
Aide internationale et grands projets urbains en Afrique sub-saharienne. Le cas de la Ville du rail à Nairobi

International aid and urban megaprojects in sub-Saharan African cities. The case of the Railway City in Nairobi

Ayuda internacional y megaproyectos urbanos en África subsahariana. El caso de la ciudad ferroviaria de Nairobi

Bérénice Bon

- 1 En 2012, les chemins de fer kényans (*Kenya Railways Corporation*) annoncent par voie de presse un “*plan immobilier*” de grande envergure dans le quartier d'affaires de la capitale kényane, Nairobi. Il s'agit du redéveloppement d'un terrain de plus de 140 hectares leur appartenant en une “*Ville du rail (Railway City) de classe mondiale, à la pointe du développement durable*”¹. Ce projet, estimé à plus de 2 milliards de dollars, est tourné vers la construction d'infrastructures de transport et doit être en partie financé par les concessions du foncier à des investisseurs privés. Avant cette étape, les parties prenantes doivent s'entendre pour définir les termes de référence du projet, c'est-à-dire le cadre institutionnel, les structures de financement et le premier plan de développement du terrain.
- 2 Cet article entend restituer cette phase d'instruction du projet qui fait l'objet d'un montage opérationnel complexe mobilisant le gouvernement national et local, mais aussi des acteurs internationaux : la Banque Mondiale, l'agence onusienne ONU-Habitat, des firmes internationales de conseil. À travers le cas d'étude de la Ville du rail, nous souhaitons nourrir une réflexion plus large sur les processus de négociation et de décision des grands projets dans les villes d'Afrique sub-saharienne, dans le contexte d'une forte dépendance aux financements externes. Quelles priorités d'action les acteurs internationaux mettent-ils à l'agenda pour l'aménagement urbain ? À quel(s)

moment(s) et dans quels espaces de décision interviennent-ils ? Et quels sont les effets sur l'action publique ?

- 3 À l'échelle internationale, l'idée d'investir les villes africaines comme objets d'action publique n'a jamais été aussi présente dans les agendas internationaux du développement urbain durable (Watson, 2016 ; Parnell, 2016 ; Choplin, 2019). Nairobi, agglomération de plus de 6 millions d'habitants², tient une place particulière sur la scène des politiques urbaines globales, du fait de sa place comme haut-lieu de la diplomatie urbaine mondiale et comme grande métropole, vitrine économique du Kenya. La ville héberge les bureaux régionaux de bailleurs de fonds, mais aussi les sièges des agences onusiennes en charge de l'environnement et en charge des villes.
- 4 Le Kenya, poids lourd régional en transition urbaine rapide, connaît depuis le début des années 2000 de grands chantiers dans le domaine des infrastructures urbaines pour accompagner les politiques de développement économique (Myers, 2015). Plus généralement, en Afrique sub-saharienne, les études font écho, depuis les années 2000, aux débats suscités par de grands projets de référence libérale, censés donner aux villes africaines de nouveaux pôles d'activités économiques, des parcs technologiques ou de grands ensembles résidentiels (Croese, 2018 ; Van Noorloos, Kloesterboer, 2018). Les grands chantiers d'infrastructures — corridors de transport, voies rapides, lignes ferroviaires, réaménagements des ports — se multiplient (Fouéré, Maupeu, 2015). Ces grands projets sont majoritairement adossés à des fonds internationaux, venant d'institutions financières multilatérales ou bilatérales, d'acteurs économiques privés, de coopérations décentralisées (Shannon, 2019).
- 5 À l'image de nombreuses autres villes en Afrique sub-saharienne, Nairobi se caractérise par une forte présence de bailleurs et d'experts étrangers dans les échanges urbanistiques et les montages financiers pour des projets urbains (McCormick, Schmitz, 2011 ; Njeru, 2013). Entre 2014 et 2015, 4 milliards de dollars ont été investis dans le domaine du développement urbain au Kenya, avec des fonds provenant principalement de la Banque Mondiale, de la Banque Européenne d'investissement, du gouvernement chinois, de la Banque Africaine de Développement, et de l'agence japonaise de coopération internationale³. À l'échelle de Nairobi, entre 2018 et 2019, 148 millions de dollars ont été injectés sous forme de prêts⁴, dont une part importante a été consacrée au plan directeur de Nairobi, à la construction d'infrastructures routières, ainsi qu'à un programme métropolitain pour les services urbains.
- 6 L'action publique en Afrique est imbriquée dans des logiques d'extraversion des États qui tirent des ressources financières et politiques de leurs relations aux institutions internationales (Bayart, 1999). Des acteurs institutionnels et non-institutionnels, locaux et internationaux aux intérêts divers participent à une "*coproduction de l'action publique*" (Lavigne-Delville, 2017). La marche à suivre n'est pas établie au départ, les distances entre les acteurs sont réduites lors d'un processus d'alliances et de compromis (Lewis, Mosse, 2006). Les travaux en socio-anthropologie des institutions internationales montrent que ces institutions sont traversées de pratiques et de logiques hétérogènes (Fresia, Lavigne-Delville, 2018). Les agents doivent s'ajuster aux reformulations des orientations et à celles des grilles conceptuelles (Abélès, 2015), aux changements dans les modalités d'intervention (McGrath, 1989 ; Chartier, Rivière, 2018), et aux mobilités des équipes dans les cycles complexes de projet (Deligne, 2018). Depuis les années 2000, les interventions de développement prônent des démarches participatives souvent déléguées à des consultants (Blanc, Bridonneau, 2011). Dans les

contextes nord-américains et européens, les analyses sont désormais nombreuses sur les rôles sociaux et politiques des consultants, en portant attention aux méthodologies, outils et procédures qu'ils emploient (Boni Le Goff, 2012), ainsi que les stratégies des consultants face aux donneurs d'ordre dans la démarche de conduite des projets (Belorgey, 2014). Cela est moins étudié dans le cadre de grands projets en Afrique subsaharienne, alors que les marchés de l'expertise urbaine, très concurrentiels, sont en pleine croissance. Au travers du cas de la Ville du rail, nous approchons l'action publique "*en pratique*" (Bertrand, 2015), lorsque des acteurs locaux et internationaux, dans le temps du grand projet, sont directement confrontés à l'opérationnalité des modèles et des normes internationales du développement urbain.

- 7 Sur le terrain désigné en 2012 par les chemins de fer, rien n'a encore été bâti. S'intéresser à la Ville du rail dans ces années de négociation entre acteurs locaux et internationaux, c'est donc s'engager dans une géographie de l'invisible dans la matérialité urbaine, mais qui prend son sens dans les espaces et les temps de négociation investis par les acteurs. Des maquettes, des plans, des visualisations 3D de ce que pourrait devenir cet espace circulent pendant ces réunions et ateliers. Nous proposons d'investir nous aussi ces espaces de négociation pour analyser où et quand ont lieu les débats, qui sont les parties prenantes, et comment elles légitiment leur participation et leur action. Nous montrons que ces jeux d'acteurs représentent des ressources pour l'action locale, mais attirent également des concurrences et marginalisent certains acteurs. Ils influencent l'appréhension politique de certaines thématiques sociales, économiques ou environnementales dans le développement urbain.
- 8 Nos résultats s'appuient sur une approche qualitative de terrain menée d'octobre 2016 à mars 2019 à Nairobi. Nous avons interrogé à plusieurs reprises les acteurs directement impliqués dans la phase d'instruction du projet : les représentants du ministère du transport, des infrastructures, du logement et de la ville ; du gouvernement local de Nairobi ; des chemins de fer kényans ; d'ONU-Habitat ; de la Banque Mondiale ; des firmes kényanes et sud-coréennes de consultance. Ces entretiens ont été complétés par ceux réalisés avec d'autres acteurs des politiques urbaines qui sont intervenus à certaines étapes de la phase d'instruction, encore non ouverte aux représentants de la société civile et aux habitants. Parmi ces acteurs des politiques urbaines, nous avons interrogé des promoteurs et des investisseurs immobiliers, des représentants de l'association des acteurs privés kényans et des deux agences nationales en charge des infrastructures routières. Nous avons également collecté et analysé les documents d'urbanisme, d'appels d'offres et de montages financiers liés à la Ville du rail. Enfin, nous avons eu accès à certaines des réunions organisées par ONU-Habitat et le consultant sud-coréen, et, dans le cas contraire, aux rapports et aux minutes des réunions.

Les grands projets d'infrastructure, un terrain de concurrences

- 9 En Afrique subsaharienne, les projets à l'image de la Ville du rail, associant grandes infrastructures de transport et valorisation économique du foncier, suscitent une attention croissante de la part des États et des bailleurs, même s'ils ne concernent encore qu'une minorité d'agglomérations. Ils représentent des terrains de concurrence

pour les gouvernements nationaux et locaux, ainsi que pour les bailleurs internationaux.

