les informations les plus récentes (recensement de 1989) : 32,37 % de la population est kikuyu, 18,49 % luo, 16,46 %, luhya 13,5 % kamba et 19,18 % autre. Les données ethniques ne sont plus disponibles depuis le dernier recensement.

4 Nevanlinna, *op. cit.*, p. 204-205. Ce nombre tient compte des nouvelles limites de la province, définies en 1963.

5 Les données sur la ville ne sont pas très précises et l'importance de la population de l'agglomération en dehors des limites de la province, qui constituent les limites officielles de la ville, n'est pas prise en compte. Certains auteurs estiment la population de Nairobi à 3 millions (Lamba, D., Lee-Smith, D., *Good Governance and Urban Development in Nairobi*, Mazingira Institute, 1998, p. 18).

6 Robertson, C.C., *Trouble Showed the Way. Women, Men and Trade in the Nairobi Area, 1890-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1997, p. 53.

7 Hake, A., *African Metropolis, Nairobi's Self-help City*, Londres, Chatto and Windus, 1977, p. 99.

8 Yahya, S.S., *Urban land policy in Kenya*, Stockholm, Meddelande 5, 1980, p. 8.

9 Simon, D., (dir.), *Third World Regional Development. A Reappraisal*, Londres, Paul Chapman, 1990. L'auteur donne une définition de la planification qui ne lui associe pas d'objectif comme le bien commun (p. XIV). En revanche, le gouvernement kenyan s'en charge et présente la planification comme la meilleure utilisation des ressources limitées de la nation (p. 155 du même ouvrage).

Nous évoquerons, dans un premier temps, l'organisation interne de la ville par quartiers ou secteurs en relation avec la planification. Puis, dans un effort pour explorer les enjeux fonciers et territoriaux sous-jacents, nous aborderons la question de l'accès à la terre dans les bidonvilles et, enfin, les politiques territoriales visant les pauvres.

Ville compartimentée

La ville de Nairobi donne l'impression d'être très fortement compartimentée. Les racines de cette segmentation sont territoriales dans le sens où l'encadrement politique et administratif de la ville y joue un rôle décisif. Ces divisions renvoient à un urbanisme colonial mais aussi à une opposition entre ville planifiée et ville non planifiée déjà ancienne, dans la mesure où la population africaine, exclue de la ville coloniale, est, dès cette époque, à l'origine de « villages » non planifiés. Aujourd'hui, les secteurs d'habitat non planifiés ont pris une importance renouvelée avec la croissance de la population urbaine pauvre et des bidonvilles. Toutefois, l'urbanisme hérité de la colonisation et les nouveaux chantiers urbains de l'indépendance jouent un rôle important dans le plan d'ensemble de la ville et son peuplement. Deux courants ont influencé l'urbanisme de Nairobi : une idéologie coloniale ségrégationniste et une planification fonctionnaliste. La planification de Nairobi devient très rapidement une préoccupation majeure avec le développement de la ville. Deux plans ont été établis sous la colonisation : le premier, du Sud africain Jim Jameson, intitulé *Nairobi Area Town Planning Memorandum* (1927) et le deuxième, *Nairobi. Master Plan for a Colonial Capital* (1948)¹⁰. La référence au fonctionnalisme et à la cité jardin se veut délibérément moderne. Zones d'habitat résidentiel et zones industrielles séparées prennent forme. Ces plans aspirent à une neutralité scientifique ou technique. Pourtant les normes de construction urbaine et le zonage contribuent à leur façon à la ségrégation raciale et participent de l'idéologie du développement séparé des races¹¹. La ségrégation raciale

10 Thornton White, L.W., *Nairobi. Master Plan for a Colonial Capital*, London, HMSO, 1948.

11 Nevanlinna souligne que le plan de 1927 définit les frontières culturelles de la planification à Nairobi de façon durable, *op. cit.*, p. 146.

entre zones résidentielles est indiquée explicitement seulement dans le premier plan¹², le deuxième se borne à établir un zonage résidentiel fondé sur des considérations techniques. Le deuxième plan sert de référence durant la première décennie qui a suivi l'indépendance jusqu'en 1973. C'est seulement à cette date qu'est préparé un nouveau plan, le *Nairobi Metropolitan Growth Strategy*¹³, dans la continuité des précédents, du point de vue de l'idéologie fonctionnaliste¹⁴. Aujourd'hui ce plan est considéré comme périmé, même s'il sert encore de cadre de référence. L'élaboration d'un nouveau plan est évoquée¹⁵. La planification à Nairobi se définit par la complexité de sa mise en œuvre. Elle comprend :

- un ensemble de textes et de lois non forcément harmonisés : la planification urbaine proprement dite (plans d'utilisation du sol successifs) et les orientations données à cette planification dans les plans de développement national quadriennaux ;
- des organes de planifications au pluriel qui utilisent différentes lois sans coordination nécessaire (départements de la planification du *City Council* et du *Ministry of Lands*) ;
- des moyens de coercition plus ou moins légaux : recours à différentes forces de l'ordre, les *Administration Police* (AP) de l'administration centrale ou les *City Council Askaris* de l'autorité urbaine municipale, et aussi à des mercenaires ou à des méthodes illégales (incendies volontaires).

Nous présentons ici un certain nombre de contrastes urbains en relation à l'héritage d'une planification coloniale, à son évolution et à sa remise en cause. La première partie s'interroge sur l'existence et la nature de quartiers identifiés à une communauté ethnique ou raciale, la deuxième s'attache à explorer le renouvellement des divisions

12 *Ibid.*, p. 141.

13 Karuga, G. (dir.), *Actions Towards a Better Nairobi. Report and Recommendations of the Nairobi City Convention "The Nairobi we want"*, City Hall, July 27-29, 1993, p. 15.

14 Des mesures de décentralisation ou plutôt de délocalisation sont prises, par exemple avec la création de nouvelles zones industrielles. Nevanlinna, *op. cit.*, p. 229.

15 *Daily Nation*, 31/12/2001. Le *City Council* prépare un nouveau plan stratégique pour les vingt ou trente années à venir : *Nairobi Metropolitan Growth Management and Development Strategy*.

spatiales avec la croissance urbaine, et enfin la troisième évoque la pression exercée sur le cadre territorial existant.

Compartiments raciaux et ethniques

Dès l'origine, la ville comprend un bazar indien, à côté du quartier d'affaire européen, du quartier du chemin de fer et de la colline gouvernementale. Ces différents quartiers sont apparus dans un premier temps sans relation à un plan établi¹⁶. La formalisation de quartiers séparés pour les populations européennes, africaines et indiennes ne s'est faite que progressivement. En 1913, le rapport Simpson met en avant des considérations sanitaires pour justifier la ségrégation raciale et l'introduction d'espaces tampon. Celle-ci est officiellement abolie en 1923. Le plan de 1927 définit malgré tout de manière explicite des zones résidentielles en fonction d'une appartenance raciale. En revanche, le *Master Plan* de 1948 revendique sa neutralité concernant cette question, il précise que la ségrégation entre classes et entre races n'est pas souhaitable, même si les auteurs du plan se montrent peu optimistes sur la rapidité du changement¹⁷. Le plan de 1948 n'est pas un instrument d'apartheid explicite¹⁸, ce qui explique qu'il ait pu constituer le fondement de la planification jusqu'en 1973. Le zonage et les normes de construction introduisent, malgré tout, une ségrégation indirecte. Sous la colonisation, Indiens comme Africains ont souffert de la démolition de quartiers dits insalubres ou illégaux. Le réseau routier introduit également des formes subtiles et cachées de divisions¹⁹. En fin de compte, en dehors de la planification, d'autres moyens comme les restrictions portant sur les transactions foncières jouent un rôle important dans la ségrégation raciale²⁰.

Celle-ci portait à Nairobi, à la fois, sur une restriction concernant le lieu de travail et le lieu de résidence. Durant la colonisation, les populations indiennes et africaines ont tout particulièrement souffert des restrictions concernant le lieu où elles étaient autorisées à exercer une activité²¹. L'existence de quartiers résidentiels séparés constitue l'un des principaux éléments du dispositif, si l'on excepte la tradition du *servants' quarters*, logements destinés aux employés de maison africains, par ailleurs fortement ségrégués à l'intérieur de l'espace domestique indien ou européen. Si l'on se fonde sur les informations fournies par le *Master Plan* de 1948, environ un huitième de la superficie des quartiers résidentiels est destinée aux Africains, environ un quart aux Indiens et le reste aux Européens. L'étendue des secteurs résidentiels réservés aux Européens, aux Indiens et aux Africains est sans rapport avec le poids respectif de chacune de ces populations (en 1944, 60 % de la population est africaine, 30 % asiatique et 10 % européenne)²². L'écart de densités d'occupation du sol est flagrant, il est défini en partie par des normes urbanistiques très contrastées.

À la veille de l'indépendance, malgré un changement dans la politique de construction de logements destinés à la population africaine, l'étendue des quartiers « africains » planifiés de la ville 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, qui comprend, entre autres, les quartiers des employés des chemins de fer, le quartier réservé (*native location*) de Pumwani, et divers lotissements comme Kariokor.

Si l'on excepte l'un des premiers établissements européens, Muthaiga, au nord, le secteur résidentiel européen se situe à l'ouest de la ville. Près du centre ville, il s'agit de Westlands, Upper Hill, puis, un peu plus loin, de Kilimani et Lavington. Dès l'origine, les quartiers résidentiels européens ont connu une extension péri-urbaine également située à l'ouest avec Karen ou Langata.

16 Morgan, W.T.W., *Nairobi City and Region*, Oxford University Press, 1967, p. 104.

17 Thornton White, L.W., *op. cit.*, p. 49.

18 Contrairement à ce que certains auteurs ont pu écrire, comme le souligne Nevanlinna (1996, p. 179.)

19 Nevanlinna, *op. cit.*, p. 145, en référence au plan de 1927.

20 Picon-Loisillon S., 1985, Nairobi 1899-1939. Histoire de la création d'une ville coloniale et étude de la vie économique et sociale de la population blanche, thèse de 3 cycle, Paris 7, 1985, p. 67 et p. 82.

21 Nevanlinna (*op. cit.*, p. 192) souligne que l'accès à la ville est contrôlé pour les Africains et remarque que le système, coûteux, n'a pu être mis en œuvre de manière permanente. Les non salariés s'y voient l'accès interdit. Il évoque rapidement l'accès réservé à la ville européenne (à l'ouest de Government road). Les systèmes de couvre-feu pour les populations noires, de contrôle d'identité à tout moment et en tout lieu de la ville ne sont pas mentionnés.

22 Thornton White, L.W., *op. cit.*, p. 84.

Les quartiers indiens sont situés en position intermédiaire entre les quartiers africains et les quartiers européens, principalement au nord de la ville. L'histoire de ces quartiers montre une évolution de la politique à l'égard de la population indienne : le plan de 1948 souligne la nécessité de laisser la place à une différenciation interne de l'habitat suivant les classes. Les quartiers de Ngara, Pangani, Eastleigh²³ sont majoritairement indiens dans les années 1950, de nouvelles possibilités pour le redéploiement des segments les plus riches de la communauté s'offrent avec Parklands en particulier²⁴. À l'indépendance, le mouvement s'accélère et ces quartiers résidentiels centraux sont les premiers à s'africaniser. Les Indiens quittent à leur tour les quartiers qui leur étaient destinés pour la banlieue européenne. Ils se portent acquéreurs de nombreuses parcelles urbaines²⁵.

Dans le centre ville, le secteur de l'actuelle Biashara Street constitue l'un des sites de l'ancien bazar indien, qui a fait l'objet de plusieurs démolitions, relocalisation et extension. Le quartier de River Road, situé à l'est de l'actuelle Tom Mboya Street, constitue la principale extension de ce secteur commercial indien²⁶. À l'indépendance, il est réinvesti par des entrepreneurs africains²⁷.

L'indépendance consacre la fin d'un apartheid urbain traduit par des restrictions dans le domaine des transactions foncières. Si le fondement territorial de la ségrégation raciale disparaît, les divisions spatiales, qui lui sont à l'origine liées, subsistent encore et de nouvelles sont apparues.