Convergence d'acteurs nationaux et étrangers autour de grandes infrastructures régionales

- 10 La Ville du rail constitue une illustration exemplaire d'un grand projet répondant à la fois aux ambitions métropolitaines d'une capitale, et à celles des politiques nationales de développement, dans un contexte de dépendance aux financements externes.
- 11 En avril 2015, le ministère kényan des Transports, des Infrastructures et du Développement Urbain publie un appel d'offre pour des services de consultance pour le projet de la Ville du Rail. La communication politique du projet met en avant la priorité donnée aux infrastructures de transport :

"Il s'agit d'un projet de développement urbain de premier plan au cœur de la ville de Nairobi qui créera une plateforme intermodale pour le trafic ferroviaire de banlieue, ainsi que pour d'autres transports publics urbains prévus, y compris le transport en bus en site propre, d'autres transports publics de masse potentiels, comme un métro, le transport motorisé et non motorisé."
- 12 Nairobi tient une place privilégiée dans la mise en œuvre de projets supportant des enjeux de développement métropolitain, mais aussi national et international (Fourault-Cauët, Steck, 2019). En 2008, la politique nationale de développement "*Kenya Vision 2030*" est adoptée par le gouvernement Kibaki. Ce "*manifeste politique*" (Manji, 2015) appuie une stratégie de développement spatial par des grands corridors de transport pour orienter le développement économique et l'urbanisation (Gekara, Chhetri, 2013). Selon un de ses directeurs⁶, la Vision 2030 a donné le feu vert à la construction de nouvelles infrastructures dans les espaces compétitifs des métropoles kényanes, ceci dans une volonté "*d'attirer les investisseurs internationaux*". Il identifie à Nairobi plusieurs "*projets phares*" (*flagship projects*) de la Vision 2030, comme le grand projet de parcs d'entreprises "*Konza*", "*l'autoroute Thika*", la "*Ville du Rail*", le "*corridor LAPSET*".
- 13 Entre 2008 et 2013, les grands projets se sont multipliés sous l'égide du Ministère des Transports et des Infrastructures. Le budget 2014-2015 pour la construction d'infrastructures à l'échelle nationale s'élève à 482 millions d'euros⁸, et provient en grande partie de bailleurs de fonds étrangers. Il est majoritairement orienté vers la construction de routes (Klopp, 2012 ; Cirolia, Berrisford, 2016). À titre d'exemple, l'autoroute urbaine construite entre 2009 et 2012 reliant le CBD⁹ à la ville de Thika dans sa région métropolitaine a été pilotée par les ministères nationaux et financée par trois bailleurs : le gouvernement chinois, la Banque Africaine de Développement et le gouvernement kényan.
- 14 En Afrique sub-saharienne, ces axes majeurs de circulation restent plébiscités par les États, les institutions multilatérales et les entreprises multinationales en tant qu'instruments de croissance économique et de politiques de développement (Chauvin, Mareï et Lombard, 2017). Ils deviennent "*un enjeu stratégique*" pour les gouvernements urbains (Lombard, Ninot, 2010). L'octroi de financements internationaux est adossé à des intérêts variés et différentes conditionnalités de prêts, ou de contreparties à l'investissement, comme l'accès à des terres agricoles ou l'extraction de ressources naturelles (Bremner, 2013). Ils représentent également une importante rente de contrats pour les sociétés d'ingénierie nationales et internationales.

- 15 À l'image de la Ville du rail, les références aux transports publics de masse — bus en site propre, tramways, métros — se multiplient depuis 2015 dans les visions stratégiques, les documents de planification et les rapports d'acteurs internationaux pour les villes africaines (Appelhans, Baumgart, 2019). Plusieurs études de cas montrent une diversification croissante des coopérations internationales pour mener ces projets et des stratégies de placement de l'aide qui attisent des concurrences. Par exemple, en Tanzanie, dans la ville de Dar es Salaam, le projet de bus en site propre est financé par la Banque Mondiale, l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) et le gouvernement des Pays-Bas. À Nairobi, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement sont les principaux bailleurs du projet de bus en site propre. De même, dans les deux villes, une assistance technique est apportée pour l'élaboration des études et l'organisation d'activités de formation, par des associations internationales comme l'Institut pour les Politiques de Transport et de Développement, l'Association Africaine des Transports Publics, mais aussi l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (Ka'bange *et al.*, 2014). Pour le cas des bus en site propre dans les villes d'Afrique du Sud, Wood (2014) montre que les acteurs de l'aide s'appuient sur leurs réseaux professionnels, personnels, mais aussi leurs affinités politiques, pour soutenir les projets à différents moments de leur conception ou de leur opérationnalisation. Ils forment alors des alliances avec des personnalités politiques, des experts, et des acteurs économiques nationaux.
- 16 Ces stratégies de placement de l'aide reposent également sur l'articulation entre des grands projets d'infrastructures nationales, notamment ferroviaires, et des projets urbains, avec un poids de plus en plus important de la Chine. En Éthiopie, dans la ville d'Addis-Abeba, si les premiers débats ont porté sur un bus en site propre, fortement soutenu comme au Kenya ou en Tanzanie par la Banque Mondiale, l'intervention de bailleurs chinois dans le cadre de programmes nationaux d'infrastructures ferroviaires a fait pencher la balance pour un projet de tramway (Nallet, 2018). Un partenariat s'est formé entre l'agence des chemins de fer éthiopiens, une compagnie d'ingénierie et la banque d'exportation chinoises, créant des tensions avec les autres agences nationales. Au Kenya, en 2005, une partie des activités des chemins de fer est concédée à un consortium privé international. En 2013, la priorité est donnée aux projets de nouveaux tronçons ferroviaires, la *Standard Gauge Railway*, supportés par le gouvernement chinois, et impliquant de nombreuses sociétés d'ingénierie chinoises. L'enjeu foncier se profile derrière les fortes contraintes financières de ces compagnies ferroviaires, face au poids croissant de l'endettement lié aux grands projets et à leurs partenariats internationaux.

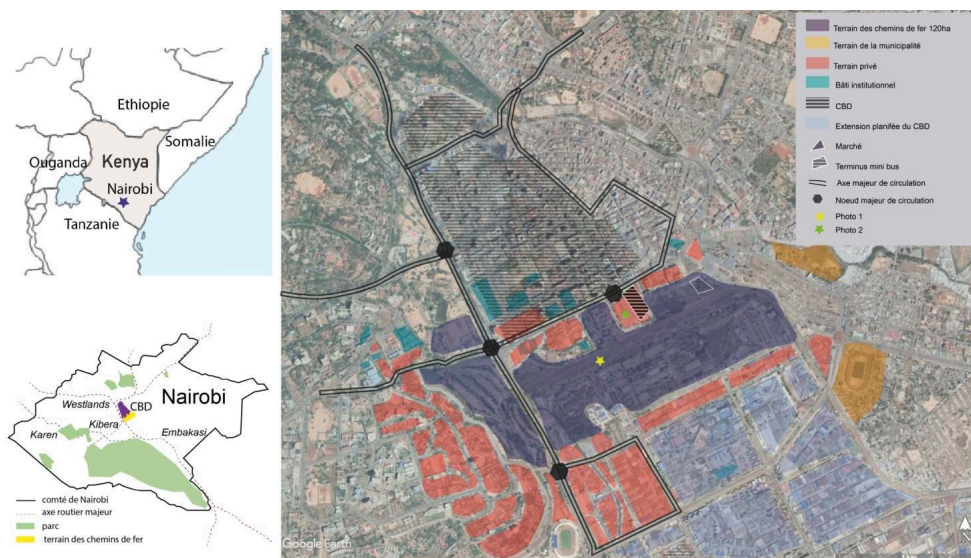
Les infrastructures régionales, des moteurs de la pression foncière

- 17 La Ville du rail est une opportunité foncière convoitée dans le CBD de Nairobi, tant par les ministères et les agences nationaux, que le gouvernement local et les bailleurs étrangers dans un contexte de raréfaction des ressources foncières publiques. Comme le rappelle un parlementaire en 2008 : *“quelqu'un a un bon investissement à faire dans cette ville, mais il ne peut pas obtenir le terrain nécessaire pour le faire”*¹⁰.
- 18 Les acteurs que nous avons interrogés au sein des ministères et des chemins de fer estiment que la moitié de la réserve foncière de la Ville du rail sera transférée à des investisseurs privés. La vente de droits de développement est justifiée comme outil de

retour sur investissement pour la construction d'infrastructures publiques, comme outil de remboursement de la dette des chemins de fer, et enfin comme outil d'aménagement pour renforcer la compétitivité économique de cet espace.

- 19 Dans le contexte européen (Bertolini *et al.*, 2012), mais aussi de l'Amérique du Sud et d'Asie (Curtis *et al.*, 2009), de nombreuses études soulignent un renouveau de l'intérêt porté par les acteurs politiques et économiques au redéveloppement des emprises foncières ferroviaires. C'est aussi le cas à Nairobi avec la Ville du Rail, ou le projet "La Gare" dans le quartier d'affaires d'Addis-Abeba en Éthiopie. En Éthiopie, le projet est porté par un partenariat entre une société privée d'investissement et de développement immobilier basée à Abu Dhabi et le gouvernement de la ville d'Addis-Abeba. Le chantier de redéveloppement de 36 hectares de terrain de la compagnie du chemin de fer a débuté et est tourné vers la construction d'appartements de luxe, de bureaux et de commerces¹¹.
- 20 À Nairobi, le terrain de 120 hectares démarqué pour la Ville du rail se situe derrière la station de train à l'extrémité Sud du CBD (carte 1). Mis à part les rails, on aperçoit de nombreux bâtiments autrefois utilisés pour des activités industrielles ou liées au ferroviaire, des dépôts de marchandises, le siège des chemins de fer kényans, ainsi que des bâtiments de l'université technique Kenyatta, et un marché. Le terrain est ceinturé d'immeubles de bureaux et de petites industries sur des terrains privés ou publics, et un terminus pour les minibus (photo 2).