Seul quartier à Nairobi qui peut se targuer d'une forme de légitimité « ethnique » (elle remonte à la colonisation), le cas de Kibera est particulier. Il s'agit d'une terre allouée durant la colonisation à la

23 Le quartier d'Eastleigh est identifié comme indien dans les années 1930 (Nevanlinna, *op. cit.*, p. 174). Dans les années 1950 la population est mélangée, africaine et indienne.

24 Quartier européen ouvert aux Indiens par la suite (Nevanlinna, *op. cit.*, p. 143).

25 Les travaux de Kimani à ce sujet au début des années 1970 sont cités par Nevanlinna, p. 234–235.

26 Tel qu'il est défini à partir du rapport Simpson de 1913. *The People*, 21/06/2000.

27 Dans son ouvrage sur la planification de l'utilisation du sol, Yahya consacre un chapitre à ce qu'il appelle l'*indigenisation* et souligne comment les Africains rachètent les commerces indiens dans les quartiers centraux. Yahya S.S., *op. cit.*, p. 28.

communauté nubi (dont le noyau d'origine est constitué par des soldats soudanais recrutés dans l'armée coloniale). Ils se voient attribuer légalement une terre de 4198 acres²⁸ à proximité de Nairobi en 1918. D'abord administrée par les militaires puis placée sous administration civile en 1948, elle est censée leur servir de « réserve » sur le modèle des autres communautés ethniques du Kenya rattachées administrativement à un domaine foncier d'origine²⁹. Puisque les Nubi n'en possèdent pas, il a fallu leur en inventer un. La spécificité ethnique de Kibera est difficilement préservée dans un contexte urbain et très tôt, d'autres populations africaines s'y installent. À l'image des autres bidonvilles de Nairobi, sa population est aujourd'hui très mélangée.

Sur le mode d'une ségrégation préservée ou réinventée, certains quartiers présentent aujourd'hui encore une certaine homogénéité « ethnique ». C'est le cas, par exemple, de Eastleigh, où l'on trouve une forte présence somali, ou encore de Parklands, où de nombreux Indiens choisissent de résider ou bien de Karen où la présence européenne (issue de la colonisation) est marquée.

Clivage entre l'est et l'ouest de la ville

L'idée d'un clivage est-ouest se rattache au cadre territorial hérité de la colonisation mais risque de créer une fausse impression de permanence. L'idée d'une opposition entre des secteurs européens, indiens et africains de la ville doit être revisitée.

À l'image de l'agglomération dans son ensemble, le centre ville se divise entre un secteur est populaire et un secteur ouest plus opulent avec ses gratte-ciel et les monuments symboles du pouvoir. La limite se situe le long de l'actuel Tom Mboya Street, l'ancienne limite entre secteur commercial indien et centre des affaires européen. Le quartier de River Road, situé à l'est, est au cœur de la plupart des réseaux de transport intra et inter urbains et au centre d'une activité commerciale débordante, légale et illégale (pièces détachées de voitures volées, cassettes piratées, etc.). La zone de Gikomba, vaste zone de marché et

28 Une acre correspond à 0,41 hectare.

29 *East African*, 15–21/07/2002.

d'artisanat, à présent plus ou moins légalisée, constitue une extension de ce centre populaire. Elle est située à proximité et s'étend le long de la Nairobi River près de la Machakos Bus Station. Il s'agit de quartiers très fréquentés par la majorité des habitants de Nairobi. Il s'en trouve néanmoins qui affirment éviter à tout prix ce secteur de la ville en raison du risque d'être attaqué et dévalisé. Pour les habitants aisés et motorisés de Nairobi, ce sont en définitive tout le centre ville et les lieux publics qu'il faudrait éviter. Ce sont ces raisons de sécurité qui les ont amenés à fréquenter les grands centres commerciaux périphériques gardés, auxquels on accède en voiture et dont le nombre s'est accru depuis les années 1980. De nouveaux immeubles de bureaux protégés sont apparus en dehors du centre également. On se déplace ainsi en voiture de son habitation gardée au parking surveillé de son lieu de travail ou de loisir. Une forme d'habitat de standing groupé et protégé est apparue dans d'anciens quartiers résidentiels pavillonnaires (du type des *gated communities* d'Amérique ou d'Afrique du sud). Si ce clivage entre l'est et l'ouest du centre ville est en partie remis en cause par la généralisation de l'insécurité, il persiste dans les esprits : les quartiers de River Road constituent le secteur populaire du centre ville, la frontière entre les centres villes reste encore tangible.

En dehors du centre ville, les quartiers résidentiels situés à l'ouest de la ville contrastent par leur faible densité d'occupation du sol et par leurs jardins (Karen, Langata, Lavington, Westlands) avec les quartiers situés à l'est du centre ville : les anciens quartiers résidentiels indiens ou africains centraux (Pangani, Ngara, Eastleigh, Pumwani) et les extensions plus récentes de ce secteur d'habitation. À l'indépendance, l'opposition entre un ouest à l'habitat peu dense et aisé et un est populaire est manifeste, d'autant plus que l'est se densifie avec la création de nouveaux quartiers destinés en particulier aux classes moyennes africaines et qu'à l'ouest, la ville incorpore les zones périurbaines européennes de Karen et de Langata.

Le pôle de l'habitat populaire s'est renforcé à l'est, à partir du secteur africain de la ville coloniale et des quartiers indiens voisins réinvestis par les populations africaines après l'indépendance. La densification et la considérable extension du bâti y contrastent fortement avec les secteurs ouest de la ville où l'habitat résidentiel aisé

est noyé dans la végétation et les fleurs. Parfois appelé Eastlands³⁰, ce secteur est de la ville, situé grossièrement entre la voie ferrée, au sud, et, au nord, la rivière Mathare, comprend tout un éventail de quartiers allant du bidonville, assemblage de cabanes bricolées construites en matériau de récupération, aux rangées d'habitations en bois ou en terre au toit de tôle et au sol parfois cimenté, aux lotissements de maisonnettes et aux ensembles d'appartements construits en dur, destinés aux classes moyennes. Des secteurs d'habitat planifiés coexistent avec le plus vaste bidonville de Nairobi situé le long des rivières de Mathare et de Nairobi (Mathare Valley, Korogocho). Cette association entre bidonvilles et lotissements (*estates*) est paradoxale. Il peut paraître abusif de regrouper dans une même catégorie, « quartier populaire », lotissements des classes moyennes et bidonvilles, en raison des écarts de revenus de leurs habitants et des différences de bâti. À l'intérieur du secteur, les différences entre ces 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. La forme prise par l'urbanisation de ce secteur et l'imbrication de ces quartiers renvoient malgré tout à des politiques de logements et à des mécanismes de réappropriation ou de détournement de ces politiques qui leur confèrent une spécificité. Depuis l'indépendance, des projets de logements destinés principalement aux classes moyennes ont été implantés dans ce secteur est de la ville et ont contribué à étendre l'urbanisation dans cette direction (Buru Buru, Umoja, dans les années 1970, et plus récemment, dans les années 1990, KomaRock)³¹. Ces lotissements destinés aux classes moyennes se sont densifiés par l'ajout de pièces destinées à être louées et par l'élimination des espaces verts. Ces transformations liées à une réappropriation économique et sociale contribuent à leur donner un caractère propre et à les rendre, en quelque sorte, plus populaires. À l'inverse, les projets d'amélioration du logement des populations urbaines pauvres, également mis en place par les pouvoirs publics, ont le plus souvent

30 Ce terme ici désigne l'ensemble du secteur d'habitat populaire et de classe moyenne situé à l'est de la ville. Il a également un sens restreint et désigne alors une partie seulement de ce secteur.

31 Quelques dates utiles se trouvent dans Aseka, E.M., 1993, 'Urbanisation', in Ochieng, W.R., *Themes in Kenyan History*, Nairobi, East African Educational Publishers, p. 44-67.

servi les intérêts des catégories de population plus riches (Dandora) que celles qui étaient ciblées au départ.

Un autre secteur de croissance, situé également à l'est de la ville, se trouve le long de l'axe de la route de Thika. Au nord de cet axe, à la hauteur de Githurai, ou de Zimmermann, des immeubles d'habitation de quelques étages en pierre se sont multipliés à l'initiative de petits propriétaires ou d'entrepreneurs individuels (le rôle de quelques personnes clés est parfois souligné). Ils sont bâtis sur d'anciens domaines fonciers européens rachetés par des proches de Kenyatta à l'indépendance et lotis par la suite par des coopératives d'achat de terre. Le mouvement semble s'être accéléré à partir des années 1980 et le secteur comprend, d'après le recensement de 1989, environ 30 000 personnes³².

La densification spectaculaire de la ville à l'est ne doit pas masquer les changements qui ont lieu dans d'autres secteurs. Si le principal pôle d'habitat populaire se trouve dans les quartiers d'Eastlands, il existe deux autres pôles : Kibera et l'ensemble constitué de Kawangware, Riruta et Kangemi, situés eux à l'ouest. La croissance de ces quartiers, à l'origine situés en dehors des limites administratives de la ville européenne planifiée, est remarquable, à tel point qu'il paraît aujourd'hui abusif d'insister sur ce clivage entre un est populaire et un ouest résidentiel aisé, même si l'extension spatiale de ces quartiers populaires à l'ouest, à l'allure de poches de pauvreté, est bloquée. Kibera, inséré dans l'agglomération, semble aujourd'hui avoir atteint ses limites, même si la forêt de Ngong Road qu'il borde pourrait servir de réserve foncière. Dans les faits, les limites forestières parviennent à tenir à distance les populations pauvres, même si ce n'est pas le cas des puissants, qui peuvent faire plier la législation foncière à leur profit. Si les quartiers populaires de Kangemi, Kawangware et Riruta ont des limites bien dessinées, l'habitat populaire semble progresser à la périphérie, dans l'ancienne réserve kikuyu, à partir de Dagoretti Corner ou le long de la Kikuyu Road. Ce secteur conserve encore quelques terres agricoles³³. Il convient de

32 Gichuru F-X., Sinda P.M., *Population Settlement and the Environment within Zimmermann, Githurai and Kimbo estates of Nairobi City (1970-1995)*, IFRA Nairobi unpublished report, 1997, p. 26.

33 Lamba D., *Nairobi's Environment, A Review of Conditions and Issues*, Mazingira Institute, Nairobi, 1994, p. 17.

souligner ici la particularité de ces quartiers, rattachés jusqu'à l'indépendance à l'ancienne réserve kikuyu, où différentes classes coexistent spatialement³⁴. Des maisons en dur jouxtent des abris précaires à l'intérieur de ces quartiers où certains propriétaires fonciers sont établis de longue date.

La décision de construire de vastes lotissements destinés aux classes moyennes au sud de l'agglomération (Southlands, destiné à l'origine aux Indiens, South C, South B, *estates* de Langata), dont certains bordent Kibera, contribue également à compliquer le tableau. Ainsi à l'est comme à l'ouest de la ville, l'association très compartimentée entre bidonvilles et lotissements voisins destinés aux classes moyennes, se retrouve.

Le clivage est-ouest s'estompe au profit d'une mosaïque de quartiers plus diversifiés. On n'assiste pas réellement à un effacement du compartimentage hérité de la colonisation, mais à une nouvelle fragmentation de l'espace avec l'explosion urbaine.

Derniers retranchements territoriaux

Depuis l'indépendance, les compartiments territoriaux à Nairobi comme ailleurs au Kenya, ne servent plus de support à une ségrégation raciale mais sont préservés dans la gestion de la relation à l'environnement. Le cadre territorial sert encore, dans une certaine mesure, pour le contrôle des populations. La planification définit des normes d'utilisation du sol : division entre espace constructible et non constructible, zone résidentielle et zone industrielle qui conservent leur importance. Pourtant, les limites du cadre territorial ont été et risquent encore d'être repoussées de façon plus ou moins légale. Dans le respect des normes de planification en vigueur, les réserves foncières sont quasiment épuisées à l'intérieur de la province.

La quête de terres entraîne la modification des taux d'occupation du sol et, dernier retranchement territorial, la privatisation du domaine public, généralement accompagnée du changement de

34 Rodriguez-Torres D., *Nairobi : le bidonville face à la ville*, Cahiers du CIDEP n°24, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 63-64. À Kangemi, le propriétaire habite sur place, entouré de ses locataires.

l'usage de ces terres. Certains quartiers de Nairobi ont fait l'objet d'un intense boom de la construction depuis l'indépendance. Les anciens secteurs européens n'échappent pas au processus, bien que les taux d'occupation du sol y soient plus faibles et davantage respectés. Dans les quartiers les plus proches du centre, par exemple Hurlingham ou Westlands, des immeubles de standing ont fait leur apparition et l'usage du sol a pu être modifié légalement. Toutefois la zone de Karen, plus éloignée du centre, est longtemps restée à l'écart de cette tendance. Les faibles taux d'occupation du sol de ce quartier n'ont pas fondamentalement été remis en cause après l'indépendance, ni les normes de construction modifiées. Les choses risquent cependant de changer. En 2002, le maire de Nairobi, Dick Waweru, déclare qu'il veut augmenter les taux d'occupation du sol dans cette zone et s'en prend à la communauté européenne de Karen dans une diatribe xénophobe. Certains représentants des habitants de Karen s'étaient élevés, peu de temps auparavant, contre la décision du maire d'augmenter considérablement les impôts fonciers³⁵.

Si les secteurs résidentiels « européens » peuvent paraître sous-utilisés, le domaine public, constitue une réserve foncière. Outre les parcs et forêts, il comprend de nombreuses parcelles construites ou non, très convoitées. Seules 55 à 60 % des terres de Nairobi sont privatisées. Le reste fait partie du domaine public : 35 % à 40 % sont gouvernementales et 5 % municipales³⁶. Des scandales de corruption ont éclaté à propos de la privatisation de nombreuses parcelles³⁷. Des terrains d'institutions éducatives, des emprises routières, des marchés, et même des emplacements de toilettes publiques ont été privatisés durant les années 1990. Le patrimoine immobilier de la municipalité, pourtant assez conséquent, a lui aussi, est entamé. De nombreux hommes politiques ont été mis en cause, y compris les élus d'opposition qui contrôlaient la municipalité durant les années 1990. L'utilisation des dernières ressources foncières, la dilapidation du domaine public se sont généralisées ces dernières années comme

35 *Daily Nation*, 06/01/2002, 'Review planning laws'.

36 Karuga G. (dir.), *op. cit.*, p. 22.

37 Depuis le changement de pouvoir en 2002, dans le contexte d'une campagne de lutte contre la corruption, la question de la réappropriation par les pouvoirs publics de ces terres illégalement allouées est posée. Il est difficile de mener à bien cette tâche, dans la mesure où des titres de propriétés légaux ont été émis.

l'illustrent ici les cas de déclassement des parcs et forêts de la province de Nairobi.

L'une des originalités de la province de Nairobi, seule province urbaine du Kenya, est sans doute de comprendre en son sein d'importantes réserves naturelles (Nairobi National Park et Karura Forest, entre autres). Ces espaces verts font l'objet d'une convoitise particulière : certaines parcelles ont été déclassées, et cette dynamique risque de se poursuivre. Longtemps préservés, parcs, forêts et espaces verts deviennent l'objet d'une intense spéculation avec la croissance de l'agglomération. Au sud se trouve le Nairobi National Park, incorporé dans les limites de la province en 1963. Son intégrité territoriale a jusqu'à présent été préservée, malgré quelques tentatives de déclassement de certaines de ses terres. En revanche, l'équilibre naturel obtenu grâce à la perméabilité de sa limite sud qui permet les migrations animalières, longtemps sauvegardée, est menacé par la progression de l'agglomération dans le district de Kajjado et l'enclavement progressif du parc en milieu urbain. D'autres réserves naturelles, en particulier la forêt de Karura, située au nord, sont également menacées. La forêt de Karura sert de réserve foncière depuis de nombreuses années. Le déclassement de certaines de ses parcelles a notamment permis la construction de l'antenne des Nations-Unis, site du quartier général de leur programme environnemental (UNEP). En 1994, le déclassement de parcelles de la forêt de Karura est devenu une affaire de routine, semble-t-il³⁸. Fin 1998 et début 1999, le scandale d'un vaste projet de déclassement de parcelles forestières et de leur lotissement pour le bénéfice d'une classe dirigeante corrompue, avide d'un profit facile et rapide grâce à la revente de ces terres, a fait l'objet d'une mobilisation lorsque les parcelles ont commencé à être aménagées³⁹. En septembre 1998, on a appris que des parcelles de forêt avaient été attribuées à des promoteurs sans aucun respect des procédures légales : 1041 hectares de forêt conservaient leur statut forestier en 1996 alors que 477 hectares de terres avaient été alloués à 67 sociétés écran de 1992 à 1996. Un universitaire spécialisé dans l'aménagement urbain, le

38 *Economic Review*, 3-9/10/1994. Une mobilisation est organisée par *Kituo cha sheria*.

39 *Daily Nation*, 09/01/1999, 11/01/1999, 13/01/1999. *Sunday Nation*, 07/02/1999, *Firimbi*, mai 1999. Wangari Maathai et le *Green Belt Movement* sont en première ligne. Des manifestations pacifiques sont réprimées dans la violence.

professeur Obudho, prêtant sa voix à la défense des pratiques corrompues du régime de Moi, est cité par la presse brandissant l'argument selon lequel il est scandaleux de préférer la forêt de Karura aux hommes⁴⁰. Au cœur de la ville de Nairobi, les espaces verts, lieux privilégiés de récréation, de sieste et de prêche, ont également été menacés depuis la fin des années 1980. En 1989, le *Green Belt Movement* s'est rendu célèbre en bloquant la construction d'un immeuble de soixante étages qui devait être financé par R. Maxwell et le Kenya Times Media Trust sur une parcelle prélevée au parc d'Uhuru⁴¹. Le projet de lotissement du Jevanjee Garden a également été abandonné suite à une mobilisation importante. En revanche, une parcelle du City Park a été déclassée pour permettre la construction d'un édifice religieux indien⁴².

La modification des taux d'occupation du sol et le reclassement en zone constructible d'espaces verts protégés peuvent être légaux sans pour autant paraître légitimes du point de vue de la préservation d'un certain cadre de vie urbain ou du respect de certains objectifs généraux de planification. En revanche, dans le cas des quartiers d'habitation pauvre, l'urbanisation s'opère en dehors de toute légalité.

Les quartiers de bidonville, ordinairement désignés dans la littérature comme des quartiers non planifiés, en référence précisément à des normes de planification existantes et non respectées, sont irréguliers à plus d'un titre. Dans tous les cas, ils ne respectent pas les normes de construction en vigueur. En outre, dans certains cas, ils sont illégaux du fait même de leur localisation. Dans le cas de la ville de Nairobi, la dimension territoriale de l'illégalité est fortement marquée. S'il est dans la logique même de la planification de définir la légalité d'une activité en relation à sa localisation, ce qui constitue en revanche la spécificité de Nairobi, c'est l'exigüité des bidonvilles qui se nichent dans des interstices territoriaux. Ces interstices territoriaux se définissent comme des espaces légalement non constructibles ou non résidentiels, ou encore comme des terres dont la propriété est disputée. Ils se caractérisent par la précarité de l'occupation liée à un risque à la fois environnemental et légal ou

politique (inondation, éviction). Par exemple, certaines rives des cours d'eau font l'objet d'une intense spéculation et sont devenues des espaces construits abritant les habitants les plus pauvres de Nairobi. Elles constituent, avec les bidonvilles des quartiers industriels, les cas d'habitat les plus précaires.

Si la population de Nairobi est si difficile à estimer, c'est en raison des quartiers d'habitat non planifiés. Alors qu'au début des années 1970, on évaluait à un tiers les habitants de la ville vivant dans les quartiers d'habitat illégal, les estimations réalisées à la fin des années 1990, laissent entendre que 50 % à 60 % de la population vit dans des zones non planifiées ne disposant pas d'infrastructures minimales⁴³. À partir des données du recensement de 1989, un groupe d'auteurs s'accorde pour évaluer à environ 500 000 personnes les habitants des quartiers pauvres ou bidonvilles⁴⁴. Les deux plus grands bidonvilles sont Kibera à l'ouest et Mathare à l'est. Ils comptent environ 147 000 habitants chacun⁴⁵. Certaines estimations des habitants de ces quartiers sont beaucoup plus élevées. L'étendue spatiale de ces quartiers, encerclés par la ville planifiée, reste malgré tout limitée⁴⁶. Leur superficie correspond à 1,5 % ou 5 % des terres disponibles, d'après deux sources différentes⁴⁷. La ville non planifiée abrite donc un pourcentage non négligeable de la population de Nairobi, bien qu'elle couvre une superficie relativement restreinte. 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. Les terres sur lesquelles sont construites les bidonvilles sont parfois envisagées comme des réserves foncières par

43 Karuga, G., *op. cit.*, p. 16. Lamba, D., Lee-Smith, D. *op. cit.*, p. 18.

44 Hirst, T. and Lamba, D. 1994, *The Struggle for Nairobi*, Mazingira Institute, Nairobi, p. 171 et Lamba, D., Lee-Smith, D., *op. cit.*, p. 27.

45 Lamba, D., Lee-Smith, D. *op. cit.*, p. 27.

46 Rodriguez-Torres, Deyssi, 'Lutte pour la vie, lutte pour la ville', Thèse de doctorat, Université de Bordeaux I, 1995, p. 142. L'auteur fournit des estimations de la population et de la superficie des principaux bidonvilles de Nairobi: 200 000 habitants pour Mathare sur 8x3 km ; 150 000 pour Kibera sur 4x5 km ; 100 000 pour Kawangware sur 4x4 km ; 50 000 pour Kangemi sur 3x4 km.

47 La différence est sans doute liée à des surfaces de référence différente : la province en entier ou les zones constructibles de la province ? Hirst, T. and Lamba, D. *op. cit.*, p. 171 (1,5 %). Le *Provincial Commissioner* de Nairobi, Cyrus Maina, fournit une autre estimation : 5 % (*Daily Nation*, 14/11/2000).

40 *Sunday Nation*, 07/02/1999.

41 *Sunday Nation*, 17/01/1999.

42 *Daily Nation*, 28/02/1997.

certaines acteurs, ce qui contribue à rendre les conditions de vie dans les bidonvilles encore plus précaires.

La ville illégale, en rapport avec la planification, ne se réduit pas à ces interstices territoriaux. Le lien entre propriété légale de la terre et respect des normes de planification ne va pas de soi. Lorsque la terre n'est pas possédée légalement, les normes de planification n'ont aucune raison d'être respectées (elles le sont parfois dans l'espoir d'une légalisation *a posteriori*). En sens inverse, il convient de souligner que la propriété de la terre est parfois légale dans les bidonvilles. La ville illégale est par définition difficile à saisir, d'autant plus que par un jeu juridique, la propriété de la terre peut très bien devenir légale. Elle ne se réduit pas aux quartiers d'habitation pauvres, aux bidonvilles, même s'il s'agit là de sa traduction la plus spectaculaire : elle n'est pas toujours aussi facilement identifiable (type de bâti, caractère non constructible du terrain). Certaines constructions en dur peuvent être toutes aussi illégales du point de vue d'une réglementation sur l'utilisation du sol. On le voit ici, la notion de légalité ne peut être envisagée séparément de celle de légitimité en raison du décalage existant entre elles. Bien que cela soit légal, il n'est pas forcément légitime d'expulser des habitants de quartiers populaires au nom de l'appropriation privée d'une parcelle de terre, lorsque le processus de privatisation de la terre est entaché d'irrégularités.