Carte 1 : Le CBD de Nairobi et le terrain des chemins de fer



Source : réalisation auteur, d'après les plans fournis par la municipalité de Nairobi et le premier rapport intermédiaire du consultant, 2018

Photo 1 : Vue sur le terrain des chemins de fer et le CBD



Source : auteur, Nairobi, mars 2016

Photo 2 : le terminus des minibus



Source : auteur, Nairobi, mai 2017

- 21 Le terrain des chemins de fer est mentionné dans les plans d'urbanisme du CBD à partir du milieu des années 2000 dans un contexte de décentralisation. Ces plans présentent différentes visions pour l'aménagement de la Ville du rail. En 2006, le plan directeur des infrastructures¹², publié par la municipalité de Nairobi avec l'assistance de l'agence de coopération du Japon (JICA) et l'agence nationale pour les routes urbaines, recommande la construction d'un autopont passant au-dessus du terrain aujourd'hui

démarqué pour la Ville du rail. En 2014, le gouvernement local (anciennement la municipalité¹³) publie le plan directeur de Nairobi¹⁴ également avec l'assistance de JICA, qui priorise la construction d'un réseau public de transport, avec quatre corridors de bus en site propre, mais aussi un réseau de métro léger aérien desservant la gare de Nairobi. En 2016, les chemins de fer et le ministère des Transports publient quant à eux le projet Green Mall, qui cible un terminal de bus et des corridors routiers pour rejoindre la zone industrielle au Sud dont la construction dépend de l'agence nationale en charge des autoroutes, et qui traversent le site de la Ville du rail à l'endroit supposé de l'autopont.

- 22 Si la Ville du Rail est annoncée comme un grand projet mixte, intégrant des zones résidentielles, des zones économiques et des infrastructures, la priorité reste donnée aux infrastructures, pour lesquelles interviennent donc les ministères, le gouvernement local de la ville de Nairobi et les agences nationales créées en 2007. Ces agences nationales ont la charge d'une certaine catégorie de routes en zones urbaines : KENHA¹⁵ pour les voies rapides en zones rurales ou urbaines et KURA¹⁶ pour les voies en zones urbaines. Ces agences disposent de ressources techniques, financières et humaines plus importantes que les services en charge des routes du comté de Nairobi¹⁷. La Banque Mondiale, impliquée dans les réformes de transport depuis les années 1990, a directement soutenu la création de ces agences¹⁸. Le contrôle des capitaux, majoritairement internationaux, est l'un des principaux arguments entendus lors des entretiens au ministère et auprès des bailleurs pour légitimer le rôle des agences nationales, mais également une volonté de contrôle sur l'économie de contrats générée par la construction des infrastructures¹⁹. Cependant, les mandats sur les permis de construire, ainsi que les réglementations d'urbanisme restent dans les mains du comté de Nairobi.
- 23 Ces plans d'urbanisme laissent apparaître des difficultés de coordination entre, d'une part, les compétences centrales, qui font appel à différents bailleurs et agences nationales, et, d'autre part, entre compétence centrale et gestion locale par le gouvernement de Nairobi. Ces deux niveaux de régulation dépendent de capacités techniques, humaines et financières variables pour user de leurs prérogatives sur la gestion des infrastructures et du foncier, ainsi que sur la captation de crédits internationaux.

Les acteurs de l'aide dans la définition et la conduite des politiques urbaines

- 24 Les mécanismes institutionnels à différents échelons politiques, mais aussi des représentations tirées d'héritages historiques, servent à légitimer ou à rendre illégitime l'intervention de certains acteurs dans les structures de gouvernance du grand projet.

La multiplication des instances de coordination

- 25 Pour partager les informations et coordonner les actions dans le domaine des transports urbains, différentes plateformes nationales ont été mises en place par les bailleurs, les ministères, mais aussi les acteurs économiques privés.

- 26 À Nairobi, les bailleurs se réunissent deux fois par an au sein du “Groupe de Travail du secteur Transport”, en présence de représentants des ministères et des agences nationales. Le groupe de travail est administré à tour de rôle par un bailleur, principalement la Banque Européenne d’investissement, JICA ou la Banque Mondiale. Il est intéressant de noter que cette plateforme a été renommée en 2017 “Groupe de Travail du gouvernement et des bailleurs sur le transport et les infrastructures” une volonté du gouvernement national pour réaffirmer son rôle d’encadrement²⁰. Pour chaque programme et projet, les bailleurs de fonds désignent également un officier de liaison, qui assure le suivi avec le ministère et doit être capable “*de mener à bien*”²¹ les projets.
- 27 Le ministère du Transport, des Infrastructures, du Logement et de la Ville, désigne quant à lui un “Comité de suivi des projets” qui se réunit tous les deux mois au ministère avec les bailleurs du projet concerné. Ce comité est doublé “*de discussions bilatérales*” avec chaque bailleur²². Des réunions régulières sous la dénomination de “Gestion des Infrastructures Publiques” sont également organisées par le Trésor national au sein du ministère des Finances, qui est l’emprunteur pour les grands projets. Ces réunions se tiennent en présence des bailleurs de fonds, mais aussi de représentants d’associations, de plateformes²³ et d’agences publiques, selon l’agenda de discussion. Il s’agit d’assurer la coordination entre les ministères, mais surtout de répondre aux priorités du gouvernement et de discuter des coûts et des bénéfices²⁴. Ces plateformes formelles de coordination sont renforcées par des liens interpersonnels, du fait d’une forte mobilité professionnelle entre les postes de coordinateur dans les ministères, et ceux des bureaux locaux des organisations internationales.
- 28 Un autre niveau de coordination est assuré au sein de l’Alliance du Secteur Privé Kényan (KEPSA)²⁵ structurée autour de 17 comités. Les membres du comité transport se réunissent tous les trois mois et rencontrent les députés, les gouverneurs, les bailleurs de fonds, mais aussi le président “*selon les problèmes et difficultés rencontrés*”²⁶. Au sein de cette alliance, un “Forum des Partenaires de Développement”²⁷ est organisé deux fois par an avec les bailleurs, la plupart du temps sans représentant du gouvernement. Le rôle de cette association est politique : les acteurs ne se bornent pas à protéger leurs intérêts économiques immédiats, mais la sécurité sur le long terme de leur environnement économique en participant à l’élaboration de nouvelles réformes et projets urbains. Enfin, cette alliance du secteur privé a des représentants dans les comités de direction des agences nationales de transport lui permettant d’accéder directement à la prise de décision et aux informations sur les projets. Cette association peut donc servir de relais à la fois aux bailleurs et aux agences nationales pour consolider leurs positions.
- 29 Les plateformes de coordination entre les décideurs politiques et les bailleurs dans le domaine du transport urbain sont stabilisées : elles ont lieu selon un agenda précis, qui peut être modifié au gré des débats, des projets et des décisions politiques. Les représentants des gouvernements locaux ne sont cependant conviés “*qu’occasionnellement*”²⁸, renforçant la centralisation des décisions.

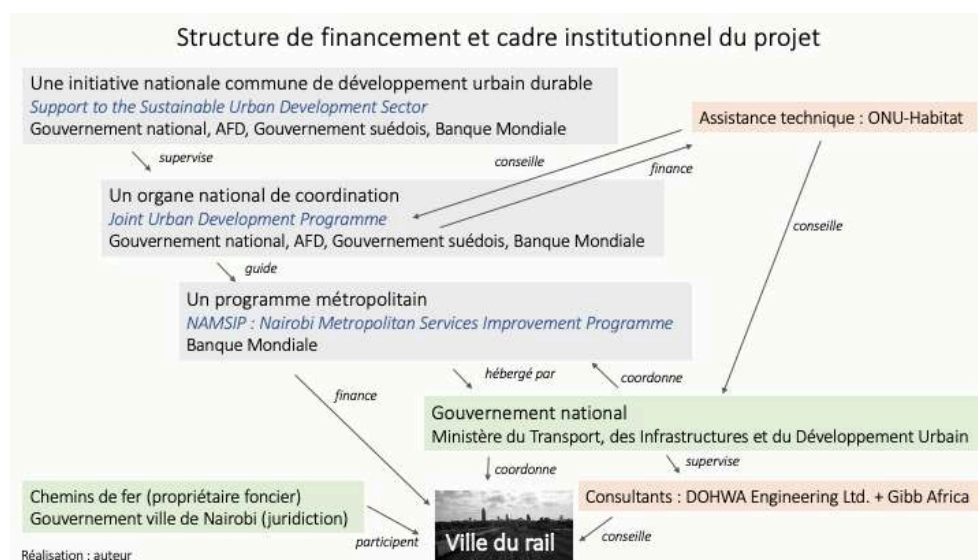
Des programmes métropolitains aux dispositifs de projet

- 30 Selon le principal conseiller du bureau de coopération japonaise à Nairobi, le redéveloppement du foncier public est “*complexe (...) car le cadre juridique n’est pas*

suffisant”. L’expérimentation se fait au sein de “projets”, désignés comme une “traduction dans quelque chose que l’on peut quantifier”²⁹. Les dispositifs de territorialisation des interventions par des grands projets ne sont pas neutres : ils déterminent les capacités de contrôle de chaque acteur.