À l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, les quartiers résidentiels aisés verdoyants, qui occupent de larges superficies contrastent avec les quartiers populaires dont l'emprise est en comparaison très réduite. Les divisions raciales qui ont constitué les éléments structurants de l'organisation spatiale de Nairobi continuent à laisser leur empreinte. On ne saurait sous-estimer les pesanteurs liées au cadre territorial hérité. Toutefois, il convient de souligner que le clivage se renouvelle et revêt un sens nouveau. La croissance spectaculaire de Nairobi depuis la fin des années 1950 a renforcé le poids du secteur de l'habitat populaire dans l'agglomération. L'extension des quartiers populaires situés à l'est de la ville (Eastlands) souligne ce phénomène. Elle contribue à faire perdurer le clivage est / ouest, tout en lui insufflant une nouvelle dimension. Il convient cependant de souligner que la part des logements destinés aux classes moyennes est loin d'être négligeable dans ce secteur, comme dans d'autres secteurs de la ville. D'autres pôles d'habitat populaire se sont renforcés, tout particulièrement à l'ouest et au sud. La référence au

clivage est / ouest dans la ville, si elle permet de souligner l'empreinte bien réelle laissée par un urbanisme colonial, ne rend pas suffisamment compte du renouvellement des divisions spatiales à Nairobi avec la croissance urbaine et plus particulièrement avec la croissance d'une population aux revenus modestes. Une fragmentation de la ville s'est opérée à une autre échelle, avec l'apparition de lotissements à l'accès réservé. Avec la fin de la ségrégation raciale, le regroupement suivant le niveau de vie devient un facteur décisif.

De l'idée de villes planifiées séparées (apartheid) on en vient à celle d'une opposition entre ville planifiée et ville interstitielle. Mais l'impression de ségrégation économique et territoriale associée à cette distinction est trompeuse. La ville interstitielle est à l'origine d'une dynamique urbaine bien particulière à Nairobi : elle fait partie intégrante du processus d'urbanisation. Nous souhaitons à présent approfondir la question des déterminants territoriaux de l'urbanisation à Nairobi.

Bidonvilles : qui contrôle l'accès à la terre ?

À Nairobi, l'expression *squatter settlements* est parfois utilisée pour désigner les quartiers non planifiés. Le terme de *squatter* désigne les occupants illégaux d'une terre. Il est très utilisé au Kenya en référence au passé colonial et à la condition d'occupant africain de terres possédées par des Européens. Dans les faits, plusieurs cas de figure existent suivant le statut de la terre occupée (terres privées ou gouvernementales) et suivant le statut de l'occupant de cette terre (propriétaire du bâti, locataire).

La question de la propriété de la terre dans les quartiers d'habitat non planifiés représente un problème épineux. D'une part, il existe une grande diversité de situations suivant les lieux et, d'autre part, suivant les cas, la « propriété » de la terre peut signifier différentes choses. Dans le cas des bidonvilles construits sur des terres gouvernementales, comme Kibera ou Korogocho, les « propriétaires du bâti » que l'on pourrait également appeler les « loueurs » par opposition aux locataires, ne possèdent pas de titre légal sur la terre. Il s'agit de propriétaires officiels de la terre. Ailleurs, propriété du bâti

et de la terre peuvent coïncider, mais il s'agit d'une situation moins fréquente dans les bidonvilles. C'est le cas en particulier dans certaines zones incorporées en 1963 à la province de Nairobi et qui faisaient auparavant partie de l'ancienne réserve kikuyu (Kangemi, Kawangware, Dagoretti). Il existe d'autres situations dans lesquelles la propriété de la terre est contestée, c'est le cas de formes collectives de propriété de la terre, en compétition avec la privatisation individuelle, comme à Mathare Valley. Une chose est sûre, c'est que l'attribution ou le maintien d'un droit sur une terre, fût-il légal ou non⁴⁸, dépend fortement d'un appui politique ou administratif parfois changeant. Avec la compétition pour la terre, le contrôle des territoires interstitiels représente un enjeu renouvelé. Les incertitudes qui planent sur la « propriété » de la terre en font un terrain particulièrement disputé.

Si, à la fin des années 1960, il est encore possible, d'après certains auteurs⁴⁹, de parler d'habitat spontané, dans des cas d'auto-construction de logements sur des terrains privés ou publics occupés illégalement, aujourd'hui, la vaste majorité des habitants des bidonvilles sont locataires. L'apparition de la catégorie « locataire » remonte à l'origine de ces quartiers : adjoindre à son logement des pièces louées permet de générer un revenu non négligeable. Loin d'être libre, l'accès à la terre demeure relativement contrôlé par le pouvoir central.

Nous allons nous contenter d'apporter ici quelques éléments sur la régulation de l'accès au foncier et au logement dans les bidonvilles. Il existe des formes très contrastées d'appropriation foncière dans les bidonvilles, liées à l'histoire, à l'ancienneté de l'occupation, à leur localisation et au statut foncier. Nous tenterons en premier lieu de démêler l'écheveau de la propriété de la terre dans le cas des bidonvilles construits sur des terres gouvernementales nous évoquerons ensuite d'autres systèmes de « propriété », et enfin la question des seigneurs des bidonvilles (*slumlords*).

48 Dans certains cas, les attributions individuelles sont avalisées par l'administration même si elles n'aboutissent pas à des titres de propriété individuelle. Dans d'autres cas, le titre de propriété est légal mais l'attribution, elle, ne l'est pas.

49 Ross M.H., *The Political Integration of Urban Squatters*, Evanston, Northwestern University Press, 1973, p. 95. Ross souligne un changement à la fin des années 1960, jusque-là, il existait peut-être un habitat spontané.

Terres gouvernementales

En novembre et décembre 2001, des incidents violents entraînant la mort d'une dizaine de personnes et faisant des centaines de blessés ont provoqué l'exode de nombreux résidents du vaste bidonville de Kibera⁵⁰. À l'origine des émeutes, le boycott organisé des loyers qui faisait suite à une déclaration du Président Moi. Lors d'une réunion publique, en présence du député de la circonscription, Raila Odinga, le 31 octobre 2001, Moi souligne le prix trop élevé des loyers à Kibera et fait remarquer que ces bidonvilles sont construits sur des terres gouvernementales. Du même coup, il porte atteinte à la légitimité des propriétaires de structures qui réclament un loyer. Son discours fait écho à une déclaration précédente, quelques mois auparavant, concernant les loyers de Korogocho, un autre bidonville construit sur des terres gouvernementales, à l'est de la ville⁵¹. Les violences qui se déclenchent alors à Kibera menacent de s'étendre à d'autres quartiers populaires de Nairobi⁵². À Kibera, les habitants sont pris entre les feux des milices du député Luo Raila Odinga, réclamant une diminution de 50 % des loyers et celles des propriétaires de structures, des Nubi et des Kikuyu en majorité, qui s'organisent à leur tour pour se protéger et défendre leurs intérêts. Des milices ont été payées pour défendre les intérêts des propriétaires et répondre aux gangs organisés par les locataires⁵³. Au plus fort de la crise, deux églises chrétiennes et une mosquée sont brûlées⁵⁴. Dans ce contexte, les forces de l'ordre se montrent impuissantes. Des forces spéciales, les GSU (*General Service Unit*), sont envoyées en renfort. À Kibera, les observateurs s'étaient

50 *The People*, 07/12/2001. Goux M.-A., Les événements de novembre-décembre 2001 à Kibera, *Annuaire Afrique orientale 2002*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 325-344.

51 *Daily Nation*, 14/12/2000, « *Tension in Korogocho following a visit by president Moi. Tenants urged to respect their contractual obligations to "structure owners"* ».

52 En mars 2003, des conflits portant sur les loyers ont éclaté à Mathare et font référence à ces conflits précédents, mais sont de nature différente (le contexte politique de lutte contre les milices urbaines et différent, et à Mathare la propriété de la terre n'est pas uniquement gouvernementale mais aussi privée). *Daily Nation*, 19/02/2003.

53 Anderson D.M., « *Vigilantes, Violence and the Politics of Public Order in Kenya* », IFRA, BIEA Conference on crime July 2002, p. 7, également publié dans *African Affairs* 101 (2002) : 531-555. L'auteur souligne que la milice à la solde des propriétaires appartient peut-être à la secte des Mungiki.

54 *The People*, 06/12/01.

habités à l'idée d'un antagonisme ethnique Luo / Nubien récurrent⁵⁵ qui semblait recouper une opposition religieuse (non musulmans / musulmans), une opposition entre « propriétaires » et locataires et, durant les années 1990, une opposition politique entre partisans de l'opposition et partisans du parti au pouvoir, la KANU (*Kenya African National Union*). Mais, au moment de la crise, le député Luo Raila Odinga était passé à la KANU. Les changements d'allégeance, le rapprochement entre le président Moi et Raila Odinga, longtemps perçus comme adversaires, perturbent les schémas habituels. Manifestement la position populiste du président Moi est destinée à rallier les Luo derrière Raila Odinga autour de la KANU. En outre, les « propriétaires » des structures ne sont pas tous des Nubiens, ni les locataires forcément des Luo. L'implantation kikuyu est ancienne, comme le souligne l'installation dès 1928 de familles venues de Dagoretti, Riruta et Kabete. Les alliances entre Nubi et Kikuyu sont courantes. Si un autre dessein se cache derrière le discours électoraliste comme, par exemple, une tentative pour reprendre le contrôle de la terre, il est plus difficile à saisir.

La superficie des terres gouvernementales de Kibera s'est rétrécie au cours des années. Durant la colonisation, des terres ont été prélevées pour permettre la construction de lotissements résidentiels (Woodley Estate est construit dans les années 1950) ou la création d'autres équipements destinés aux Européens, comme un golf. Entre 1962 et 1988, des logements ont été construits (Jamhuri, Otiende, Ngei, Onyonka, Fort Jesus, Salam, Soko Mjinga, Olympic, Ayany et Kibera High Rise), dont certains (Olympic, Ayani) ont bénéficié en priorité aux membres de la communauté nubi. Aujourd'hui, il reste seulement 300 acres non privatisées contre 550 acres en 1971⁵⁶. Face à ce qui est présenté comme la dilapidation du domaine « nubien », l'attribution de titres individuels de propriété à la communauté nubienne, perçue durant les années 1990 comme pro-KANU, est réclamée, promise et toujours remise à plus tard par l'administration. D'après le *Provincial Commissioner*, le processus de démarcation et d'attribution de titres de propriété a débuté en 1999 à Kibera ; il doit bientôt s'achever et sera suivi par l'immatriculation des terres dans les

55 D'autres conflits à tournure politique se sont déclarés par le passé entre Nubi et Luo. *Economic Review*, 23-29/10/1995.

56 *Daily Nation*, 7/12/2001.

autres bidonvilles⁵⁷. L'allocation de titres de propriété soulève les passions et crée davantage de problèmes qu'elle n'en résout, semble-t-il⁵⁸. Une partie des terres gouvernementales de Kibera a donc été légalement privatisée au fil des ans, les terres qui subsistent font l'objet d'une appropriation para-légale dans laquelle l'administration joue un rôle central en délivrant des autorisations d'occupation temporaires semi-légales puisqu'elles interviennent sur des terrains non constructibles. Le président Moi omet ce fait lorsqu'il montre d'un doigt accusateur les « propriétaires du bâti » dans le conflit qu'il suscite entre ces derniers et les locataires.

Un système d'appropriation privée des terres publiques, plus ou moins légal, s'est mis en place par l'entremise de l'administration territoriale et municipale. Si les déclarations démagogiques du président soulignent le caractère illégal de la propriété de la terre dans certains bidonvilles, il se garde bien d'évoquer le rôle de l'administration dans la formalisation de cette propriété illégale de la terre. Moi demande au *Provincial Commissioner* de Nairobi, chef de l'administration territoriale pour la province, de s'assurer que les loyers demandés par les propriétaires des structures à Kibera restent abordables, alors que son administration est elle-même impliquée dans le système d'allocations de terres gouvernementales qui contribue à maintenir cette relation inégale entre « propriétaires » et locataires⁵⁹. À Kibera, il existe une forme de reconnaissance semi-officielle de l'appropriation privée des terres gouvernementales, un document intermédiaire (numéro de lot, reçu), délivré par l'administration. D'après le ministre de l'Intérieur, Sunkuli, il existe à Kibera, en 2001, 22 000 « propriétaires » décrits comme des « sous-locataires »⁶⁰. Le rôle de l'administration dans l'accès para-légal à la terre se dessine à tous les niveaux. Des terres non constructibles sont allouées de manière semi-officielle par l'administration avec des conséquences parfois désastreuses⁶¹.

57 *Daily Nation*, 12/12/2001.

58 *Daily Nation*, 29/10/1996. Des terres sont allouées illégalement.

59 *The People*, 27/11/2001.

60 *Daily Nation*, 07/12/2001.

61 *Daily Nation*, 12/12/2001. Avec les inondations de début 2001 à Kibera, 1000 personnes sont déplacées.