- 31 La Ville du rail s’inscrit dans le Projet de Services Métropolitains de Nairobi (NAMSIP) financé par la Banque Mondiale, pour des projets d’infrastructures et de services urbains à Nairobi et dans sa région métropolitaine (figure 1). Ce projet est lui-même supervisé par le “Programme Commun de Développement Urbain”³⁰, avec le gouvernement kényan, l’Agence française de développement, le gouvernement de Suède et la Banque Mondiale. Ce programme a été mis en place en 2009 pour coordonner les actions des bailleurs dans le soutien au secteur du développement urbain durable³¹ au Kenya. Au sein de ce programme, l’Ambassade de Suède finance un comité de conseil stratégique, hébergé et mis en œuvre par ONU-Habitat. L’agence onusienne a alors un rôle de consultant pour coordonner, faciliter, et évaluer les actions. ONU-Habitat occupe ce même rôle pour la Ville du rail avec un financement du gouvernement de Suède. Pour ce type de fonction assigné à l’agence ONU-Habitat, les bailleurs nomment un conseiller qui intègre pendant le temps du projet les équipes de l’agence onusienne. Pour la Ville du rail, il s’agit d’un architecte suédois, qui a travaillé pour l’agence suédoise de coopération. Ces flux de financement imposent ainsi le choix des experts pour l’assistance technique des projets.

Figure 1 : structure de financement et cadre institutionnel de la Ville du rail



- 32 L’appel d’offre international pour le consultant a été publié par le ministère puis remporté par une firme d’ingénierie sud-coréenne — DOHWA Engineering Ltd. — associée au consultant local GIBB, bien implanté sur le marché local de la consultance urbaine. Le ministère supervise le consultant et se positionne également au nom des représentants du principal bailleur, la Banque Mondiale. Cela est facilité du fait que les représentants de la Banque Mondiale ont leurs bureaux directement au sein du ministère, dans les services du directoire du développement métropolitain qui coordonne le programme métropolitain NAMSIP.
- 33 Lors des entretiens dans les services d’urbanisme de la ville de Nairobi, les agents insistent sur un premier déséquilibre, avec une supervision du consultant qui leur

échappe. La structure de gouvernance de la Ville du rail renforce un rapport de force visible dans les plateformes de coordination nationale en faveur du ministère, et non du gouvernement local ou des chemins de fer.

Les sens politiques de l'expertise internationale

- 34 Le projet de la Ville du rail prend place dans un contexte délicat pour les chemins de fer, marqué par des protestations fortes contre les accaparements de terres publiques, ainsi que des restructurations internes. L'intervention d'organisations internationales est légitimée, au-delà de contraintes de financement, comme une forme de dépolitisation des enjeux pour une institution dans laquelle infrastructure ferroviaire, activités foncières et immobilières ont toujours été associées.
- 35 La valorisation foncière n'est pas une activité nouvelle au sein des chemins de fer. Dès 1899, le gouvernement colonial désigne le foncier comme un important retour sur investissement pour *“le contribuable anglais qui a avancé le capital pour la construction des lignes”* (Lord Salisbury, 1899, cité par Siganga, 1997). En 1934 est nommé un assistant en charge du foncier et est élaborée la première politique foncière encadrant la concession de parcelles à des individus et des industries (Siganga, 1997). À l'indépendance en 1963, les chemins de fer kényans disposent à Nairobi et dans sa région de 300 hectares de foncier non utilisés pour les activités ferroviaires. En 1992, les chemins de fer se dotent d'un département immobilier qui comprend 41 employés. Aujourd'hui, le département ne compte plus que huit employés, du fait de contraintes financières, humaines, mais aussi de changements dans la mobilisation de la ressource foncière.
- 36 En 2004, le rapport Ndungu³² sur les transferts illégaux de terrains au Kenya, pointe du doigt les chemins de fer, et plus généralement l'extrême centralisation de l'allocation des terres et un laissez-faire pendant le régime du président Moi (Boone, 2012). Selon la directrice du département immobilier, une difficulté majeure a été l'enregistrement défectueux des terrains pendant des dizaines d'années sans titre de propriété, et leur allocation illégale à des individus et des sociétés privées : *“les terres n'arrêtent pas de disparaître (...) je n'ai pas les chiffres précis (...) la plupart des terres ont été transférées illégalement sans être enregistrées.”*³³
- 37 En août 2018, un nouveau scandale sur l'allocation de terrains a conduit à l'arrestation de membres de la direction des chemins de fer et de deux géomètres. La lutte contre la corruption autour du foncier public a été soutenue par les organisations internationales qui publient de nombreux communiqués dès les années 2000. Dans ces mêmes années, la Banque Mondiale insiste sur le redéveloppement des emprises foncières des Chemins de fer au nom d'une nécessaire rationalisation économique. Cet argument est repris par des autorités politiques locales lors de débats parlementaires³⁴. Selon l'actuelle directrice du département immobilier, le développement du foncier serait progressivement devenu une *“activité secondaire”*, et son département *“n'a rien à voir avec la Ville du rail”*. En 2012, les chemins de fer annoncent le projet de la Ville du rail qui est effectivement placé sous l'égide du ministère avec la garantie du principal bailleur, la Banque Mondiale. Au sein des chemins de fer, c'est un ingénieur récemment recruté au sein du département infrastructure qui est chargé de le piloter, et non le département immobilier. Comme analysé par Manji (2014), la présence des bailleurs dans le domaine des réformes foncières au Kenya s'articule à une *“méfiance”* entretenue vis-à-vis du pouvoir bureaucratique.

- 38 L'action de la Banque Mondiale et du gouvernement national est favorisée par les structures de coordination aux différents échelons politiques où se décident les grandes orientations et les principaux fléchages des crédits. Ce poids de l'action publique nationale vis-à-vis d'une gestion locale est renforcé d'une part par les dispositifs de grands projets, et d'autre part, par l'argument de l'expertise internationale contre la corruption locale, ainsi que celui d'une nécessaire rationalisation économique des entreprises d'État.

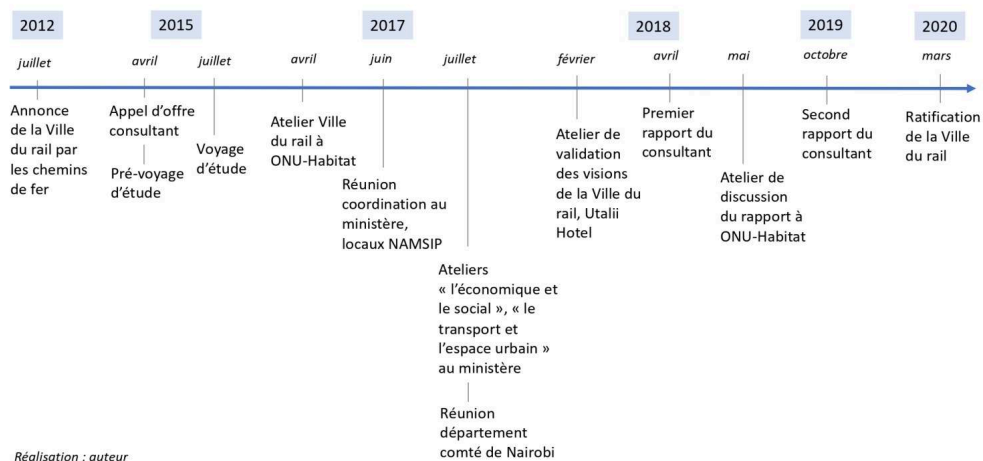
Choix des lieux, choix des participants : les jeux d'acteurs dans la phase d'instruction du projet

- 39 Les jeux d'acteurs et les modalités concrètes d'intervention lors de la phase d'instruction du grand projet ont un rôle important : décider des lieux, convier des acteurs sont autant d'actions qui permettent d'affirmer ou de marginaliser la position de certaines parties prenantes.

La promotion d'un modèle de consultation

- 40 Les représentants des firmes de consultance et de l'agence onusienne ONU-Habitat insistent pendant les entretiens sur leur rôle d'accompagnement des acteurs publics dans un processus désigné de "renforcement des capacités" (*capacity building*), suivant un calendrier précis (figure 2). Le consultant a également la charge de la rédaction d'un rapport intermédiaire. Nous rejoignons les analyses de Poupeau *et al.* (2012) sur des consultants "maïeuticiens" de l'action publique, c'est-à-dire détenant un rôle de facilitateurs, pour un projet où il n'y a pas encore de vision négociée.

Figure 2 : chronologie des réunions et des ateliers organisés par le consultant et ONU-Habitat



- 41 ONU-Habitat a pris en charge les premières étapes du projet. Un pré-voyage d'étude a été organisé en avril 2015 au Kenya avec des représentants du gouvernement local, le directeur du programme métropolitain NAMSIP, ainsi que les chemins de fer. L'objectif selon les personnes interrogées à ONU-Habitat était d'identifier la position de chaque

acteur et de décider du calendrier. La deuxième réunion a été organisée par ONU-Habitat en juillet 2015 sous la forme d'un voyage d'étude à Stockholm. Des personnalités politiques de haut rang ont alors été conviées : les directeurs des chemins de fer et le gouverneur de Nairobi, à cette époque Evans Kidero. Selon les représentants d'ONU-Habitat, ce processus de participation contribue à renforcer l'appropriation politique du projet par le gouvernement local, et, d'autre part, à orienter rapidement les débats autour d'une fonctionnalité mixte du sol.

- 42 Les références internationales à des pratiques urbanistiques font l'objet de la réunion officielle de lancement du projet qui est organisée en avril 2017 au siège d'ONU-Habitat à Nairobi. Lors de cette réunion, sont conviés des représentants du département économie urbaine et mobilité d'ONU-Habitat, des chemins de fer, de la firme de consultance DOHWA, du ministère, de la Banque Mondiale, de l'ambassade de Suède et des services d'urbanisme du comté de Nairobi. La directrice de ces services oriente sa présentation sur les plans déjà approuvés par son département, qui soutiennent notamment la construction d'un autopont sur le terrain de la Ville du rail, et la nécessité de penser aux services essentiels, notamment l'accès à l'eau. Mais le consultant, qui prend ensuite la parole, pointe du doigt des premières "inconsistances" dans les plans actuels du CBD, légitimant par là-même la nécessité de son intervention.
- 43 Cette réunion sert aux trois représentants de la firme sud-coréenne à se présenter devant les acteurs publics. Ils mettent en avant leur expertise internationale dans le domaine du redéveloppement de quartiers de gare, et leur calendrier de travail. L'argument du consultant repose sur la fabrication d'une "matrice" des décisions, nécessaire à l'écriture de son rapport et désignée comme la clé d'une bonne participation. Le consultant se positionne derrière une certaine neutralité, en rassemblant les vues des parties prenantes lors d'ateliers, de réunions collectives ou en comité restreint.
- 44 Lors du deuxième jour de la réunion, les discussions s'orientent sur les outils de financement et la construction d'infrastructures de transport. Le flou demeure cependant sur quoi faire de la Ville du rail, en témoignent les questions posées dans la salle : "mais qu'est-ce que le site doit offrir ?", "faut-il vendre les terrains ?". La branche économie urbaine d'ONU-Habitat s'est chargée d'inviter les experts internationaux, une position facilitée par l'organisation des réunions au siège d'ONU-Habitat. Cela introduit un premier biais politique dans leur intervention présentée comme simplement facilitatrice, car choisir les intervenants c'est aussi orienter les débats. L'orientation du projet sur les infrastructures de transport est ainsi reflétée dans le choix des experts internationaux invités : GAUFF³⁵ ; ITDP³⁶ ; un expert de la Banque mondiale sur le modèle international de "Transit Oriented Development". Ces thématiques jugées prioritaires feront l'objet des autres temps de la négociation, durant lesquels des rapports de force commencent à émerger.

Des asymétries de pouvoir évitées ou renforcées par la consultation

- 45 Les ateliers organisés par le consultant dévoilent des divergences d'intérêts et des concurrences entre les agences nationales soutenues par différents bailleurs. Les acteurs légitiment leur participation par différents registres de discours et en imposant des lieux de négociation.

- 46 Les discussions lors du premier atelier organisé au ministère sont houleuses. Étaient présents en plus des autorités locales, des chemins de fer et du ministère, des représentants des agences nationales en charge des routes, un représentant de l'agence nationale environnementale, un représentant de la *Kenya Association of Manufacturers* et une architecte invitée par ONU-Habitat. Le volet économique du projet est orienté sur la composante logement haut de gamme justifiée par le consultant comme un retour sur investissement. L'architecte, soutenue par des interventions du représentant d'ONU-Habitat, met en garde sur la faible attractivité du site et le besoin de logements sociaux. Dans le domaine du transport, les agences nationales défendent leur propre agenda politique. Les ingénieurs de l'agence en charge des voies rapides, KENHA, insistent sur une voie rapide qui est en train d'être prolongée et le projet pilote du bus en site propre qui doit y être expérimenté. Les représentants de l'agence en charge des routes en zones urbaines, KURA, et des services d'urbanisme de Nairobi insistent quant à eux sur un autopont qui traverserait le terrain de la Ville du rail. Au cours des discussions, des alliances entre le consultant sud-coréen et le ministère des Transports se créent en accordant leurs discours sur les potentiels impacts négatifs de l'autopont et sur le pouvoir du ministère "de geler" des projets.
- 47 En réponse, les représentants des services d'urbanisme de Nairobi investissent d'autres espaces de rencontres avec les partenaires du projet, et consolident leur position en s'appuyant sur les concurrences entre les acteurs de l'aide. Ainsi, mi-juillet 2017, lors de la réunion du consultant dans le département d'urbanisme du comté de Nairobi sans la présence du ministère et des chemins de fer, les représentants du gouvernement local prennent l'initiative d'inviter le bailleur japonais JICA, alors absent des ateliers et réunions, et qui défend lui aussi le projet d'autopont. En présence donc de ce bailleur, les représentants de la ville de Nairobi rappellent leur mandat de validation des plans et l'obligation du consultant de partager les informations et de remettre les rapports à l'ensemble des acteurs.
- 48 Lors des entretiens³⁷, les employés du département urbanisme à qui est demandé le suivi du projet, expriment de vives critiques sur les orientations données à la Ville du rail, et sur le rôle tenu par la firme de consultance sud-coréenne. Ils soulignent le manque d'intégration spatiale avec le CBD et un manque de clarté quant aux impacts environnementaux, notamment sur la dépollution des sols après des années d'activités ferroviaires. La construction de nouvelles routes et un corridor végétalisé discuté lors des ateliers accéléreront selon eux la contamination de la rivière située à proximité du site, en drainant les pollutions du sol. Pendant les entretiens, ces représentants marquent la différence : il y a "eux" et "nous". Ce "eux" regroupe le consultant sud-coréen et (surtout) le ministère, car "les termes de référence du consultant, ce sont ceux du ministère (...) DOHWA (le consultant sud-coréen) est perdu". Ils insistent également à plusieurs reprises sur leur manque de "considération", et sont l'objet, selon eux, "d'accusations de corruption". Ce discours traduit de nouveau une méfiance vis-à-vis de la bureaucratie et sa gestion du foncier. À ce manque de crédibilité, se mêlent les mobilités professionnelles et les stratégies personnelles de carrière. Les urbanistes rencontrés en 2017 lors de la première réunion sur la Ville du rail, ne sont pas ceux interrogés en 2018, car ils ont changé de postes. Ces mobilités rendent difficiles le suivi du projet. De plus, les positions de consultant qu'offrent les organisations internationales à Nairobi, mais aussi les salaires plus importants dans les agences de l'État, incitent ces professionnels à rester discrets.

- 49 Le consultant local GIBB, associé à la firme sud-coréenne DOHWA, affiche ouvertement son pessimisme sur la réalisation même du projet, du fait de “*ces problèmes politiques*” et des blocages selon lui entretenus par les chemins de fer, les autorités politiques locales, et les compétitions entre bailleurs³⁸. Il est difficile cependant d’en savoir plus pendant les entretiens sur un rôle de médiateur que ce consultant pourrait assurer entre la firme de consultance étrangère et les acteurs publics locaux.
- 50 Si rien n’a encore été bâti ou démarqué sur le terrain des chemins de fer, cette seconde partie met en avant une autre géographie, cette fois-ci tangible, du processus de consultation. Les lieux concrets de la négociation permettent d’affirmer ou de marginaliser la position de certains acteurs. Les partenariats avec les acteurs de l’aide, ainsi que le processus de consultation permettent ponctuellement aux services d’urbanisme du gouvernement local d’affirmer leur position mais contribuent aussi à les écarter.

Maîtrise du temps et imposition d’un compromis

- 51 Nous nous intéressons dans cette dernière partie à la remise des rapports du consultant en avril 2018 puis en octobre 2019. Le temps de l’instruction du grand projet se confronte à celui des missions des personnels des institutions internationales et à celui des dispositions et des volontés politiques. Cette désynchronisation des temporalités influe sur la concrétisation des lignes d’action du grand projet.

Des “options” de développement qui nécessitent des arbitrages

- 52 En avril 2018, la firme sud-coréenne soumet son rapport intermédiaire qui comprend “*trois options de développement*” pour le site. Le consultant se place derrière une approche qui se veut consensuelle en présentant les résultats des discussions tenues pendant la consultation. Le consultant propose des options, et c’est aux acteurs publics de décider. Cependant, à la lecture du rapport³⁹, les arbitrages semblent complexes du fait de lignes directrices qui reprennent les grands penchants et labellisations internationales de la fabrique de la ville.
- 53 Chaque option s’organise autour d’une dominante de planification : résidentielle (option A), industries high tech (option B), commerces et espaces verts (option C). L’accent est mis sur les investissements dans les infrastructures de transport, définies comme “*le lien manquant*” pour le redéveloppement du CBD et son intégration métropolitaine. Les infrastructures routières restent donc centrales et délimitent des îlots interchangeableables (immeubles de bureaux, entreprises, commerces, institutions publiques, espaces récréatifs). Ces options contournent les questions de fond organisationnelles, techniques ou encore de modalités de financement, pourtant posées dans l’appel d’offre du consultant et soulevées pendant les réunions. Il est très peu fait mention par exemple de l’accès à l’eau, ou de la dépollution des sols et des impacts environnementaux. La thématique environnementale n’est prise en compte que par la végétalisation d’une partie du site.
- 54 L’agence nationale environnementale qui aurait pu soutenir la position des employés du service d’urbanisme de Nairobi sur la thématique environnementale n’a rejoint que tardivement les débats. Or, comme le rappellent ces employés, “*tu peux difficilement faire*

*valoir ton opinion, si tu n'as pas été présent dès le départ*⁴⁰. Lors des entretiens, les représentants de l'agence environnementale précisent que l'étude environnementale de la Ville du rail sera placée en annexe de celle du plan directeur de la ville⁴¹. Cependant, l'étude environnementale pour le plan directeur de Nairobi a été soumise en 2014 par GIBB, c'est-à-dire le partenaire local du consultant sud-coréen pour le projet de la Ville du rail. Le consultant participe ainsi à différents circuits d'expertise, ce qui crée une convergence des vues pour les évaluations qu'il soumet, laissant peu de place à des contre-savoirs. De plus, l'agence environnementale fait face à de fortes contraintes humaines et financières. Elle n'a pas assez de données pour se défendre comme autorité indépendante en cas d'arbitrages⁴², et, pour le cas de la Ville du rail, ne va pas être appuyée par les bailleurs et les experts internationaux. La position de l'agence environnementale reflète plus largement le fonctionnement des agences nationales qui repose sur l'externalisation des activités, en recrutant des experts (issus du monde académique, des cabinets privés de conseil, des sociétés d'ingénierie) pour chaque évaluation ou étude⁴³.