On retrouve des mécanismes de contrôle foncier exercés par l'administration sur des terres gouvernementales ou parfois municipales, similaires à ceux de Kibera dans d'autres quartiers d'habitat précaire. Des articles publiés dans la presse lors d'opérations de déguerpissement le soulignent. Les « propriétaires des structures bâties » se plaignent d'avoir payé l'administration locale pour avoir le droit de construire et d'avoir été chassés malgré tout⁶². En août 1996, l'éviction de 20 000 personnes⁶³ du bidonville de Mukuru kwa Njenga, construit près du lotissement d'Imara Daima au sud de l'agglomération, se profile. Les ordres viennent de l'administration centrale puisque ce sont la police administrative (AP) et des « mercenaires » (*hired thugs*) qui interviennent. Le quartier est construit sur des terres que le gouvernement se propose de privatiser, deux acheteurs potentiels (un Indien et un Ougandais) sont mentionnés⁶⁴. La presse fournit des indications précieuses concernant le coût que représente pour les résidents une occupation illégale de terres gouvernementales, à la fois pour les simples résidents et pour les « propriétaires »⁶⁵. L'exemple de Mukuru kwa Njenga illustre la précarité de ces allocations corrompues de terre, d'autant plus qu'il existe également parfois un jeu entre les niveaux de pouvoir. Un membre de l'administration d'un niveau inférieur peut autoriser une construction et par la suite cette autorisation sera remise en cause par un supérieur administratif, parfois pour le bénéfice d'un autre allocataire disposant de meilleures relations politiques. Sur ce terrain instable, les protections politiques se monnaient⁶⁶.

62 *Daily Nation*, 30/08/1996. "We have not been here without the Government's knowledge. The chief, through his agents, was given money before anybody could begin construction here."

63 D'après *The People*, 30/08 – 5/09/1996.

64 *Daily Nation*, 02/09/1996.

65 Dans le cas d'un « propriétaire » d'une vingtaine de logements locatifs (un investissement de 100 000Ksh) : 35 000Ksh ont été donnés à l'agent du chef pour la parcelle, 4000Ksh en plus pour les *youths* (le rôle d'intermédiaire avec l'administration des *KANU Youth*, une milice politique du parti du Président Moi, est souvent souligné). Les autres résidents ont été contraints de payer 2500Ksh aux *village elders*. *The People* 30/08 – 5/09/1996.

66 *The People*, 6–12/09/1996. Un ancien élu parlementaire est accusé d'avoir profité de l'occasion pour exiger de l'argent de « protection ». Les habitants ont collecté 106 000Ksh for le *National Youth Development Fund* (un fonds qui sert de prétexte à l'administration pour obtenir de l'argent). Le politicien a demandé davantage. En

À différentes reprises, le gouvernement central a cherché à contrôler ces allocations de terres en limitant en particulier le pouvoir d'allouer de la terre des autorités locales⁶⁷ (la municipalité dans le cas de Nairobi). Cet effort de contrôle a eu pour conséquence de concentrer le pouvoir entre les mains de l'administration territoriale sans pour autant stopper la corruption. Ces exemples soulignent la vulnérabilité des terres gouvernementales et municipales, la complicité de l'administration dans une forme de mise en valeur illégale mais lucrative des terres, et aussi la relative facilité avec laquelle le statut de ces terres peut être modifié et certaines terres privatisées. S'il subsiste des terres gouvernementales à Kibera, une large portion d'entre elles a été privatisée.

Les compagnies d'achat de terres

À la différence de Kibera, le bidonville de Mathare Valley s'est construit dès son origine, et pour l'essentiel, sur des terres privées. Relégué sur les pentes et dans les fonds de vallée, à partir de son site originel au nord de Juja Road, le bidonville a connu une extension considérable vers l'aval, au-delà de sa confluence avec la Nairobi River. Les nouveaux secteurs du bidonville portent des noms différents et incorporent des terres dont le statut est variable, y compris des terres gouvernementales et municipales⁶⁸. Korogocho, construit sur terre gouvernementale, constitue la pointe avancée du bidonville. Plus en aval, à la hauteur du lotissement de Dandora (phase 4 ou 5), les constructions progressent mais cette fois-ci en dur, même s'il s'agit de baraquements simples en pierre (signe sans doute de l'obtention d'un titre de propriété par le spéculateur immobilier).

Avec le temps, le statut des terres et la nature des logements ont évolué. Certains secteurs de bidonville ont été remplacés par des constructions en dur, en liaison avec des projets d'amélioration de l'habitat pauvre ou avec la spéculation privée. L'habitat précaire se

tout, les *squatters* lui ont donné 300 000Ksh. Il n'a pas tenu sa promesse de protection, les habitants du quartier se demandent s'il va rembourser l'argent.

67 *Daily Nation*, 19/11/1988. *Kenya Times*, 20/06/1989. En outre, trop de personnes peuvent donner des licences, *Kenya Times*, 19/06/1990.

68 Rodriguez-Torres D., *op. cit.*, 1995, p. 50.

trouve relégué dans les fonds de vallée ou en aval, en périphérie de l'agglomération. Avec l'extension et le déplacement du bidonville, la situation foncière à Mathare Valley a beaucoup évolué. La terre a changé de mains, mais elle demeure toujours aussi disputée. Dans le but de défendre les intérêts de *squatters* (parfois eux-mêmes des spéculateurs immobiliers), différentes formes de propriété collective sont apparues qui ne parviennent pas à mettre fin à la spéculation privée, bien au contraire.

Le site originel de Mathare Valley, à proximité de Eastleigh, correspond à la zone indienne⁶⁹. Ce qui explique que dans les années 1960, les propriétaires des terres soient majoritairement indiens dans ce secteur ouest de Mathare⁷⁰. À la fin des années 1960, sur le modèle de ce qui se met également en place en milieu rural pour le rachat des terres européennes, des coopératives foncières (*land-buying companies*), ont été créées à Mathare par des *squatters* qui espéraient ainsi racheter la terre qu'ils occupaient illégalement. Comme c'est le cas ailleurs au Kenya, la création de telles coopératives d'achat de terres sert généralement davantage les intérêts d'entrepreneurs politiques que ceux des *squatters* auxquels ils sont théoriquement destinés. Les pratiques de détournement de coopératives d'achat de terres à des fins politiques et économiques constituent davantage la règle que l'exception au Kenya. Et le cas des compagnies créées à Mathare ne déroge pas à cette règle⁷¹. En l'absence de titre individuel de propriété (au mieux un titre unique est obtenu pour l'ensemble de la parcelle à subdiviser), la propriété de la terre devient extrêmement malléable : la liste des membres est sans cesse revue et corrigée, certains membres influents accaparent les fonds collectés ou n'hésitent pas à détourner la terre à leur profit en obtenant un titre de propriété en leur nom propre. Les coopératives foncières constituent des objets de litiges incessants, à tel point que leur suppression est annoncée par l'administration⁷². Les compagnies d'achat de terres deviennent dès

leur création les nouveaux acteurs de la spéculation immobilière à Mathare Valley. Les membres influents de ces compagnies construisent des logements locatifs à leur profit alors que la situation des autres membres ou des non membres empire⁷³. Ces derniers restent en position de *squatter* face à l'apparition de nouveaux propriétaires fonciers, dont la détermination à les évincer semble encore plus forte. Les incendies à Mathare sont courants et constituent un moyen de la part de détenteurs de titres ou autres spéculateurs de prendre possession d'une parcelle⁷⁴. Loin d'améliorer la situation des plus pauvres, l'action des coopératives d'achat de terres a renforcé les inégalités ou en a créé de nouvelles.

Face à cette situation, des projets de réhabilitation de Mathare ont été mis en place. En règle générale, il s'agit clairement de projets de construction de logements qui ne s'adressent pas aux plus pauvres et, de ce fait, ils contribuent même parfois à rendre la situation des plus démunis encore plus précaire. Parmi ces projets, le projet de réhabilitation du bidonville, Mathare A4, censé s'adresser aux plus pauvres, ne constitue pas une exception. Au lieu d'aborder l'épineuse question de la propriété foncière, ce projet a choisi de jouer la carte de la propriété collective des terres malgré les difficultés rencontrées par les formes de propriété collective existantes⁷⁵.

En dehors de ces quartiers d'habitat populaire, d'autres exemples de *land-buying companies* existent et ont servi à la création de lotissements. C'est le cas du quartier populaire de Githurai, construit en dur, ou encore de projets résidentiels de standing, situés dans le secteur de Thika Road. Ce type d'institution, qui dans bien des cas constitue le seul moyen d'avoir accès à la terre même pour des classes moyennes ou aisées, n'a pas bonne presse, en raison des cas de spoliation massive. La difficulté réside dans les garanties légales pour les participants : un seul titre de propriété est émis jusqu'à ce que le terrain soit loti, équipé, et les hypothèques levées. Le quartier de Mountain View, proche du quartier populaire de Kangemi, est de ce

69 Thornton White, L.W., *op. cit.*, carte intitulée *Existing population distribution*.

70 Nevanlinna, *op. cit.*, p. 238.

71 Sur les 21 compagnies créées à la fin des années 1960, seules deux n'ont pas été détournées, d'après Nevanlinna.

72 Sans être véritablement suivie d'effet. Voir Medard C., 'Territoires de l'ethnicité : encadrement, revendications et conflits territoriaux au Kenya'. Thèse de doctorat de géographie ; Université Paris I- Panthéon-Sorbonne, 1999, p. 262.

73 Rodriguez-Torres D., 1995, p. 55. Des membres du gouvernement et des employés de l'État spéculent en participant aux compagnies d'achat de terres.

74 *Ibid.*, p. 53. L'auteur souligne que les incendies ne sont pas accidentels.

75 Exemple développé par Deyssi Rodriguez Torres dans ce même ouvrage.

point de vue exemplaire⁷⁶. Il s'agit d'un lotissement destiné à une classe aisée, construit sur une ancienne propriété européenne pour l'achat de laquelle les habitants de Kangemi ont cotisé mais qui a été détournée et immatriculée par un proche de Kenyatta, puis revendue à un constructeur immobilier. Ainsi une terre qui aurait dû en toute logique revenir aux habitants de Kangemi a fait l'objet d'un détournement et est devenue un lotissement pour une classe aisée.

Il convient de souligner les incertitudes associées à une propriété collective de la terre. Généralement conçues comme passerelle pour permettre une appropriation privée individuelle de la terre, les compagnies d'achat de terres se sont révélées être des instruments de spoliation des petits épargnants. Aucun mécanisme pour se prémunir contre de possibles dysfonctionnements semble n'avoir fonctionné, en raison de la collusion entre intérêts politiques et économiques.

Slumlords (*les seigneurs des bidonvilles*)

Avec la privatisation plus ou moins légale des terres gouvernementales à Kibera ou l'accaparement foncier des coopératives d'achat de terres à Mathare, la figure du *landlord* (propriétaire) ou du *slumlord* (seigneur d'un bidonville) devient incontournable, qu'il détienne un titre foncier ou dispose simplement d'une protection politique. La collusion entre pouvoir de l'État et contrôle ou accès à des ressources foncières est manifeste. Un certain nombre d'entrepreneurs politiques à la recherche d'un profit rapide ont investi dans le secteur locatif et le bidonville. Localement ces « propriétaires » terriens disposent d'un pouvoir non négligeable, comme le souligne le terme de *slumlord*, qui sous-entend également le recours à des méthodes illégales et violentes.

Le patronage politique constitue le moyen le plus efficace pour obtenir de la terre au Kenya. Les ressources en terre se sont amenuisées d'un régime à l'autre. Le transfert des terres européennes aux Africains s'est effectué quasi intégralement sous la présidence de Kenyatta. De nombreux entrepreneurs kikuyu ont su tirer partie de ce transfert et tout particulièrement à Nairobi. La concurrence indienne

y est vive cependant, car la communauté indienne s'est montrée capable de mobiliser des capitaux importants. Nous avons précédemment évoqué les intérêts fonciers de personnalités proches de Kenyatta dans le cas du lotissement de Mountain View à Kangemi, de nombreux autres exemples existent (Githurai, etc.). On ne dispose pas des mêmes ressources foncières au cours de l'ère du Président Moi, mais l'administration conserve la mainmise sur les terres gouvernementales et la privatisation de certaines parcelles de ce domaine au profit d'une classe dirigeante a été soulignée durant les années 1990, remettant parfois en cause des utilisations du sol antérieures ou provoquant des déguerpissements⁷⁷. Des liens privilégiés avec le pouvoir de Moi ont permis à d'autres de s'immiscer dans les relations de « propriété » existantes.

Dans les bidonvilles, les protections politiques s'ont d'autant plus importantes que les constructions sont illégales. Il peut s'agir d'un soutien politique dans le cadre d'un transfert de propriété, mais aussi d'un arbitrage dans le cas d'une mise en valeur disputée. La relation de clientèle, fondamentale pour obtenir de la terre, contribue à en verrouiller l'accès pour les plus pauvres : la terre est accaparée par des personnes influentes. Ainsi, à la fin des années 1970, des plaintes se sont faites entendre à Mathare et à Kibera :

« D'après le secrétaire de la circonscription de Langata, M. Ratib Hussein, l'allocation de parcelles est devenue un grand racket. Certaines personnes possèdent jusqu'à huit parcelles occupées par des logements locatifs et ils vivent ailleurs⁷⁸ ».

La construction de logements locatifs dans les bidonvilles représente un secteur d'investissement profitable (faibles coûts) pour ceux qui disposent des protections nécessaires. C'est ainsi que quelques puissants kikuyu sont devenus, sous Kenyatta, « propriétaires » ou bâtisseurs de structures à Kibera et à Mathare. Des seigneurs des bidonvilles (*slumlords*) ont fait leur apparition. Les protections politiques ne suffisent pas toujours en elles-mêmes et le

77 Le terme de déguerpissement, emprunté à l'Afrique de l'Ouest, désigne d'une manière expressive ces pratiques coercitives qui visent soi-disant à faire respecter la propriété de la terre, les réglementations concernant l'utilisation du sol et les normes de construction urbaines.

78 *Weekly Review*, 04/05/1979.

76 Rodriguez-Torres D., *op. cit.*, p. 45.

rôle des gangs ou des milices, recrutés par certains « propriétaires » pour défendre leurs intérêts, semble se renforcer, même si ces gangs peuvent se retourner contre eux en fin de compte. Suite aux conflits de Kibera et depuis l'apparition du phénomène de « grève des loyers », dans les quartiers d'Eastlands, des « propriétaires » se sont organisés et ont engagé des milices pour défendre leurs secteurs⁷⁹. Apparemment une dérive s'est produite. En février 2003, à l'occasion des émeutes pour une diminution des loyers à Mathare (Mathare North), on apprend que certains gangs prélevant les loyers ne les restituait pas aux propriétaires⁸⁰. La violence urbaine a franchi une nouvelle étape, semble-t-il.

Il convient de saisir le rôle très codifié de l'administration dans l'attribution illégale de terres, qui, de ce fait, devient quasi légale ou para-légale. Il est important dans le cas de la gestion des terres gouvernementales. Le politique intervient également dans la gestion des compagnies d'achat de terre. Dans le contexte du processus généralisé de privatisation des terres au Kenya, l'écart se creuse entre ceux qui parviennent à faire valoir un droit légal sur une terre et ceux dont les droits d'occupation ou de mise en valeur ne sont pas reconnus. Les territoires interstitiels occupés illégalement par les pauvres constituent une terre convoitée et font l'objet de spéculation. Le problème foncier dans les quartiers populaires se rattache à la compétition généralisée pour la terre et de ce fait à l'urbanisation dans d'autres secteurs de la ville. C'est dans ce contexte que la question du statut d'origine de la terre (terre gouvernementale, terre municipale, terre privée) est importante : certains statuts sont particulièrement vulnérables dans un contexte politique donné. Durant la fin du régime Moi, le domaine public est particulièrement convoité par des personnalités au pouvoir (dans le camp du président comme dans celui de l'opposition, comme l'illustre le cas de la gestion des terres municipales par la municipalité d'opposition). Au-delà de cette

79 D.M. Anderson souligne que le massacre du 3 mars 2002 dans le quartier de Kariobangi North qui a fait 20 morts doit être resitué dans ce contexte. Anderson D.M., *art. cit.*, 101, p. 531-555. Maupeu H., "Mungiki et les élections. Les mutations politiques d'un prophétisme kikuyu", *Politique africaine : Les sujets de Dieu*, n° 87, 2002, 117-137. Maupeu H., Physiologie d'un massacre : la tuerie du 3 mars 2002 Kariobangi North (Nairobi, Kenya), *L'Afrique orientale, annuaire 2002*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 345-373.

80 *Daily Nation*, 23/02/2003.

question du statut d'origine, l'existence ou non de titres de propriétés individuels qui correspondent à l'appropriation effective, à un moment donné, compte également. Le domaine public disparaît par la privatisation, tout comme la propriété privée masque parfois une appropriation collective. Si le statut d'origine de la terre joue, les incertitudes liées à la propriété foncière en relation à des statuts fonciers « collectifs » ou para-légaux jouent encore plus.

L'incertitude qui plane sur la propriété de la terre peut contribuer à expliquer les formes précaires d'urbanisation. En sens inverse, le processus de privatisation des terres contribue en lui-même à aggraver la crise foncière, en raison de l'importance revêtue par la spéculation foncière et immobilière. La toute-puissance de l'administration facilite la collusion entre différents pouvoirs et joue dans le sens de l'accaparement des terres par une minorité. 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.

Le confinement territorial des pauvres

Les pratiques urbaines des pauvres (habitat illégal et activités de survie) se situent aux antipodes du fonctionnalisme défendu par la planification. Les activités économiques de proximité (petit commerce, artisanat) constituent un aspect de la vitalité de ces quartiers résidentiels populaires et, également, d'autres secteurs de la ville, y compris du centre ville. Liée à la dimension territoriale de l'illégalité à Nairobi, l'existence d'une ville interstitielle a été évoquée. Elle se décline à plusieurs échelles et désigne aussi bien des quartiers entiers situés dans des zones classées non constructibles qu'à l'échelle d'une rue, les activités de petit commerce (*hawking* en anglais) ou d'artisanat (*jua kali*, « soleil brûlant », en kiswahili) qui occupent parfois le trottoir ou l'emprise routière. Tout en restant très confinée et limitée à certains lieux : espaces publics, terres gouvernementales, terrains marginaux du point de vue du risque d'occupation, la ville interstitielle investit parfois des lieux centraux, comme l'illustre le ramassage de passagers au milieu d'un axe fréquenté au défi de toute

réglementation, et donne parfois l'impression d'occuper le moindre espace public disponible. Dans ce contexte, l'espace public devient également le dernier retranchement d'une extrême pauvreté (les enfants de la rue).

L'examen des plans quadriennaux permet de retracer la position officielle du gouvernement concernant les pauvres à Nairobi. Si les années 1970 sont présentées comme une rupture, en tout cas sur le plan des politiques affichées, les auteurs ne s'accordent pas sur la date exacte de cette rupture. Pour certains, le *Development Plan* de 1970-1974 contient déjà des éléments qui marquent un changement officiel d'attitude⁸¹, pour d'autres, il s'agit du plan suivant⁸². Jusqu'au début des années 1970, la politique de destruction des quartiers d'habitat illégaux n'est pas remise en cause officiellement. Le plan de 1970-1974 est le premier à évoquer le problème spécifique du logement des populations pauvres à Nairobi et recommande des logements en auto construction (*Site and Service Schemes*)⁸³. Par la suite, les mêmes déclarations d'intention en faveur des pauvres se retrouvent dans tous les plans. Différentes solutions sont préconisées : de l'arrêt des déguerpissements jusqu'à la construction de logements en passant par l'assouplissement des normes de construction urbaines⁸⁴. Lorsque l'on cherche à confronter le discours à la réalité, cette rupture n'est pas aussi facile à saisir. C'est sans doute la raison pour laquelle les auteurs ne s'entendent pas sur la chronologie⁸⁵.

81 Rodriguez-Torres D., *op. cit.*, p. 50-51.

82 Syagga P.M., 'Trends in Urban Housing Strategy for Kenya into the Next Century', in Obudho, R.A., Ojwang, J.B., *Issues in Resource Management and Development in Kenya. Essays in Memory of Prof. Simeon H. Ominde*, Nairobi, East African Educational Publishers, 2000, p. 258-270.

83 United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), 1987, 'Case study of sites and services schemes in Kenya. Lessons from Dandora and Thika', Nairobi, p. 17.

84 Le plan de 1974-78 revient en arrière concernant l'assouplissement des normes de construction par rapport à celui de 1970-1974 (United Nations Centre for Human Settlements, 1987, p. 17), alors que celui de 1989-1993 propose à nouveau de les aménager.

85 Certains auteurs ont choisi de présenter une version de l'évolution des politiques de logement peu critique du régime Moi : d'après eux, durant sa présidence, les bidonvilles sont acceptés et ne sont plus démolis. (Syagga, P.M. 2000).

Les politiques de l'État vis-à-vis des activités économiques interstitielles expriment les mêmes hésitations. Officiellement, l'attitude de l'État a évolué, le terme de *jua kali* a été réapproprié par le pouvoir et les activités liées sont présentées comme des initiatives de développement. Des terres ont été officiellement attribuées aux petits artisans dans toutes les villes⁸⁶. C'est un moyen de contrôler ce secteur économique. Cependant, la plupart des petits artisans ou revendeurs ne bénéficient pas des mesures prises en faveur du secteur *jua kali*.

Paradoxalement, ce sont en premier lieu les opérations de contrôle territorial qui soulignent l'importance de la planification à Nairobi. Les politiques d'amélioration du logement constituent un autre volet de la planification, qui loin de répondre au but affiché d'enrayer la pauvreté, sont généralement détournées.

Déguerpissement

Nairobi a une tradition forte de contrôle territorial, dont les populations pauvres sont les premières à faire les frais. À Nairobi, suivant les cas, les déguerpissements sont menés par les forces de l'ordre ou par des gangs ou des mercenaires à la solde de politiciens ou d'hommes d'affaire puissants. D'ordinaire, les AP (*Administration Police*), qui dépendent de l'administration territoriale, et les *City Askaris*, les forces municipales, entrent en action sur les terres gouvernementales pour les premiers ou municipales pour les seconds. Le recours à des mercenaires est parfois privilégié sur des terrains privés, mais pas uniquement. Les incendies volontaires constituent également un moyen utilisé de manière fréquente pour faire le vide, c'est le cas en particulier à Mathare⁸⁷. Longtemps, les pouvoirs publics ont pu justifier le recours à la force dans l'optique d'une maîtrise de la croissance urbaine⁸⁸. Difficile de séparer dans certains cas la démolition d'habitations de celle du bâti qui sert au petit commerce

86 King K., *Jua Kali Kenya. Change and Development in an Informal Economy. 1970-1995*, London James Currey, 1995, p. 32.

87 *Standard*, 16/04/2000 : un incendie à Mathare fait trois cents sans abri.

88 Hake A., *African Metropolis, Nairobi's Self-help City*, Londres, Chatto and Windus, 1997, p. 99.

ou à l'artisanat (*kiosks*). Si certaines actions répressives visent des quartiers résidentiels, d'autres s'attaquent spécifiquement aux activités de petit commerce et d'artisanat.

Quartiers résidentiels illégaux

Les années 1960 et le début des années 1970 se situent dans la continuité par rapport à la tradition de contrôle territorial de la période coloniale. Nombreux sont les auteurs, en particulier kenyans, qui insistent sur un changement de politique dans les années 1970 : un tournant qui marquerait la fin des évictions de *squatters*⁸⁹. Pourtant de toute évidence, on assiste à une recrudescence des déguerpissements à la fin des années 1980 et dans les années 1990.

Certains auteurs n'hésitent pas à parler d'évictions de masse jusqu'au début des années 1970. En dehors de Kibera et de Mathare, tous les quartiers d'habitat illégaux sont systématiquement détruits. À la fin des années 1960, la politique du gouvernement était d'encourager les *squatters* urbains à retourner à la campagne. Pour le Président Kenyatta, la capitale ne devait pas ressembler à un bidonville⁹⁰. Durant les années 1970 – 1971, les démolitions dans ces quartiers font environ 48 000 sans abris⁹¹. Elles comprennent l'épisode de Kaburini à Eastleigh en 1969 : 370 familles sont expulsées. Cinq ans plus tard, ces familles bénéficient d'un *Site and Service Scheme* près de la forêt de Karura⁹². Cette éviction est devenue une référence : la responsabilité du *City Council* pour reloger les habitants a finalement été reconnue après un combat acharné. Les lenteurs de la relocalisation constituent un problème différent.