Les temps des missions des personnels des institutions internationales

- 55 Les personnes interrogées aux chemins de fer et dans les services d'urbanisme de la ville de Nairobi soulignent que le projet a été moins suivi par l'agence ONU-Habitat lors des derniers mois de consultation. Le principal bailleur, la Banque Mondiale, va jouer un rôle pivot dans les arbitrages.
- 56 Au sein d'ONU-Habitat, le personnel est recruté en majorité avec des contrats de consultance de deux ou trois ans. L'agence s'organise autour de sept branches, qui se divisent elles-mêmes en unités, plateformes et observatoires. Elle s'appuie sur un réseau de partenaires, principalement de grandes ONG et plateformes globales, pour renforcer sa position d'intermédiaire avec les États, comme l'indique le directeur de la branche Logement : *“il est difficile d'affirmer un leadership, les partenaires ont un rôle à jouer”*⁴⁴. Dans le cas de la Ville du rail, la position d'ONU-Habitat, par exemple sur le logement social, est délicate, sans relais par un partenaire et un autre acteur du projet et du fait d'un fonctionnement en silos : lors des entretiens, le directeur de la branche Logement n'était pas au courant du projet de la Ville du rail, surtout suivi par la branche Économie Urbaine.
- 57 Plus généralement, la légitimité politique et technique d'ONU-Habitat n'est pas reconnue de manière unanime par les bailleurs⁴⁵, ni par les acteurs locaux⁴⁶. Entre 2010 et 2017, on observe une baisse conséquente des contributions volontaires des gouvernements, et du budget total d'ONU-Habitat : de 182 millions de dollars à 149 millions de dollars en 2017⁴⁷. Les contraintes budgétaires créent une pression sur le personnel, qui doit chercher plus de “contributions spéciales”, c'est-à-dire des sources de financement orientées pour la réalisation de projets, comme l'est l'assistance technique pour la Ville du rail. Dans ces dispositifs de projets, les consultants et conseillers techniques sont rémunérés via d'autres sources de financement que celles de fonctionnement de l'agence onusienne. Ils doivent ensuite s'intégrer pour des périodes limitées aux équipes d'ONU-Habitat. Au début de l'année 2017, le conseiller technique pour la Ville du rail s'éclipse du fait d'une baisse des contributions financières de la Suède⁴⁸. Il revient en janvier 2018 en tant qu'urbaniste senior au sein

d'ONU-Habitat, mais n'a pas envoyé de commentaires sur le rapport final du consultant, contrairement à la Banque Mondiale. Les contraintes internes aux organisations internationales influent sur la conduite du projet.

- 58 Les représentants de la Banque Mondiale, hébergés au sein du ministère, se montrent quant à eux critiques sur le rapport intermédiaire du consultant. Ces représentants n'ont pas assisté à l'ensemble des réunions, mais ils ont envoyé des commentaires d'une dizaine de pages placés en annexe du rapport. La légitimité politique d'intervention de la Banque Mondiale, dans un temps crucial des débats, est renforcée du fait de sa position de bailleur et de ses liens avec le ministère. La Banque indique que sa réponse au rapport repose sur "*une méthodologie*" axée sur la collecte de données et d'évaluations dites "*objectives*", présentées comme différentes de celles du consultant. Le rapport souligne la difficulté d'arbitrer entre les différentes options, du fait du manque de données, d'analyses, et d'évaluations. Le rapport avance que les propositions privilégient le "*design urbain*", alors que des décisions "*objectives*" devraient être prises après la définition et l'estimation de certaines variables comme la densité de population, l'utilisation du sol, les modalités de financement. Le rapport pointe du doigt un problème plus général de "*conceptualisation*" du projet. Les deux visions présentées par le consultant de l'extension du quartier d'affaires et la création de nouveaux centres urbains sont qualifiées de "*contradictoires*", et servant des usagers à hauts revenus : "*est-on en train de planifier la gentrification ?*". Le rapport se montre enfin prudent sur les attentes de chacun des acteurs, notamment celles du gouvernement de Nairobi et de ses services d'urbanisme, ceux-ci étant susceptible d'exprimer des désaccords par l'outil juridique, lors de la validation des permis de construire. Il est à noter que ce rapport renforce la mise à couvert de la thématique environnementale, qui n'est pas évoquée, contrairement aux dimensions économiques et sociales du projet.
- 59 Dans l'imbrication politique-expertise, le temps est important. Le consultant et ONU-Habitat interviennent pour rassembler les parties prenantes, et rapidement débloquer et déverrouiller le foncier. En critiquant à la fois les méthodes et les orientations proposées par le consultant, le bailleur prend de la distance par rapport au ministère et réaffirme sa position d'expert à un moment clé du calendrier du consultant, avant l'entrée en scène des politiques.

Les temps d'action des gouvernements urbains

- 60 Lors de la réunion en mai 2018 à ONU-Habitat, les parties prenantes se mettent d'accord sur la présence de politiques lors de l'annonce publique du projet : au niveau national avec la présence du Secrétaire Principal du gouvernement, et au niveau local avec le gouverneur de Nairobi. Les élections de 2017 ont changé la donne pour le gouvernement de Nairobi. Mike Sonko remplace le gouverneur Evans Kidero qui avait participé aux voyages d'étude organisés par ONU-Habitat. Ces personnalités politiques ne se sont approprié le projet qu'à partir d'octobre 2019, au moment de l'annonce officielle.
- 61 En octobre 2019, la remise de la seconde version du rapport du consultant confère une visibilité politique à la Ville du rail, qui fait alors l'objet d'une couverture médiatique avec des interventions du ministère des Transports et du gouverneur de Nairobi. Ce rapport reprend les grandes lignes directrices annoncées dans le premier rapport

d'avril 2018. Le plan de développement de la Ville du rail se structure autour des infrastructures prévues de quatre lignes d'un bus en site propre, le plan de développement des lignes de train périurbain, ainsi que de nouvelles voies rapides. Ces infrastructures démarquent une zone économique vouée aux hautes technologies, des petites industries, des résidences et des commerces, des immeubles de bureaux et des centres récréatifs. L'accès à l'eau, l'assainissement, l'électricité, seront principalement assurés par des solutions autonomes sur le site du projet. Il n'y a pas eu de réel arbitrage : ces prévisions de planification embrassent de nombreux domaines. La mise en place des infrastructures est annoncée dès la première phase du projet entre 2020 et 2030, et celle des projets économiques entre 2030 et 2035. La communication du plan de développement marque également l'annonce de l'organisation de débats publics. Les associations du secteur privé kényan comme KEPSA utilisent cependant, dès l'annonce officielle du projet, leurs propres plateformes pour rencontrer les parties prenantes du projet⁴⁹. Ces associations influentes, intéressées aux rentes et aux bénéfices politiques du projet, ont des accès facilités pour participer et influencer sa mise en œuvre.

- 62 À cet agir communicationnel, s'ajoute la ratification⁵⁰ en mars 2020 de la Ville du rail comme une "zone de planification spéciale"⁵¹. Cette disposition politique acte un accord de développement du site et de transfert des compétences entre le gouvernement local de Nairobi et le gouvernement national. Le gouverneur de Nairobi désigne alors le projet comme un atout stratégique pour la ville, en rappelant "*les importants impacts économiques*" prévus, justifiant ainsi "*le nécessaire soutien à ceux responsables*" du projet⁵².
- 63 Il ressort ainsi des négociations depuis 2015, l'accord de la mise en place d'un outil politique d'aménagement qui réaffirme l'intervention du gouvernement national et place la Ville du rail comme "*territoire d'exception*" (Choplin, 2019). Cette intervention est articulée à une priorité nationale d'investissement pour les infrastructures de transport, pour lesquelles la disponibilité et les mécanismes de financement par les partenariats internationaux sont déjà assurés.

Conclusion

- 64 Au Kenya, de la colonisation à la transition libérale, les experts étrangers, et de plus en plus les cabinets d'expertise privés, sont présents dans les politiques urbaines. Aujourd'hui, un nombre croissant de bailleurs et de cabinets de consultants se positionnent sur le marché du développement urbain durable dans les politiques publiques. Cela intensifie en retour la concurrence pour les moyens existants, avec un plus grand nombre d'acteurs qui sollicitent les gouvernements et les banques de développement.
- 65 Les acteurs de l'aide internationale investissent des instances de négociation, des plateformes et des réseaux stabilisés dans leur domaine d'intervention auprès des acteurs politiques et économiques, et cela à différents échelons politiques de régulation : dans les dispositifs de projets urbains, dans les programmes métropolitains, et à l'échelle nationale des politiques urbaines. La saisie de ces acteurs sur un domaine d'intervention est sans cesse remise en question. Leur rôle évolue, de même que leurs modalités d'interaction avec les autres acteurs internationaux, et les acteurs institutionnels et non-institutionnels nationaux.