En 1975, la politique de déguerpissement du *City Council* est toujours à l'ordre du jour⁹³. Les bidonvilles de Gikomba sont détruits : 10 000 personnes se retrouvent sans abri⁹⁴.

89 Voir Syagga, *op. cit.*, ou encore Obudho, R.A., Aduwo, G.O., 'Slum and Squatter Settlement in Urban Centres of Kenya : Towards a Planning Strategy', *Netherlands Journal of Housing and Environmental Planning*, vol. 4, n°1, 1989.

90 Stren, R., 'Urban Policy and Performance in Kenya and Tanzania', *Journal of Modern African Studies*, 13, 1975, p. 267–294.

91 Hake, A., *op. cit.*, p. 99.

92 SINAina, Settlement Information Network Africa, 12/1986.

93 *Weekly Review*, 28/07/1975.

La fin des années 1980 et les années 1990 sont marquées par une recrudescence des démolitions. À la fin des années 1980 est lancée « l'opération bulldozer ». Destinée à faire respecter les réglementations concernant les lieux et les matériaux de construction dans 75 zones différentes de Nairobi, elle débute en novembre 1988 et dure jusqu'en mai 1989. Les années 1990 débutent avec l'éviction violente, à Muoroto, près de la station de bus de Machakos, de 2000 personnes et la destruction de 600 *kiosks* (mai 1990). Ces constructions illégales sont situées sur une terre gouvernementale. La responsabilité de cette opération est attribuée au maire nommé Gumo, accusé de tribalisme : il n'est pas Kikuyu à la différence des maires qui l'ont précédé. Gumo répond en affirmant qu'il n'est pas au courant du déguerpissement. L'administration Moi de son côté ne veut pas, elle non plus, être accusée d'avoir organisé ces destructions. Suite à cet épisode la *Nairobi City Commission*, décide d'interdire la démolition de *kiosks* et autres constructions illégales sans l'avis d'un comité spécial.

Pourtant, en novembre 1990, alors que l'épisode de Muoroto est encore dans l'esprit de tous, le village de Kibagare à Kangemi est détruit, 30 000 habitants sont touchés, d'après la presse⁹⁵. Plus tard dans l'année, un nouveau déguerpissement concernant cette fois-ci seulement 50 familles qui ont reconstruit des abris sur le même lieu est évoqué. En juin 1993, la presse évoque la situation de 2000 personnes près de l'aéroport Wilson et la démolition du KCC (*Kenya creameries cooperative*) Village en décembre de la même année. En août 1996, l'éviction menace les 20 000 habitants du bidonville de Mukuru kwa Njenga⁹⁶, puis elle est suspendue. Deux jours plus tard, c'est le tour du Mbagathi Village (entre South C Akiba Estate et Langata Road) qui est détruit⁹⁷. En octobre 1996, un incendie volontaire détruit le village de Soweto, constitué de 947 habitations dans le quartier résidentiel aisé de Spring Valley construit sur le terrain privé d'un homme d'affaire proche du régime Moi, S. Githunguri⁹⁸. Les résidents occupaient les lieux depuis plus de 12 ans et de ce fait

94 SINAina 12/1986.

95 *Daily Nation*, 22/11/1990.

96 *The People*, 30/08 – 05/09/1996.

97 *Daily Nation*, 22/08/1996.

98 SINA Newsletter n° 37, mars 1997, et n° 40, novembre 1997.

pouvaient être considérés légalement comme les occupants légitimes. À la suite de cette destruction, un moratoire concernant les évictions a été évoqué. Pourtant les intimidations proférées, en décembre et janvier, par des criminels par l'administration et la police, se poursuivent. En novembre, un *District Officer* et des chefs affirment pouvoir installer les résidents sans-abri de Soweto près de Kayole, quartier situé dans l'est populaire de Nairobi. 1100 résidents donnent une contribution monétaire (de 520Ksh chacun) dans l'espoir de se voir attribuer un site alternatif. Ils sont emmenés par les camions du *City Council* sur un site dont ils sont immédiatement chassés (il appartient à quelqu'un d'autre) et ils sont alors réinstallés sur un terrain insalubre. Un tiers des personnes retournent à Soweto. Cet épisode illustre la collusion entre intérêt privé et public, S. Githunguri, est, à l'époque, un farouche défenseur de la KANU au pouvoir.

Les destructions se poursuivent malgré le moratoire évoqué. En janvier 1997, les *City Council Askaris* et les *Administration Policemen* démolissent des *kiosks* et habitations à Kayole⁹⁹. En 2002, la destruction du village de Galole à Eastleigh, près de la base aérienne de Moi, fait deux mille sans abri¹⁰⁰.

Malgré les différents épisodes marquants du maintien d'un ordre territorial, et les déclarations réitérées de changement de politique et de moratoire sur les destructions des quartiers d'habitations pauvres, les politiques de déguerpissement s'inscrivent dans la continuité de pratiques établies.

Petit commerce et artisanat de rue

De nombreux travaux ont souligné l'importance du secteur économique du petit commerce, de service et d'artisanat à Nairobi, généralement qualifié « d'informel ». Sous la colonisation, ce secteur d'activité était considéré comme spécifiquement « africain » et, de ce fait, demeurait extrêmement contrôlé. Le rôle des femmes, notamment dans le commerce alimentaire, a été noté¹⁰¹.

99 *Daily Nation*, 23/01/1997.

100 *Daily Nation*, 13/07/2002.

101 Robertson, C.C., *Trouble Showed the Way. Women, Men and Trade in the Nairobi Area, 1890-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1997. Sheldon, K.,

Depuis l'indépendance, la politique vis-à-vis des activités économiques illégales de débrouille est changeante : un jour encensées, le jour suivant bannies. Malgré certains discours démagogiques, la tradition de fort contrôle exercé sur ces activités perdure. Certains secteurs, comme celui des transports parviennent à se faire entendre mieux que d'autres¹⁰². Les périodes préélectorales voient le relâchement de mesures interdisant les activités de petit commerce et d'artisanat de rue. Le contrôle de ces activités, tout particulièrement au centre ville, demeure sensible. Certains propriétaires de *kiosks* bien localisés, par exemple alimentaires, entretiennent de bonnes relations avec le pouvoir pour exercer leur activité. Tous les propriétaires de *kiosks* doivent normalement acquitter une taxe à la municipalité pour obtenir une licence. Malgré cela, ils sont toujours menacés d'« expropriation ». Un système de droit d'occupation légal d'un espace public, parfois même des emprises routières, a été mis en place par la municipalité. Cette pratique est controversée¹⁰³.

Au cours des années 1990, les déclarations répétées de la part de l'administration provinciale contre la prolifération de *kiosks*¹⁰⁴ à Nairobi, aboutissent à l'organisation de plusieurs opérations de « nettoyage ».

Pendant la première vague de répression, en 1993-94, la municipalité et l'administration provinciale ne semblent pas s'entendre. L'équipe de la municipalité nouvellement élue en 1993 (élections rétablies après une interruption de dix ans) y semble opposée. Le *Nairobi City Council* refuse d'assumer la responsabilité de la démolition de *kiosks* et d'abris pour *jua kali* sur Kipande Road à Ngara. Elle souligne que les *licences* d'occupation délivrées par la municipalité sont valables.

Courtyards, Markets, City Streets. Urban Women in Africa, Boulder, Westview Press, 1996, p. 47-71.

102 Werlin H.H., 'The Hawkers of Nairobi : the Politics of the Informal Sector', in Obudho, R.A., *Urbanization and Development planning in Kenya*, Nairobi, Kenya Literature Bureau, 1981, p. 194-214.

103 *Daily Nation*, 30/08/1996, 'City council asked not to issue licenses on road reserves'.

104 *Kenya Times*, 13/01/1994.

En revanche, en 1997, les deux administrations centrales et locales semblent s'être donné le mot et organisent une action conjointe. Tous les vendeurs à la sauvette sont censés quitter le centre ville¹⁰⁵. Le président lui-même a donné une directive en ce sens¹⁰⁶. Le déroulement de cette opération révèle l'importance d'une protection politique pour l'attribution d'une licence d'occupation de lieux publics et le fait que certains de ces propriétaires de *kiosks* sont loin d'être « pauvres ». On rapporte que la propriétaire d'un *kiosk* alimentaire situé près de l'hôtel Serena, au pied d'immeubles de bureaux, a fait appel directement au président Moi, après la destruction de son restaurant. Cette anecdote et d'autres encore soulignent le caractère indispensable de protections politiques pour mener des affaires soudisant informelles.

En 1997, différents éléments ont convergé pour aboutir à cette offensive contre le *hawking*. D'une part, sur le plan politique, les *hawkers* ont été présentés, à différentes reprises, comme prenant le parti de l'opposition, tout particulièrement lors d'émeutes et de manifestations¹⁰⁷. D'autre part, sur un plan économique, la municipalité cherche à justifier une augmentation des taxes imposées aux commerces légaux qui par ailleurs se plaignent de la concurrence déloyale exercée par les commerçants de rue¹⁰⁸.

Suite à l'élection du président Kibaki en décembre 2002, l'économie interstitielle a fait à nouveau l'objet d'attention. Le nouveau régime cherche à débarrasser le centre ville de ces petits vendeurs à la sauvette et pour cela leur propose des sites alternatifs. Il souhaite les voir s'établir à l'est de Tom Mboya Street, ancienne limite entre secteur indien et européen¹⁰⁹.

On aurait pu penser que les bidonvilles et les *kiosks* correspondaient à une économie de deuxième zone mais, en réalité, les enjeux économiques dépassent ceux de la simple survie

105 *Daily Nation*, 21/05/1997.

106 *Daily Nation*, 17/06/1997.

107 *Daily Nation*, 25/06/1997. 'May 31 confusion : hawkers accused of looting.'

108 *Daily Nation*, 11/06/1997. 'City Hall wants to get rid of hawkers in a bid to increase revenue from Service Charge and rates from licensed businessmen in the CBD.'

109 *Daily Nation*, 23/02/2003 et 06/03/2002.

économique des pauvres. Certaines activités de petit commerce, de service et d'artisanat établis dans la rue ou dans des *kiosks*, liées en particulier à des rentes de situation, constituent des activités lucratives. Elles ne sont pas l'apanage des pauvres, d'autant plus qu'elles nécessitent des protections politiques. Le secteur locatif, même dans les zones d'habitat précaire, est lui aussi investi par des entrepreneurs qui monnaient leur accès à la terre.

Il est difficile de discerner un arrêt complet des pratiques de déguerpissement malgré des déclarations officielles dans ce sens sous Moi. En outre, la compétition pour la terre urbaine ne permet pas de mettre en œuvre des politiques alternatives (par exemple de relocalisation des personnes déplacées) sans une volonté politique réelle¹¹⁰. Contrairement à ce qu'écrivent certains auteurs qui passent sous silence la période Moi, il y a une reprise marquée des déguerpissements à la fin des années 1980. Les moratoires répétés restent sans effet. On assiste à l'exacerbation de mesures de contrôle territorial, faute de réelle mesure de lutte contre la pauvreté. La présidence de Kibaki n'est pas fondamentalement différente de ce point de vue.

Projets d'amélioration du logement

L'autre volet de la politique de répression de l'habitat illégal, à partir des années 1970, vise le problème du logement à Nairobi. Jusqu'en 1975, les nouveaux lotissements sont explicitement destinés aux classes moyennes et aisées. Des projets destinés aux pauvres voient le jour par la suite. Il existe des projets de réhabilitation de quartiers dégradés ou de bidonvilles et des projets de construction de nouveaux quartiers destinés aux pauvres ou aux classes moyennes.