- 66 Le processus de consultation du grand projet a été encadré par une firme internationale de conseil et une agence onusienne, au nom d'une démarche participative, permettant concrètement de rassembler les acteurs nationaux. Ces contrats d'assistance à la décision publique s'apparentent à un rôle politique, comme souligné dans le contexte européen par Poupeau *et al.* (2012), du fait d'une mise en normes des manières de faire, de dialoguer et de négocier. Le consultant ne cesse de légitimer son intervention par les plans de développement jugés "contradictaires" de Nairobi ; ce sont les mêmes experts internationaux, associations, lobbyistes de modèles internationaux qui sont conviés lors des débats. Ces procédés confortent une fabrique du consensus par des idées abstraites, en lissant les débats.
- 67 Le processus de consultation est cependant loin d'être neutre, reflétant le sens politique des jeux d'acteurs et une géographie tangible des instances de négociation. Cette étape de conception est sensible aux petits arrangements, aux jeux d'évitement, aux légitimités ou mises en illégitimité des acteurs reposant sur différents mécanismes institutionnels, mais aussi aux représentations tirées d'héritages historiques, aux jugements de valeur et à l'imposition des lieux concrets de la négociation et des personnalités conviées.
- 68 Nous rejoignons les travaux de Khan *et al.* (2018) dans le contexte indien, qui soulignent que le recours systématique à la consultance peut agir comme un "outil de contournement" des problèmes organisationnels, dans le domaine des infrastructures et des services urbains, mais aussi des efforts de refonte des pratiques de gestion publique.
- 69 Dans le cas de la Ville du rail, les urbanistes de la ville de Nairobi et l'agence nationale environnementale avancent laborieusement du fait des faibles moyens techniques et politiques dont ils disposent, alors que se multiplient les contrats d'assistance technique via les bailleurs et des sociétés de conseil. Les représentants de la ville ne se servent que ponctuellement des concurrences entre bailleurs pour consolider leur position, ou pour réaffirmer leur légitimité d'action et leurs savoirs sur la ville. Le personnel du département immobilier des chemins de fer n'a quant à lui ni les moyens, ni la crédibilité, pour manœuvrer au sein des impératifs libéraux et pour garder le contrôle sur les opérations urbaines effectuées. La délégation des activités foncières et immobilières des chemins de fer au ministère et aux organisations internationales est une stratégie de contrôle dans un contexte de méfiance face à la gestion du foncier public dans "l'ordinaire bureaucratique" (Bertrand, 2018).
- 70 Le dispositif de grand projet et son processus de consultation ont finalement renforcé la position des administrations centrales, ainsi que l'articulation aux priorités nationales d'investissement pour des grands projets d'infrastructure. Pour ceux-ci, les fonds internationaux sont disponibles et les bénéfices politiques plus assurés. Le projet de la Ville du rail doit servir de terrain d'expérimentation pour des villes du rail dans les deux autres plus grandes agglomérations du Kenya : Mombasa et Kisumu.

BIBLIOGRAPHIE

- Abèlès M. (dir.), 2011, *Des Anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS Éditions.
- Appelhans N., Baumgart S., 2019, "Power-shifts in the organizational landscapes of transport provision. The introduction of BRT in Nairobi and Dar es Salaam.", in: Silva C.N. (dir.) *Routledge Handbook of Urban Planning in Africa*, London, Routledge, 308-319
- Bayart J.F., 1999, "L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion", *Critique internationale*, vol. 4, No.5, 97-120.
- Belorgey N., 2014, "Machiavel aujourd'hui : des consultants au travail dans le secteur public", *Nouvelle Revue du travail*, vol. 4, varia.
- Bertolini L., Curtis C., Renne J., 2012, "Station area projects in Europe and beyond: towards transit-oriented development?", *Built Environment*, vol. 38, No.1, 33-50.
- Bertrand M., 2015, "Action publiques urbaines dans les Suds : trajectoires et ajustements", *Géocarrefour*, vol. 90, No.1, 5-14.
- Bertrand M., 2018, "Chronique d'une réforme foncière dans la trajectoire politique du Mali", *Anthropologie et développement*, vol. 48, No.49, 141-168.
- Blanc G., Bridonneau M., 2011, "Conseiller, expert et consultant en patrimoine : la construction d'une figure de l'Éthiopie contemporaine", *EchoGéo*, vol. 31.
- Boni Le Goff I., 2012, "'Trois mois pour faire la différence", Usages et effets des instruments d'intervention dans le conseil en management auprès du secteur public", *Politiques & Management Public*, vol. 29, No.1, 99-112.
- Boone C., 2012, "Land Conflict and Distributive Politics in Kenya", *African Studies Review*, vol. 55, No.1, 75-103.
- Bremner L., 2013, "Towards a minor global architecture at Lamu, Kenya", *Social Dynamics, A Journal of African Studies*, vol. 39, No.3, 397-413.
- Chartier A., Rivière M., 2018, "Les effets secondaires de l'aide au développement. Comment l'aide stimule les jeux de pouvoir à Madagascar", *Revue internationale des études de développement*, vol. 234, No.2, 123-150.
- Chauvin E., Mareï N., Lombard J., 2017, "Les circulations mondialisées en Afrique : promotion, adaptation et contournement", *Géocarrefour*, 91(13), en ligne, <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10313>
- Choplin A., 2019, "Produire la ville en Afrique de l'Ouest : le corridor urbain de Accra à Lagos", *L'Information géographique*, vol. 83, No.2, 85-103.
- Cirolia L., Berrisford S., 2016, "'Negotiated planning': Diverse trajectories of implementation in Nairobi, Addis Ababa, and Harare", *Habitat International*, vol. 59, 71-79.
- Croese S., 2018, "Global urban policy making in Africa: a View from Angola through the redevelopment of the bay of Luanda", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 42, No.2, 198-209.

- Deligne A., 2018, "Observer les institutions de développement dans l'action (Cambodge). Une double posture de chercheur-anthropologue et d'intervenant", in : Fresia M., Lavigne Delville P. (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris Karthala.
- Fouéré M.A., Maupeu H., 2015, "Une nouvelle Afrique de l'Est ? Introduction thématique", *Afrique Contemporaine*, 1(253), 13-35.
- Fourault-Cauët V., Steck J.F., 2019, "Corridor contre corridor : Nairobi. Entre injonctions de développement et injonctions environnementales", *EchoGéo*, vol. 49, en ligne, <https://doi.org/10.4000/echogeo.18006>
- Fresia M., Lavigne Delville P. (dir.), 2018, *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris, Karthala.
- Gekara V.O., Chhetri P., 2013, "Upstream transport corridor inefficiencies and the implications for port performance: a case analysis of Mombasa Port and the Northern Corridor", *Maritime Policy & Management*, vol. 40, No.6, 559-573.
- Ka'bange A., Mfinanga D., Hema E. (2014), "Paradoxes of establishing mass rapid transport system in African cities – a case of Dar es Salaam Rapid Transit (DART) system, Tanzania", *Research in Transportation Economics*, vol. 48, 176-183.
- Khan S., Taraporevala P., Zérah M.H., 2018, "Les Villes intelligentes indiennes : défis communs et diversification des trajectoires", *Flux*, vol. 114, No.4, 86-99.
- Klopp J., 2102, "Towards a political economy of transportation policy and practice in Nairobi", *Urban Forum*, vol. 23, 1-21.
- Lavigne-Delville P., 2017, "Regards sur l'action publique en Afrique", *Anthropologie et Développement*, vol. 45, 13-22.
- Lewis D., Mosse D., 2006, *Development brokers and translators: the ethnography of aid and agencies*, West Hartford, Kumarian Press.
- Lombard J., Ninot O., 2010, "Connecter et intégrer. Les territoires et les mutations des transports en Afrique", *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 87, No.1, 69-86.
- Manji A., 2014, "The Politics of Land Reform in Kenya 2012", *African Studies Review*, vol. 57, No.1, 115-130.
- Manji A., 2015, "Bulldozers, homes and highways: Nairobi and the right to the city", *Review of African Political Economy*, vol. 42, No.144, 206-224
- McCormick D., Schmitz H., 2011, "Donor proliferation and co-ordination: Experiences of Kenya and Indonesia", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 46, No.2, 149-168.
- McGrath B., 1989, "Problems of setting-up an urban planning system in the Gambia", *Cities*, vol. 6, No.4, 325-335.
- Myers G., 2015, "A World-class City-Region? Envisioning the Nairobi of 2030", *American Behavioral Scientist*, vol. 59, No.3, 328-346.
- Nallet C., 2018, "Le défi des mobilités urbaines en Afrique. Le cas du tramway d'Addis-Abeba", *Notes de l'Ifri*, Ifri.
- Njeru J., 2013, "'Donor-driven' neoliberal reform processes and urban environmental change in Kenya: The case of Karura Forest in Nairobi", *Progress in Development Studies*, vol. 13, No.1, 63-78.
- Parnell S., 2016, "Defining a Global Urban Development Agenda", *World Development*, vol. 78, 529-540.

Poupeau F.M., Guéranger D., Cadiou S., 2012, "Les consultants font-ils (de) la politique ?", *Revue Politiques et Management Public*, vol. 29, No.1, 9-19.

Shannon M., 2019, "Who controls the city in the global urban era? Mapping the dimensions of urban geopolitics in Beira City, Mozambique", *Land*, vol. 8, No.37.

Siganga E., 1997, "Lease and licence administration by a public corporation in Kenya: the case of Kenya railways corporation", Mémoire de master non publié, Université de Nairobi.

Van Noorloos F., Kloesterboer M., 2018, "Africa's new cities: The contested future of urbanization", *Urban Studies*, vol. 55, No.6, 1223-1241.

Watson V., 2016, "Locating planning in the New Urban Agenda of the urban sustainable development goal", *Planning Theory*, vol. 15, No.4, 435-448.