Projets de réhabilitation

Le parc de logement municipal, mal entretenu, est aujourd'hui vieilli. Ceux qui y bénéficient d'un logement sont malgré tout privilégiés, les loyers étant inférieurs au cours du marché. Ce ne sont pas les plus pauvres mais les classes moyennes qui profitent de ces

110 *Daily Nation*, 12/06/1997.

attributions publiques de logements. Par ailleurs, la municipalité a entrepris la privatisation de certains de ces lotissements¹¹¹.

En août 2000, un vaste projet de réhabilitation des quartiers africains construits dans les années 1950 par la municipalité à l'est de Nairobi voit le jour. Le projet doit être réalisé avec l'entremise de la coopération égyptienne¹¹². Ces logements, situés dans les quartiers de Ziwani, Shauri Moyo, Majengo, Kaloleni, Mbotela, Bahati et Ofafa Kunguni (Maringo), à proximité de Jogoo Road, plus centraux que de nombreux lotissements récents, n'assurent pas un profit optimum. Ils doivent être remplacés par des immeubles à étages¹¹³. Environ cent mille personnes craignent l'éviction. Les 9400 logements de la municipalité à Ziwani, Shauri Moyo et Majengo doivent laisser la place à 26 400 appartements. Il s'agit d'un projet de « revalorisation » de domaines appartenant au *City Council* et non d'un programme de logements sociaux ; il n'est pas destiné aux pauvres, mais son objectif est de réaliser un profit. La question de la corruption et des intérêts personnels des promoteurs du projet se pose¹¹⁴. De ce point de vue, le parallèle avec la période coloniale est intéressant. D. Anderson souligne que la construction de ces lotissements d'Eastlands, dans les années 1950, avait été elle-même entachée par des scandales de corruption¹¹⁵. Ce projet, controversé, sera finalement abandonné. D'autres opérations de rénovation du même genre ont déjà été menées ailleurs, comme à Pumwani et à Majengo, quartiers « africains » parmi les plus anciens. Elles ont souligné le problème du relogement des habitants originels de ces quartiers, surtout des locataires ou sous-locataires. Pour ne citer qu'un exemple, le sort des 8000 locataires n'a pas été pris en compte au cours de la deuxième phase de construction du *Pumwani Highrise Estate*, immeubles

111 *Daily Nation*, 02/03/2000. L'exemple de Shauri Moyo montre la volonté affirmée de la municipalité de privatiser.

112 *Africa Analysis*, 08/09/2000.

113 *Daily Nation*, 31/08/2000. Pourtant les locataires disent avoir payé leur loyer suffisamment longtemps pour être propriétaires, par exemple à Makadara, construit dans les années 1920.

114 *Africa Analysis*, 08/09/2000.

115 Anderson D.M., 'Corruption at City Hall: African housing and urban development in colonial Nairobi', in Burton A. (dir), *op. cit.*, 2002, p. 138-154.

d'appartements qui remplacent d'anciennes habitations¹¹⁶. L'attribution des logements ne se fait pas de façon transparente. Les opérations de réhabilitation permettent à de nouveaux acteurs de s'implanter dans un quartier.

L'accaparement des terres et des logements par les plus riches est flagrant dans les opérations de réhabilitation de bidonvilles anciens qui ne profitent que marginalement aux habitants de ces quartiers. C'est un phénomène classique en urbanisme mais qui revêt de l'ampleur lorsqu'aucun contrôle n'est exercé pour faire respecter l'idée initiale du projet : améliorer le logement des habitants d'origine. L'amélioration de l'habitat pauvre donne finalement l'impression de servir de prétexte pour redéfinir la « propriété » de la terre. Que ce soit à Mathare ou à Kibera, des quartiers d'habitation, en dur, sont apparus dans des zones de bidonvilles, repoussant les pauvres vers d'autres parcelles plus marginales.

Quartiers nouveaux

Dans le cas de la construction de nouveaux quartiers, la question des anciens occupants ne se pose pas. En revanche, le problème du choix des nouveaux habitants se pose avec acuité. L'exemple du projet de Dandora, premier projet conçu pour des revenus modestes, est de ce point de vue intéressant. Situé à l'est de la ville dans le prolongement des lotissements des années 1950, à proximité également des bidonvilles des vallées des rivières Mathare et Nairobi, Dandora a été construit en plusieurs phases au cours des années 1970 et 1980. Il s'agit d'un lotissement en auto-construction. Le projet, promu par le *City Council* reçoit une aide de la Banque mondiale et du gouvernement kenyan. Destiné à héberger 72 000 résidents, il a été mis en œuvre à partir de 1976. Au début des années 1980, le quartier comptait entre 30 et 40 000 habitants¹¹⁷.

Par rapport aux objectifs de promotion d'un habitat pour personnes aux revenus modestes, la phase initiale du projet est un

116 *Kenya Time*, 27/03/1990 ; *Daily Nation*, 11/01/1999.

117 McInnes G., *Hope and Despair in Urban Self-Help Building. The case of Dandora Community Development Housing Project in Nairobi*, Mazingira Institute, Nairobi, 1995, p. 2-4. Les informations sur Dandora mentionnées dans la suite du paragraphe sont tirées de cette étude.

Avec le changement de régime et l'arrivée au pouvoir de Kibaki en décembre 2002, une révision totale des procédures d'allocation de terre pour lutter contre les pratiques corrompues est envisagée. La détermination du nouveau régime fait écho aux déclarations du Président Moi, à son arrivée au pouvoir en 1979. Des logiques d'accumulation foncière sous-jacentes expliquent en partie l'inefficacité ou le détournement des outils de planification à d'autres fins. Certains soulignent que tant que la question de l'accès à la terre ne sera pas clarifiée, la planification restera inopérante. On touche là au fonctionnement politique du pays.

Face à cette crise foncière, territoriale et politique, différentes solutions ont été préconisées. Si, pour certains, rien ne sert de formuler d'excellents plans, puisqu'ils ne sont pas suivi d'effet¹²⁸, pour d'autres, la planification demeure l'instrument privilégié pour concevoir une gestion alternative.

Réviser la planification et créer des titres de propriété constituent les deux volets « techniques » d'une réponse au problème du détournement du domaine public, proposés de manière répétée. En septembre 1983, le rapport de S.K. Mbugua recommandait de dresser un inventaire des biens de la ville, et d'obtenir des titres de propriété pour en limiter notamment le pillage. En janvier 1990, un rapport de J.K. Sang émet les mêmes recommandations et préconise de protéger en particulier les forêts de Karura, de Ngong et le parc national de Nairobi¹²⁹. L'idée de créer un inventaire informatisé des terres pour gérer la ville est également évoquée¹³⁰. Lors de réunions préparatoires pour l'élaboration d'un nouveau plan, la création d'un SIG est présentée comme une priorité¹³¹. Sans une volonté politique, ces solutions n'en sont pas, puisque les outils de planification sont détournés à d'autres fins.

Sur un plan politique, deux types de solutions sont préconisés : soit renforcer le rôle d'une municipalité élargie, soit, au contraire, diviser la ville en plusieurs entités administratives. Le renforcement du

pouvoir de la municipalité est défendu par la *Nairobi City Convention*¹³². Cette convention, tenue en 1993, se situe dans le contexte politique d'un « retour à la démocratie ». Elle est organisée suite à l'élection d'un maire à la tête du *City Council*, après un interlude de dix ans, au cours desquels le responsable de la municipalité est nommé. Le nouveau maire, Mwangi, appartient à un parti d'opposition. Plusieurs rapports demandés par le ministère des Autorités locales suggèrent au contraire de renoncer à une administration unifiée. Certains pensent que diviser la ville répond aux exigences d'une meilleure planification¹³³. En janvier 1992, un rapport évoque la possibilité de diviser la ville en quatre municipalités distinctes (Dagoretti, Langata, Kasarani, Embakasi). Une proposition similaire se trouve dans le rapport Mbogua de 2000 : la création de cinq communes permettrait la décentralisation des services urbains. Dans le rapport de la *Nairobi City Convention*, le renforcement des pouvoirs de la municipalité est synonyme de gestion démocratique de la ville. Les propositions de la convention renvoient à une planification idéale, plus de démocratie, une participation communautaire, un souci des plus pauvres et un souci de l'environnement. Elle suggère de gérer la croissance de la ville à l'échelle d'une aire métropolitaine *Nairobi Greater Metropolitan Area*, en collaboration avec les autorités locales voisines. Dans les faits, la réintroduction de l'élection du maire et la gestion de la municipalité par un parti d'opposition n'ont pas abouti à une situation plus saine. Le contrôle de la mairie s'avère une source de revenu pour un financement politique et personnel des élus, qu'ils appartiennent au régime en place ou à l'opposition. La seule solution, difficile à mettre en œuvre, est celle de la lutte contre la corruption et surtout de la responsabilisation. À leur niveau, les responsables de la planification ou même les géomètres devraient pouvoir agir, par exemple, en refusant de faire les levées de terrain ou l'enregistrement de celles-ci lorsqu'il s'agit de terres publiques¹³⁴.

128 *Daily Nation*, 11/01/2002.

129 *Daily Nation*, 02/10/2000.

130 Karuga G., *op. cit.*, p. 22.

131 *Daily Nation*, 31/12/2001.

132 Karuga G., *op. cit.*, p. 104. Le renforcement de l'autonomie de gestion de la ville est présenté comme devant accompagner un processus de démocratisation et de concertation à l'échelle des quartiers.

133 *Daily Nation*, 01/04/2002.

134 *Daily Nation*, 30/03/2002.

Conclusion

Nombreux sont ceux qui soulignent que la ville fonctionne sans plan : le dernier plan est périmé et, de toute façon, les plans ne sont pas mis en pratique. À Nairobi, la planification se caractérise à la fois par son inefficacité et par sa relation paradoxale à des mesures coercitives. Effet indirect de la planification, la majorité des habitants de Nairobi est reléguée dans des quartiers populaires insalubres et exigus, et connaît des conditions de logement déplorables. Les logements construits avec un minimum de confort restent inabordables pour les plus pauvres. Ce ne sont pas tant les normes « coloniales » de construction qui sont en cause que les structures actuelles du pouvoir. Le processus de privatisation des terres se fait sous contrôle de l'État et de personnes influentes au sein de l'État qui agissent, pour leur compte ou pour celui de leurs proches. La privatisation légale de certaines terres occupées par les pauvres fait partie intégrante de la crise foncière. Il est difficile, dans ce contexte, de séparer cette crise foncière d'une crise de la planification. Ce n'est pas tant le foncier que le territoire promu par le pouvoir qui est en jeu. L'importance des considérations de contrôle territorial (à la fois contrôle de l'accès au foncier et contrôle politique) constitue un aspect de la mise en œuvre de la planification qu'il convient de souligner en tant que tel. Dans le contexte d'une compétition politique pour la terre au Kenya, l'existence d'outils de planification ne sert pas à exercer un contrôle sur des logiques de marché, ils sont détournés au profit du pouvoir. L'accaparement de la terre par une élite politico-économique à Nairobi renvoie à des logiques d'appropriation foncière que l'on retrouve à l'échelle du Kenya tout entier. Même sans investissement dans la construction, la spéculation foncière permet à certains de réaliser un profit rapide, grâce à leurs relations politiques¹³⁵. L'accroissement des valeurs foncières est le signe d'une compétition intense et se traduit par la marginalisation des intérêts des plus pauvres. La diminution globale des ressources

foncières et le profit tiré des opérations immobilières par une élite politico-économique (y compris par la construction de logements locatifs précaires) contribuent à caractériser cette crise foncière. Avec le changement de régime, on peut se demander quel espoir il y a de voir une réelle politique de la ville se mettre en place et prendre le relais des mesures ordinaires de contrôle territorial.

135 Surtout si la terre est obtenue à un prix inférieur à celui du cours du marché par relation politique, pratique courante lors de la privatisation de terres publiques. Yahya, *op. cit.*, p. 1-2. L'auteur souligne que la valeur de la terre à Nairobi, dans les années 1960 ou 70, croît plus rapidement que le coût de la vie (son taux de croissance est alors trois fois supérieur à l'index du coût de la vie).

Médard Claire. (2006)

Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée

In : Charton-Bigot H. (dir.), Rodriguez-Torres D. (dir.) Nairobi
contemporain : les paradoxes d'une ville fragmentée

Paris (FRA) ; Nairobi : Karthala ; IFRA, 51-99. ISBN 2-84586-
787-5