Wood A., 2015, "The politics of policy circulation: Unpacking the relationship between South African and South American cities in the adoption of Bus Rapid Transit", *Antipode*, vol. 47, 1062-1079.

NOTES

1. Appel d'offre pour des services de consultance pour la Ville du rail, publié en avril 2015 par le directoire du développement métropolitain de Nairobi. Traduit de l'anglais par l'auteur.
2. Données de 2015, Africapolis (<http://africapolis.org/>).
3. Chiffres extraits du rapport d'audit « Support to the Sustainable Urban Development Sector in Kenya » publié par l'agence de coopération du gouvernement suédois en 2016.
4. Chiffres extraits de la plateforme en ligne e-ProMIS du gouvernement kényan sur les financements internationaux (<http://e-promis.treasury.go.ke/e-promis/>, dernier accès octobre 2019).
5. Appel d'offre pour des services de consultance pour la Ville du rail, publié en avril 2015 par le directoire du développement métropolitain de Nairobi. Traduit de l'anglais par l'auteur.
6. Entretien directeur Enabler & Macro, Secrétariat de la Vision 2030, mars 2016, Nairobi. Traduit de l'anglais par l'auteur.
7. Le LAPSSET corridor (Lamu Port, South Sudan, Ethiopia Transport Corridor) est un grand projet d'infrastructures reliant le Kenya, le Soudan du Sud et l'Éthiopie.
8. D'après le budget 2014-2015, Estimation des dépenses de développement, Gouvernement du Kenya, 2014.
9. Le centre-ville de Nairobi est désigné par les habitants et les urbanistes comme le quartier d'affaires, le Central Business District (CBD).
10. Kenya National Assembly Official Record, 2008. Traduit de l'anglais par l'auteur.
11. <https://www.lagare.com/> (dernier accès avril 2020).
12. Study on Master Plan for Urban Transport in the Nairobi Metropolitan Area (NUTRANS), 2006.
13. Les réformes constitutionnelles de 2010 ont donné naissance à deux niveaux de gouvernement : le gouvernement national et le gouvernement local avec de nouvelles autorités régionales, les comtés. Nairobi a le statut de "city council", avec une autorité de gouvernement local et ses propres services d'urbanisme.
14. Nairobi Integrated Urban Development Master Plan, 2014.
15. Kenya National Highways Authority.
16. Kenya Urban Roads Authority.
17. Entretien chef assistant ingénieur, section Transport, municipalité, février 2016, Nairobi.

18. Entretien coordinateur projets, ministère du transport, du logement et du développement urbain, octobre 2016, Nairobi.
19. Entretien ingénieur, directeur département planification et environnement, KURA, mars 2016, Nairobi.
20. Entretien coordinateur projets, ministère du transport, du logement et du développement urbain, octobre 2016, Nairobi.
21. Entretien conseiller infrastructure et évaluation, JICA, octobre 2016, Nairobi
22. Entretien coordinateur projets, ministère du transport, du logement et du développement urbain, octobre 2016, Nairobi.
23. Entretien directeur projet “Civil Society Urban Development Platform”, février 2018, Nairobi.
24. Entretien directeur société internationale de conseils GIBB Africa, mars 2019, Nairobi.
25. Association créé en 2003, suivant l’élection du gouvernement Kibaki. L’idée était de rassembler les groupes d’intérêts, associations et fédérations de différents secteurs de l’économie et des entreprises.
26. Entretien Senior officer Trade, Investment & Public Finance, KEPSA, mai 2017, Nairobi.
27. Le terme “partenaire de développement” désigne les acteurs de l’aide internationale.
28. Entretien ancien directeur de la “Strategy for the Implementation of the National Urban Development Policy for Kenya”, mars 2016, Nairobi.
29. Entretien conseiller infrastructure et évaluation, JICA, octobre 2016, Nairobi. Traduit de l’anglais par l’auteur.
30. Joint Urban Development Programme qui coordonne trois projets : le Kenya Municipal Programme, le Kenya Informal Settlement Programme et le Nairobi Metropolitan Services Project (NAMSIP).
31. Projet “Support to the Sustainable Urban Development Sector”, avec un budget de 4 millions de dollars.
32. Report of the Ndungu Commission on Illegal and Irregular Allocation of Public Land in Kenya, 2005.
33. Entretien précédente directrice de l’immobilier des chemins de fer, mars 2016, Nairobi. Traduit de l’anglais par l’auteur.
34. Discours membre du Parlement P. K. Muite, Kenya National Assembly Official Record, 27 Mars 2002.
35. Firme d’ingénierie allemande spécialisée dans les projets d’infrastructure.
36. Institute for Transportation and Development Policy.
37. Entretien de groupe avec deux urbanistes et un architecte du Département d’Urbanisme de la ville de Nairobi en mai 2018 puis en mars 2019 avec un des deux urbanistes pour le suivi du projet.
38. Entretien directeur, GIBB Africa, mai 2019, Nairobi.
39. Premier rapport intermédiaire, Consultancy Services for redevelopment of Nairobi central railway, avril 2018.
40. Entretien directeur, Département d’urbanisme, comté de Nairobi, février 2016, Nairobi. Traduit de l’anglais par l’auteur.
41. Entretiens biologiste et économiste, service des licences, agence nationale environnementale NEMA, mai 2018, Nairobi.
42. Entretien directeur conformité, agence nationale environnementale NEMA, mai 2018, Nairobi.
43. Entretien directeur adjoint, service juridique, agence nationale environnementale NEMA, mai 2018, Nairobi.
44. Entretien directeur Logement, ONU-Habitat, février 2018, Nairobi.
45. Rapport d’audit “Support to the Sustainable Urban Development Sector in Kenya” publié par l’agence de coopération du gouvernement suédois en 2016.

46. Entretien directeur Eco-Build Africa et ancien coordinateur Kenya Climate Change Group, mai 2018, Nairobi.
 47. Rapport financier, ONU-Habitat, décembre 2017.
 48. Entretien ingénieur, département infrastructure des chemins de fer, mars 2019, Nairobi.
 49. Relaté dans la presse, “Kepsa, Sakaja hold meeting to review ease of doing business”, The Star, 28 janvier 2020.
 50. Kenya Gazette, Republic of Kenya, 13 mars 2020.
 51. Special Planning Area.
 52. Discours du gouverneur cité dans la presse, “Sonko and team okay Sh28b rail city project”, Standard Digital, 16 mars 2020.
-

RÉSUMÉS

Les villes d'Afrique subsaharienne sont marquées par une diversification des coopérations urbaines avec l'intervention de multiples bailleurs étrangers et une forte croissance des marchés de l'expertise urbaine. Entre 2018 et 2019, 148 millions de dollars venant de l'étranger ont été investis dans le développement urbain de la capitale kényane, Nairobi. À travers l'étude de cas de la Ville du rail à Nairobi, cet article questionne les processus de négociation et de décision des grands projets dans les villes d'Afrique subsaharienne, dans le contexte d'une dépendance aux financements externes. Nous entrons dans les mécanismes institutionnels, les registres discursifs, et les jeux d'évitement par lesquels les acteurs nationaux et internationaux légitiment leur action dans la phase d'instruction d'un grand projet. Nous montrons que ces coopérations représentent des ressources pour l'action locale, mais attisent également des concurrences et peuvent avoir des effets disruptifs pour la gouvernance urbaine.

Sub-Saharan African cities are characterized by a diversification of international urban cooperation with the intervention of multiple foreign donors, and a significant increase of the markets for urban expertise. Between 2018 and 2019, \$148 million was invested in the capital city of Kenya, Nairobi. Through the case study of the Railway City in Nairobi, this article questions the negotiation and decision-making processes of megaprojects in sub-Saharan African cities, in the context of a high dependency on external funding. We take a dive into the institutional mechanisms, discursive registers, and avoidance plays through which national and international actors legitimize their actions in the instruction phase of a megaproject. This paper shows that these international cooperations represent resources for local action, but also stir up competition and can have disruptive effects for urban governance.

Las ciudades del África subsahariana están marcadas por una diversificación de cooperación urbana producto de la intervención de múltiples donantes extranjeros y un fuerte crecimiento en los mercados de experiencia urbana. Entre 2018 y 2019, se invirtieron 148 millones de dólares desde el extranjero para el desarrollo urbano de Nairobi, capital de Kenia. A partir del estudio de caso de esta ciudad ferroviaria, este artículo reflexiona en torno a los procesos de negociación y decisión de grandes proyectos en las ciudades del África subsahariana, en el contexto de la dependencia de fondos externos. Indagamos los mecanismos institucionales, registros discursivos y las estrategias y complejidades por la cual los actores nacionales e internacionales legitiman su acción en la fase de evaluación de un gran proyecto. Mostramos que, si bien estas cooperaciones

representan recursos para la acción local, también alimentan la competencia y pueden generar efectos perjudiciales para la gobernanza urbana.

INDEX

Palabras claves : África subsahariana, proyecto urbano, cooperación internacional, gobernanza, ferrocarril, yermo

Keywords : Sub-Saharan Africa, urban project, international relations, governance, railway, abandoned sites

geographyun 903, 910, 404

Mots-clés : Afrique subsaharienne, projet urbain, coopération internationale, gouvernance, chemin de fer, friche

AUTEUR

BÉRÉNICE BON

Bérénice Bon est associée au CESSMA, Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques, Université de Paris et à l'IFRA-Nairobi, Institut de Recherche en Afrique, Kenya.

berenicebon5@gmail.com